Mieczysław Lis

Dylematy polityki zatrudnienia w gospodarce rynkowej

1. Przesłanki ingerencji państwa na rynku pracy

System gospodarki rynkowej w świadomości szerokiej opinii publicznej wiąże się na ogół z ustrojem kapitalistycznym, w którego czystej postaci decyzje uczestników procesu gospodarczego regulowane są przez mechanizmy rynku: grę sił podaży, cen i popytu, określaną mianem „niewidzialnej ręki rynku". W praktyce pewien zakres regulacji centralnej występuje we wszystkich krajach o ustroju indywidualistycznym (kapitalistycznym). Zmienia się jedynie zakres i sposoby tej regulacji oraz jej relacja z regulacją rynkową[1]. Istotnym problemem wydaje się zatem, gdzie jest granica tej interwencji, jak również dopuszczalność uszczuplania sfery wolności podmiotów uczestniczących w grze rynkowej. Granice ingerencji państwa w życie społeczno-gospodarcze uwarunkowane są historycznie i kulturowo oraz wynikają z przyjętej koncepcji statusu jednostki w państwie[2].

Ze względów społecznych i ekonomicznych rynek pracy stanowi szczególny przypadek. Jego możliwości samoregulacyjne są ograniczone, co oznacza, że mamy do czynienia z niedoskonałym rynkiem pracy[3]. Nie jest zatem możliwe i wskazane całkowite zaprzestanie interwencji na rynku pracy ze strony państwa[4]. Ingerencja państwa i jego rola może wynikać z trzech punktów widzenia:

a) interesu narodowego, występując jako naturalny podmiot łagodzący odmienne interesy popytowej (pracodawcy) i podażowej (pracobiorcy) strony rynku pracy, w celu ochrony ich indywidualnych interesów;

---

[1] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 32.

[2] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 1999, s. 374–379.

[3] Zob. *Makro i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, red. S. Marciniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 222; *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 476.

[4] Zob. J. Meller , M. Zieliński, *Rola państwa w kształtowaniu rynku pracy*, w: *Rola państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, Katowice 1994, s. 106.

b) interesu elektoratu ekipy sprawującej władzę, bowiem ustawodawstwo jest nierozerwalnie związane z ideologią i interesami ustawodawcy reprezentującego swoich wyborców;
c) interesu kapitału w demokratycznym systemie politycznym, w którym niezależnie od tego, kto sprawuje władzę, realizowana jest polityka mająca na celu utrzymanie istniejącego porządku publicznego[5].

Występowanie bezrobocia w gospodarce rynkowej jest więc nieuniknione. Państwo powinno ingerować na rynku pracy wówczas, gdy wielkość bezrobocia przekroczy akceptowaną społecznie granicę. Problem polega na ustaleniu społecznie dopuszczalnej granicy bezrobocia oraz zdefiniowaniu osoby bezrobotnej. Za dopuszczalny poziom uważa się taki, który w danych warunkach społecznych i ekonomicznych pozostawia pracownikowi szansę uzyskania pracy. W związku ze swoistymi cechami bezrobocia w każdym kraju, granica ta jest inna[6]. Przekroczenie ustalonej granicy sprawia, iż oprócz zadań mających na celu ograniczenie bezrobocia powstaje konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom społecznym i ekonomicznym braku pracy.

Państwo należy rozumieć jako określone struktury i instytucje państwowe (rząd i parlament), system prawny oraz ustawodawstwo pracy, jak i określone działania agend rządowych. Państwo występuje jako:
1) ustawodawca przepisów dotyczących polityki zatrudnienia, określający prawa i obowiązki oraz wzajemne relacje pomiędzy podmiotami rynku pracy;
2) regulator stosunków pracy;
3) mediator lub arbiter stosunków trójstronnych na rynku pracy (w sporach zbiorowych); pracodawca w sektorze publicznym[7].

Ingerencja państwa w gospodarkę następuje za pośrednictwem politycznych decyzji podejmowanych przez właściwe organy władzy: rząd, parlament, instytucje samorządu terytorialnego. Proces przygotowywania i podejmowania tych decyzji jest regulowany przez mechanizm wyboru publicznego, funkcjonujący według odmiennych zasad niż mechanizm rynkowy. Opisująca to teoria wyboru publicznego ujmuje przygotowanie i podejmowanie decyzji politycznych jako swego rodzaju grę, prowadzoną przez różne podmioty życia politycznego państwa w ramach układu określonego przez ustrój państwa, jego konstytucję, ustawy regulujące prawa oraz obowiązki organów państwowych i obywateli. W działaniu tego mechanizmu istotne znaczenie ma także układ realnych sił,

[5] A. Buchner-Jeziorska, *Rola państwa w stosunkach pracy*, w: *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, red. W. Kozek, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 101.

[6] J. Kroszel, *Podstawy polityki społecznej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu, Poznań-Wrocław 1997, s. 154.

[7] A. Buchner-Jeziorska, *Rola państwa w stosunkach pracy*, op. cit., s. 101.

reprezentowanych przez poszczególne podmioty uczestniczące w życiu społeczno-politycznym kraju, przede wszystkim przez partie polityczne[8].

2. *Polityka zatrudnienia w gospodarce rynkowej*

Polityka zatrudnienia jest jedną z polityk szczegółowych, składających się na politykę realizowaną przez państwo. Łączy w sobie elementy polityki gospodarczej i społecznej, co wskazuje na współzależność środków i metod zarówno ekonomicznych, jak i społecznych. Polityka zatrudnienia jest powiązana również z innymi politykami prowadzonymi przez państwo, a mianowicie z polityką ubezpieczeń społecznych, płac, mieszkaniową, inwestycyjną, przestrzenną, finansową ludnościową oraz kształcenia. Pod pojęciem polityki zatrudnienia rozumie się działalność organów państwowych i społecznych polegającą na opracowywaniu oraz wcielaniu w życie programów zatrudnienia siły roboczej zgodnie z nadrzędnym celem rozwoju gospodarki narodowej, przy wykorzystaniu ogólnych prawidłowości[9].

W Polsce polityka ekonomiczna państwa na rynku pracy jest realizowana za pośrednictwem działań:
- wpływających na podaż pracy, np. wspieranie tworzenia miejsc pracy;
- stymulujących wzrost popytu na pracę, np. pośrednictwo pracy;
- kompensujących brak pracy poprzez świadczenia socjalne dla bezrobotnych;
- wpływających na utrzymanie istniejących zakładów pracy zagrożonych zmianami rynkowymi;
- wspierających aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

Polityka społeczna państwa ingeruje na rynku pracy na trzech płaszczyznach:
- ochrony jednostki przed utratą miejsca pracy (np. Kodeks Pracy);
- ochronie egzystencji osób pozbawionych pracy (zasiłki i świadczenia z pomocy społecznej);
- pomocy w ponownym znalezieniu pracy (np. pośrednictwo pracy)[10].

W praktyce realizowana polityka społeczna korzysta z różnych modeli polityki społecznej[11]. Konkretna polityka społeczna to sprawa zarówno oceny uwarunkowań miejsca i czasu, jak i też funkcja wyboru aksjologicznego.

---

[8] *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 44.

[9] M. Król, *Polityka zatrudnienia – Pojęcie, cele i instrumenty*, w: *Polityka społeczna i gospodarcza*, red. A. Barteczek, Akademia Ekonomiczna, Katowice 1998.

[10] J. Kroszel, *Podstawy polityki społecznej*, op. cit., s. 157–160.

[11] L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki, *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 38.

Polityka zatrudnienia, jako podsystem polityki społecznej, zajmuje się[12]:
- czynnikami określającymi zasoby pracy,
- społecznymi aspektami wykorzystania zasobów pracy,
- relacjami pomiędzy zasobami pracy i zapotrzebowaniem gospodarki narodowej na pracę,
- planowaniem zatrudnienia,
- kontaktami pomiędzy pracodawcami i pracownikami,
- oczekiwaniami i postawami pracowników,
- trendami zatrudnienia,
- kosztami pracy,
- rozwojem pracowników.

Badania prowadzone przez politykę zatrudnienia uogólnia teoria zatrudnienia. Na podstawie obserwacji rzeczywistości formułuje ona prawa ekonomiczne rządzące zjawiskami i procesami występującymi na rynku pracy, ustala ich charakter, sposób działania oraz zasięg historyczny. Jej przedmiotem jest opisywanie, analizowanie i uogólnianie procesów i zjawisk zachodzących w sferze oddziaływania podaży i popytu na pracę[13]. Zagadnienia teorii zatrudnienia bezpośrednio nawiązują do ogólnych prawidłowości ekonomii, ściśle korespondują z teorią wzrostu gospodarczego i teorią rozwoju gospodarczego, a także inspirują treści polityki zatrudnienia, polityki społecznej oraz polityki gospodarczej[14].

We wszystkich teoriach zatrudnienia człowiek jest traktowany przedmiotowo, jako jeden z wielu zasobów i licznych czynników rozwoju. Natomiast polityka zatrudnienia traktuje człowieka podmiotowo, łącząc system ekonomiczny ze społecznym.

Polityka zatrudnienia stanowi praktyczne rozwiązanie i zastosowanie założeń przyjętej koncepcji teorii zatrudnienia, wskazując określone cele zatrudnieniowe oraz metody, środki i drogi prowadzące do osiągnięcia wyznaczonych celów, bezpośrednio i pośrednio wpływa na kształtowanie się kierunków i tempa rozwoju zatrudnienia. Działania te odnoszą się zarówno do globalnej skali gospodarki, jak też jej działów i gałęzi oraz lokalnych rynków pracy.

3. Cele i zadania polityki zatrudnienia

Cele polityki zatrudnienia uzależnione są od rezultatów badań nad zagadnieniami zatrudnieniowymi, ram czasowo-przestrzennych aktualnej sytuacji spo-

[12] J. Kroszel, *Podstawy polityki społecznej*, op. cit., s. 148.

[13] A. Francik, A. Pocztowski, *Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1993, s. 7; J. Pietrucha: *Podstawowe problemy teorii zatrudnienia*, PWN, Warszawa 1979, s. 21.

[14] M. Sęp, *Uwarunkowania i przemiany strukturalne zatrudnienia młodocianych w przemyśle polskim*, Prace habilitacyjne, Zeszyt 147, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1996, op. cit., s. 16.

łeczno-ekonomicznej oraz rozwiązań teoretycznych przyjętych za punkt wyjścia w zakresie rozwoju gospodarczego kraju[15].

Najczęściej wymienia się dwa zasadnicze cele polityki zatrudnienia:
– pełne zatrudnienie,
– racjonalne zatrudnienie[16].

Cele polityki zatrudnienia formułuje się również jako:
– unikanie (likwidacja) nadwyżek siły roboczej,
– minimalizacja bezrobocia,
– osiąganie wysokiego poziomu zatrudnienia[17],
– podporządkowanie działań maksymalizacji wzrostu dochodu narodowego,
– pełne wykorzystanie zdolności wytwórczych[18].

Polityka zatrudnienia w krajach o gospodarce rynkowej jest prowadzona na wielu szczeblach decyzyjnych. W związku z tym wyodrębnia się[19]:
1) politykę zatrudnienia w skali wspólnot międzynarodowych,
2) politykę zatrudnienia w skali państwa, w skali regionów i innych jednostek terytorialnych,
3) politykę w skali organizacji gospodarczych[20],
4) politykę zatrudnienia organizacji pracodawców i przedsiębiorców[21], ustalających wspólne stanowisko w sprawach zatrudnienia,
5) politykę zatrudnienia organizacji pracobiorców zrzeszonych w związkach zawodowych[22], które analizują zatrudnienie w skali państwa i wysuwają własne założenia polityki zatrudnienia.

Polityka zatrudnienia realizowana w skali wspólnot międzynarodowych, państwa, regionów, rejonów i wspólnot lokalnych jest różnie realizowana w praktyce. Stopień ich realizacji zależy od[23]:

---

[15] M. Sęp, *Uwarunkowania...*, op. cit., s. 25.

[16] J. Bernais: *Zatrudnienie i bezrobocie*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Frączkiewicz-Wronki i M. Zrałek, Katowice 1998, s. 61; H. Guzik, *Polityka ekonomiczna*, red. A. Fajfer, Kraków, s. 219–220.

[17] Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń 1994, s. 29–30.

[18] M. Sęp, *Uwarunkowania...*, op. cit., s. 25.

[19] J. Kroszel, *Podstawy polityki społecznej*, op. cit., s. 150–152.

[20] Jest ściśle powiązana z zarządzaniem kadrami. Zob. A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Studium przypadku PHARE-FIESTA, Nowy Sącz 1998.

[21] Do najważniejszych organizacji pracodawców i przedsiębiorców działających w Polsce należą: Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Rada Biznesu, Business Center Club, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych oraz Krajowa Izba Gospodarcza. Zob. J. A. Sroka, D. Skrzypiński, *Zorganizowane grupy interesu i ich wpływ na decyzje polityczne*, w: *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Seria Polityka, Wrocław 2001, s. 104–113.

[22] J. A. Sroka, D. Skrzypiński, *Zorganizowane grupy interesu i ich wpływ na decyzje polityczne*, w: *System...*, op. cit., s. 114–128.

[23] J. Kroszel, *Podstawy polityki społecznej*, op. cit., s. 156.

– typu cywilizacyjnego procesów gospodarowania zasobami pracy,
– dominującej doktryny ekonomicznej i stopnia jej wniknięcia w system ekonomiczny,
– sposobu traktowania pracy jako elementu systemu gospodarczego.

Uczestnictwo organizacji pracodawców i pracobiorców w kształtowaniu i realizacji polityki zatrudnienia oznacza, że razem z władzami szczebla centralnego i lokalnego wpływają one na realizowaną politykę gospodarczą, wybierając środki oraz programy jej realizacji. Ważne jest, aby związki zawodowe i organizacje pracodawców w procesie negocjacji uznały cele polityki zatrudnienia, a swoim działaniem sprzyjały ich realizacji.

4. Polityka pełnego zatrudnienia

Podstawowym celem polityki zatrudnienia jest osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia (full employment). W literaturze przedmiotu można spotkać różne definicje pełnego zatrudnienia. Najczęściej pełne zatrudnienie określa się jako stan pełnego i produktywnego wykorzystania zasobów siły roboczej lub jako pewien stan równowagi rynku pracy, tj. taką sytuację, w której każdy człowiek zdolny do pracy i chcący pracować może znaleźć pracę w stosunkowo krótkim czasie[24]. Niektóre definicje pełnego zatrudnienia uzupełniają ten stan równowagi o:
– chęć pracy na typowych warunkach, zwłaszcza płacowych, panujących na rynku pracy,
– możliwość znalezienia pracy w określonym czasie,
– możliwość wyboru miejsca pracy w promieniu racjonalnego dojazdu (nie przekraczającego około 40 minut)[25],
– możliwość pracy na warunkach regulowanych przepisami prawa pracy,
– możliwość wyboru zawodu[26].

Pełne zatrudnienie jako cel gospodarczy należy rozumieć jako stan, w którym ekonomiczne i społeczne koszty bezrobocia byłyby najniższe. Państwo, reprezentując makroekonomiczny punkt widzenia, przeprowadza kalkulację, w jakich granicach regulować bezrobocie (utrzymywać jego stan)[27].

W literaturze przedmiotu spotykamy się również z pojęciem racjonalnego zatrudnienia. Przez racjonalne zatrudnienie rozumie się pełne wykorzystanie

[24] M. Kabaj: *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem (Wybrane problemy)*, Studia i Materiały IPSS, z. 10, Warszawa 1990, s. 10.
[25] *Polityka zatrudnienia*, w: *Polityka społeczna w okresie transformacji*, op. cit. s. 74.
[26] *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 473.
[27] *Makroekonomia*, red. W. Balicki, Warszawa 1995, s. 286.

czynnika ludzkiego w procesie pracy i prawidłowe rozmieszczenie zasobów ludzkich, przynoszące w konsekwencji najwyższy przyrost dochodu narodowego na jednostkę czasu pracy i jednego zatrudnionego. Racjonalne zatrudnienie oznacza także zgodność zatrudnienia z kwalifikacjami i umiejętnościami ludzi oraz troskę o to, aby praca zaspokajała ich aspiracje i dążenia[28].

Racjonalne zatrudnienie może być realizowane tylko wówczas, gdy są spełnione cztery podstawowe zasady[29]:

1) pełnego zatrudnienia;
2) optymalnej struktury zatrudnienia;
3) najniższego nakładu pracy żywej, albo zasada oszczędności czasu wolnego.
4) racjonalnego dostosowania ludzi i pracy.

Racjonalność zatrudnienia wywołuje wymierne skutki ekonomiczne w postaci wzrostu dochodu narodowego, wzrostu wydajności pracy, wzrostu płac realnych i oszczędności pracy żywej, a także przyczynia się do pozytywnych skutków społecznych: wzrostu zadowolenia z pracy, wzrostu kwalifikacji, osłabienia fluktuacji i absencji, zwiększenia zaangażowania zawodowego i społecznego pracowników oraz zaspokojenia aspiracji i dążeń pracowników.

Niektórzy ekonomiści uważają, że racjonalne zatrudnienie powinno być realizowane w skali przedsiębiorstwa, natomiast w skali ogólnokrajowej – pełne zatrudnienie. Inni odnoszą racjonalne zatrudnienie zarówno do mikro-, jak i makroekonomicznej skali[30]. Zgodnie z konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, celem polityki zatrudnienia jest osiągnięcie stanu pełnego i zarazem racjonalnego zatrudnienia w gospodarce narodowej[31].

Ogólnie określony cel polityki zatrudnienia sprawia olbrzymie kłopoty w jego operacyjnym zdefiniowaniu. Jego wielkość nie jest bezpośrednio obserwowalna, zależy bowiem od przyjętej metody pomiaru, a ponadto może się zmieniać w czasie. W praktyce pełne zatrudnienie mierzy się stopą bezrobocia na rynku pracy oraz liczbą bezrobotnych przypadających na jedno miejsce pracy[32]. Przyjmuje się, że pełne zatrudnienie zostaje osiągnięte, gdy stopa bezrobocia nie przekracza granicy 2–3%[33]. Niektórzy ekonomiści wyznaczają granicę na poziomie 4,5–5%[34]. Według monetarystów stan pełnego zatrudnienia występuje wówczas, gdy stopa bezrobocia wynosi mniej niż 7% lub jest równa tej wielko-

[28] *Polityka zatrudnienia*, op. cit. s. 76.

[29] *Polityka zatrudnienia*, op. cit. s. 76.

[30] Tamże.

[31] Zob. *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, Warszawa 1996; Z. Bajszczak, *Międzynarodowe normy i programy MOP w dziedzinie służb zatrudnienia*, Rynek Pracy 1994, nr 3–4, s. 2–18.

[32] *Leksykon rynku pracy*, opr. Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 1997, s. 135–137.

[33] M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia...*, op. cit., s. 11.

[34] *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 473.

ści[35]. Za stan pełnego zatrudnienia proponuje się uznać stopę bezrobocia, przy której stopy inflacji są społecznie akceptowalne[36]. Mówiąc o pełnym zatrudnieniu, ekonomiści zwykle mają na myśli brak bezrobocia cyklicznego oraz niski poziom bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego, bowiem bezrobocie frykcyjne i – do pewnego stopnia – bezrobocie strukturalne są zjawiskami nierozłącznie towarzyszącymi działaniu rynku. Zbliżone znaczenie do pełnego zatrudnienia ma stopa bezrobocia nie powodująca przyspieszenia inflacji, nazywana inaczej naturalną stopą bezrobocia[37]. Naturalną stopę bezrobocia interpretuje się jako odsetek siły roboczej obejmujący dobrowolnie bezrobotnych, nie chcących podjąć pracy przy płacy realnej zapewniającej równowagę[38]. Rozbieżności co do wielkości bezrobocia, którą można przyjąć jako osiągnięcie pełnego zatrudnienia, wynikają z przyjętej doktryny ekonomicznej oraz konkretnej sytuacji gospodarczej.

Dążenie do stanu pełnego zatrudnienia w gospodarce narodowej jest głównym celem polityki gospodarczej, niezależnie od ustroju społeczno-gospodarczego. Skuteczną politykę gospodarczą, sprzyjającą realizacji pełnego zatrudnienia na rynku pracy, powinna cechować[39]:

- stabilność, przejrzystość i preferencje inwestycyjne w polityce podatkowej;
- polityka kredytowa wspomagająca inwestycje oraz kreację nowych miejsc pracy;
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości;
- spójny system prawny, w ramach którego można prowadzić elastyczną politykę zatrudnienia;
- restrukturyzacja sektorów własności dostosowana do możliwości lokalnych rynków pracy oraz promocja sektorów stwarzających szansę na trwałe zwiększenie zatrudnienia;
- elastyczna i nowoczesna polityka edukacyjna;
- polityka handlowa, w tym kursowa i celna;
- polityka przestrzennego zagospodarowania kraju, w tym stabilnego podziału kompetencji i odpowiedzialności różnych szczebli władzy;
- właściwie funkcjonujące systemy świadczeń socjalnych;
- system polityki płac wspierający elastyczność zatrudnienia;
- nowe regulacje czasu pracy służące zwiększaniu zatrudnienia.

---

[35] M. Noga, *Makroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 146.

[36] M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 298.

[37] *Transformacja gospodarki polskiej. Doświadczenia i wyzwania*, red. S. Lis, SECESJA, Kraków 1996, s. 394.

[38] *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 478.

[39] A. Adamczyk, *Sposoby przeciwdziałania bezrobociu*, w: *Transformacja gospodarki polskiej*..., op. cit., s. 174.

Aby cel polityki zatrudnienia mógł być osiągnięty[40], konieczne jest zaangażowanie w jego realizację nie tylko władz centralnych i lokalnych, ale również wielu partnerów społecznych oraz akceptacja społeczna instrumentów służących do jego osiągnięcia.

5. Uwarunkowania polityki zatrudnienia

Na instrumenty wykorzystywane przez organy władzy w odniesieniu do polityki zatrudnienia oraz stopień swobody ich wyboru wpływa wiele złożonych czynników, które mają istotne znaczenie dla realizacji jej głównego celu, jakim jest pełne zatrudnienie. Obejmują one istniejące w świecie uwarunkowania i rozwiązania instytucjonalne, prawne, ekonomiczne i aksjologiczne, mające swój wyraz w zasadach przyjętych przez organizacje międzynarodowe w formie paktów, kart i konwencji. Istotne znaczenie odgrywają również uwarunkowania społeczne, materialne i systemowe[41] determinujące politykę zatrudnienia w danym kraju.

Jednym ze sposobów klasyfikacji uwarunkowań polityki ekonomicznej, nadrzędnej wobec pozostałych polityk realizowanych przez państwo, jest podział B. Prandeckiej[42], która wyróżnia uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne.

W grupie uwarunkowań wewnętrznych trzeba przede wszystkim wymienić stan i strukturę zasobów kraju, reprezentujących jego możliwości ekonomiczne. Mamy tu na myśli czynniki tkwiące w środowisku naturalnym (czynniki przyrodnicze), czynniki ludzkie (demograficzne i społeczne) oraz czynniki materialne, a więc zagospodarowanie kraju i jego regionów[43]. Wśród uwarunkowań materialnych istotną rolę odgrywa wyposażenie kraju w majątek produkcyjny i infrastrukturę. Wpływa on niewątpliwie na osiągany w danym czasie poziom efektywnego zatrudniania zasobów siły roboczej. Nie bez znaczenia pozostaje stan zużycia ekonomicznego i technicznego majątku trwałego oraz poziom inwestycji i postęp technologiczny w kraju. Spośród uwarunkowań demograficznych i społecznych podstawowe znaczenie ma przede wszystkim liczba i struk-

[40] Zob. D. Bellemare, J. Forowicz, L. Paulin-Simon, *Pełne zatrudnienie w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1994, s. 158-164.

[41] Klasyfikacja uwarunkowań proponowana przez S. Kuźnińskiego, *Polityka gospodarcza. Realia, dylematy propozycje*, Warszawa 1987, s. 135.

[42] B. Prandecka, *Przedmiot zainteresowań i badań polityki ekonomicznej*, w: *Wybrane zagadnienia polityki społeczno-ekonomicznej*, red. B. Prandecka, „Studia Ekonomiczne INE PAN" nr 6, Warszawa 1984, s. 13–14.

[43] *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 61.

tura ludności kraju. Określa ona wielkość zasobów siły roboczej w danym miejscu i czasie oraz wpływa na wielkość popytu w gospodarce, generującego zapotrzebowanie na siłę roboczą w kraju.

Czynnik ludzki w polityce gospodarczej jest także źródłem licznych i istotnych uwarunkowań typu jakościowego. Wśród uwarunkowań jakościowych, istotnych przy realizacji celów polityki zatrudnienia, wymienia się: przedsiębiorczość, umiejętności organizatorskie, dyscyplinę pracy, solidność zawodową oraz rzetelność i odpowiedzialność[44].

Niezwykle ważnym czynnikiem jest sytuacja ekonomiczna kraju oraz prowadzona przez państwo polityka podatkowa, polityka celna i polityka budżetowa. Ta ostatnia silnie uzależnia realizację zadań polityki zatrudnienia od przyznanych na te cele środków finansowych, wydatkowanych z budżetu państwa, budżetów samorządu terytorialnego i innych funduszy celowych.

W grupie uwarunkowań zewnętrznych wymienia się sytuację międzynarodową, przynależność danego kraju do określonych ugrupowań politycznych i gospodarczych (np. Organizacja Współpracy i Rozwoju OECD) oraz warunki wymiany międzynarodowej. Otoczenie, w którym funkcjonuje gospodarka, ma niebagatelny wpływ na możliwości i ograniczenia polityki ekonomicznej, pociągając za sobą konsekwencje i zobowiązania, które musi ono wypełnić.

Do uwarunkowań zewnętrznych należy zaliczyć też stan i strukturę zagospodarowania regionów przygranicznych krajów sąsiednich[45] oraz bezpośredni wpływ wywierany na politykę ekonomiczną przez instytucje międzynarodowe, tj. Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju[46].

Niektóre z praw obywatelskich, stanowiących zobowiązanie dla organów państwowych, mają swoje źródło w międzynarodowych paktach, kartach i konwencjach określających zdania w sferze polityki zatrudnienia i polityki socjalnej[47].

Istotną grupę czynników wpływających na kształt prowadzonej przez państwo polityki zatrudnienia stanowią uwarunkowania ustrojowo-systemowe.

---

[44] R. Bugaj, *Społeczne uwarunkowania polityki gospodarczej. Próba identyfikacji i elementy diagnozy*, w: *Wybrane zagadnienia polityki społeczno-ekonomicznej*, red. B. Prandecka, op. cit., s. 133.

[45] *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 60.

[46] J. Sołdaczuk, *Współczesna gospodarka światowa. Struktura, mechanizm, tendencje*, Warszawa 1987, s. 138.

[47] Należą do nich: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka , Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i kulturalnych oraz Międzynarodowy Pakt 777 Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.), Deklaracja o Postępie Społecznym i Rozwoju, Europejska Karta Społeczna przyjęta w 1961 r. (ratyfikowana przez Polskę w 1991 r.), Zob. J. Kroszel, *Podstawy i uwarunkowania polityki społecznej...*, op. cit., s. 43–59.

6. Podstawy ustrojowo-prawne polityki zatrudnienia w Polsce

System ekonomiczny przesądza o kształcie i strukturze sfery regulacji w gospodarce narodowej, tworząc tym samym zespół podstawowych uwarunkowań polityki ekonomicznej, określając jej zakres, pole, instrumentację, a często także cele działań[48]. Przyjęty system ekonomiczny determinuje regulacyjną rolę państwa i jego wpływ na kształtowanie procesów gospodarczych, w tym zatrudnienia. Granice działań państwa określone są w przepisach prawa. Należy jednak pamiętać, iż podstawę konstruowania systemów prawnych i konkretnych rozwiązań legislacyjnych stanowią założenia ideologiczne, przyjęty system wartości oraz system polityczny i społeczno-gospodarczy.

Podstawowym dokumentem, zawierającym zasady ustroju społeczno-gospodarczego, w krajach demokratycznych jest konstytucja. Zasady ustroju społeczno-gospodarczego obowiązującego w Polsce zawarte są w rozdziale I „Rzeczypospolita"(w art. 19–24) oraz w części rozdziału II poświęconego „Wolnościom i prawom ekonomicznym, socjalnym i kulturalnym"[49]. Podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

W praktyce odróżnienie praw socjalnych od wolności ekonomicznych jest trudne i oba rodzaje praw należy traktować jako jedną kategorię praw gwarantujących warunki bytowe i rozwój intelektualny w skali jednostek i narodu[50]. Największe kontrowersje budzą prawa socjalne. Ich uwzględnianie w konstytucji mogłoby rozbudzić nadmierne oczekiwania społeczne. Z drugiej strony wprowadzenie ich do konstytucji jest niezbędne ze względu na zagwarantowanie poczucia bezpieczeństwa socjalnego obywateli[51]. Niektóre prawa socjalne zawarte w konstytucji stosuje się bezpośrednio, tzn. na podstawie zapisów konstytucyjnych norm mogą być wydawane indywidualne akty stosowania prawa. Większości praw socjalnych zagwarantowanych w konstytucji można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawach.

Z punktu widzenia realizacji polityki zatrudnienia niezwykle ważny jest art. 65 konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę zmierzająca do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkole-

---

[48] B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 34–35.

[49] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (DzU nr 78, poz. 483).

[50] L. Wiszniewski, *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000, s. 165.

[51] Z. Góral, M. Włodarczyk, *Prawne problemy rynku pracy*, w: *Polskie prawo...*, op. cit., s. 148.

nia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. Konstytucja nie zapewnia powszechnego prawa do pracy, rozumianego zwykle jako prawo do zarobkowego zatrudnienia przez pracodawcę prywatnego albo publicznego[52]. Na państwie spoczywa obowiązek działania zmierzającego do stworzenia optymalnych warunków do podejmowania i wykonywania pracy przez obywateli. Niemniej obywatelom nie przysługuje roszczenie o zapewnienie pracy, niezależnie od tego, czy odpowiada ona kwalifikacjom osobistym[53]. Wskazanie w konstytucji rozwiązań podejmowanych przez państwo w wypadku występowania bezrobocia sprawia, że ma on charakter programowy, gdyż wskazuje na cele, jakie powinny realizować władze publiczne w dziedzinie polityki zatrudnienia. Takie określenie nazywane jest poziomym działaniem prawa, gdyż wiąże ręce władzom publicznym i pracodawcom. Innym przykładem norm wiążących w pionie (dotyczy uprawnień pracowników) i poziomie jest art.66 ust.1 i 2. Rolą państwa jest wprowadzenie właściwych uregulowań ustawowych oraz zapewnienie ich przestrzegania dzięki istnieniu m.in. Państwowej Inspekcji Pracy oraz sądownictwa pracy[54].

Państwo nie pozostawia jednak obywatela samego, gdy pozostaje on bez pracy nie z własnej woli. Gdy nie ma innych środków utrzymania, ma prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 konstytucji). Zakres i formy, w jakich osoby uprawnione mogą korzystać z tych praw, regulują ustawy, jednak stopień pokrycia potrzeb osób uprawnionych jest zależny od poziomu ogólnej zamożności społeczeństwa i od stanu finansów publicznych[55].

Aby państwo mogło zrealizować zagwarantowane w konstytucji prawa socjalne, niezbędne jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych. Wiąże się to z polityką fiskalną oraz redystrybucyjną państwa. Konstytucja RP nie gwarantuje jednak trwałego i niezmiennego systemu podatkowego, gdyż brak w niej zapisów o:

1) zasadzie ekonomiczności, sprawiedliwości i stabilności,
2) ustaleniu przedmiotowo określonego katalogu podatków obciążających ludność i przedsiębiorstwa,
3) ustaleniu katalogu lokalnych podatków obligatoryjnych i fakultatywnych oraz udziałów w podatkach państwa[56].

Powyższe zasady mają na celu zapewnienie rozwoju i stabilnego funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej.

---

[52] P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 1997r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 91.

[53] *Konstytucje RP i komentarz do konstytucji RP z 1997*, red. J. Bocio, Drukarnia Kwant, Wrocław 1998, s. 122.

[54] P. Winczorek, *Komentarz...*, op. cit., s. 89.

[55] Tamże, s. 91.

[56] Tamże, s. 454–456.

Gwarantowanie niektórych praw społecznych, na zasadach określonych w ustawach, wynika z prostej przyczyny, a mianowicie ich realizacja jest silnie uzależniona od możliwości finansowych państwa. Z drugiej strony takie ujęcie obowiązków państwa wymusza na obywatelach samoistne podjęcie działań mających na celu poprawę ich sytuacji materialnej i społecznej. Istnienie mechanizmów i instytucji społecznych ma jedynie charakter doraźnej i przejściowej pomocy.

Urzeczywistnieniem konstytucyjnej zasady solidarności jest realizacja praw socjalnych przez państwo. Jeśli obywatele i najbliższe im instytucje, takie jak rodzina, sąsiedzi gmina czy parafia, nie potrafią w sposób tradycyjny zaspokoić swoich potrzeb socjalnych, wówczas muszą sięgać po pomoc ze strony władz publicznych, a te muszą udzielić im pomocy zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności)[57]. Zasada pomocniczości wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła katolickiego, w myśl której państwo powinno wziąć na siebie niektóre zadania redystrybucyjne w imię sprawiedliwości społecznej, ponieważ zadań tych nie może dobrze wykonać rodzina czy gmina[58].

Podstawowym kryterium, pozwalającym wyróżnić ten model gospodarki od pozostałych, powinna być zasada sprawiedliwości społecznej[59]. Jej urzeczywistnienie nie byłoby możliwe bez czynnego udziału partnerów społecznych, tj. organów państwowych, organów samorządu terytorialnego, partii politycznych, związkow zawodowych, fundacji, organizacji pracodawców i przedsiębiorców, stowarzyszeń, organizacji bezrobotnych i innych podmiotów społecznych. Aby dialog i współpraca z partnerami społecznymi była możliwa, państwo musi stworzyć warunki do ich czynnego uczestnictwa w procesie stanowienia i realizacji programów społeczno-gospodarczych, bez naruszania praw innych podmiotów gospodarki rynkowej.

W sferze ekonomicznej zasady społecznej gospodarki rynkowej powinny przejawiać się przede wszystkim w rozszerzeniu sektora prywatnego poprzez prywatyzację i reprywatyzację. Kolejnym postulatem wynikającym z zasad społecznej gospodarki rynkowej jest polityka stabilizacji gospodarczej, tj. polityka fiskalna i monetarna, sprzyjająca obniżaniu inflacji. Oczekuje się też polityki sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, a więc obniżającej bezrobocie. W sferze polityki społecznej zasady społecznej gospodarki rynkowej powinny kształtować pożądane przemiany w strukturze społeczno-zawodowej pracobiorców, rozwijanie zatrudnienia w szeroko pojmowanej sferze usług (także kultu-

[57] *Subsydiarność*, red. W. Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 370.

[58] M. Novak, *Liberalizm-sprzymierzeniec czy wróg Kościoła*, tłum. W. Buchner, „W drodze", Poznań 1993, s. 35.

[59] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 189.

ralnych), w nawiązaniu do trendów gospodarczo-społecznych krajów o rozwiniętej gospodarce. W sferze socjalnej zaś społeczna gospodarka rynkowa przejawiać się będzie w rozwoju systemów ubezpieczeń emerytalnych i zdrowotnych, w świadczeniach dla bezrobotnych i niepełnosprawnych oraz w systemie pomocy społecznej i rodzinnej[60]. Działania podejmowane przez organa władzy publicznej w społecznej gospodarce rynkowej powinny zmierzać w kierunku dobrobytu państwa i jego obywateli, a więc zaspokojenia potrzeb ogółu społeczeństwa, a nie pojedynczych jego jednostek. Aby ten cel osiągnąć, państwo powinno zrzec się wyłączności w zakresie realizacji potrzeb gospodarczych i nie ograniczać nadmiernie swobód obywatelskich w dziedzinie gospodarczej. Obecność państwa powinna iść w tym kierunku, aby zapewnić wszystkim jego obywatelom równość szans i możliwości zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej.

W wielu dokumentach międzynarodowych i krajowych znajdują się odwołania do zasad sprawiedliwości społecznej, która jest różnie pojmowana. W naukach ekonomicznych sprawiedliwość pojmowana jest najczęściej jako norma regulująca podział idealny określonych dóbr w społeczeństwie według przyjętych cech charakterystycznych, które należy brać pod uwagę przy wymiarze sprawiedliwości, np. każdemu według zasług, każdemu według pracy, każdemu według potrzeb, każdemu według prawa, każdemu według jego pozycji itp.[61]

7. Instrumenty polityki zatrudnienia

Teoria i praktyka polityki zatrudnienia wypracowała wiele instrumentów służących realizacji celów polityki zatrudnienia[62], które można podzielić się na trzy grupy[63]:
– służące wywieraniu wpływu na wzrost popytu na siłę roboczą,
– zmniejszające podaż siły roboczej,
– dotyczące porozumień międzynarodowych w sprawie transferu siły roboczej.

Biorąc pod uwagę kryterium celu wyodrębnia się instrumenty w zależności od realizowanych przez nie zadań, np. instrumenty regulacji aktywności zawodowej, przemieszczeń pracowniczych, podnoszenia kwalifikacji, stabilizacji

[60] J. Bocio, *Konstytucje RP oraz komentarz...*, op. cit., s. 51.

[61] *Mały słownik terminów i pojęć filozoficznych dla studiujących filozofię chrześcijańską*, opr. A. Podsiad, Z. Więckowski, Warszawa 1983, s. 366.

[62] Zob. *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 467; *Polityka zatrudnienia*, w: *Polityka społeczna w okresie transformacji*, op. cit., s. 73; L. Dziewięcka-Bokun, J. Mielecki, *Wybrane problemy polityki...*, op. cit., s. 12.

[63] K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*,wyd. 2, Warszawa 1992, s. 137.

załóg, narzędzia optymalizacji poziomu i struktury zatrudnienia w zakładach pracy. Na podstawie kryterium cechy danego instrumentu wyodrębnia się instrumenty o podobnym typie, niezależnie od tego, czemu mają służyć[64].

Do najczęściej wykorzystywanych instrumentów polityki zatrudnienia zalicza się instrumenty prawne (Kodeks pracy, Konstytucja RP, ustawy, rozporządzenia), poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy prowadzone przez publiczne i prywatne biura pośrednictwa pracy, ubezpieczenie społeczne itp.

Przyjęcie do realizacji jednego z celów polityki zatrudnienia jest uzależnione od wyboru rodzaju podejścia do zagadnień zatrudnieniowych[65]. Mogą być one bowiem rozpatrywane od strony podażowej (osób poszukujących pracy) bądź popytowej (oferujących pracę). Ze względów społecznych, najwłaściwsze było pogodzenie obydwu odniesień. Podstawą dla podejmowania tych działań musi być strategia rozwoju społeczno-gospodarczego uwzględniająca istniejącą sytuację i przemiany gospodarcze oraz stwarzająca podstawy zapobiegania skutkom negatywnych zmian gospodarczych.

8. Podmioty polityki zatrudnienia

Przez podmioty polityki zatrudnienia należy rozumieć organy i jednostki wyznaczające cele i zadania oraz podejmujące przedsięwzięcia związane z realizacją polityki zatrudnienia[66]. Podmiotami realizacji polityki zatrudnienia w Polsce pozostają głównie władze centralne, tj. Sejm i Senat, Rada Ministrów, minister pracy i polityki społecznej oraz inni członkowie RM, terenowe organy władzy państwowej i samorządu terytorialnego, zakłady pracy, partnerzy społeczni. Decentralizacja systemów rządzenia może pociągać za sobą pewne przesunięcia w podziale zadań w zakresie planowania i prowadzenia polityki ekonomicznej między organami centralnymi i organami samorządu terytorialnego w regionach i w skali lokalnej. Na mocy art.166 Konstytucji państwo może w drodze ustawy zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie pewnych zadań publicznych. Przekazanie kompetencji samorządom terytorialnym dokonuje się również w przypadku zwalczania bezrobocia. Zadanie zwalczania bezrobocia, określone w art.65 ust.5, zostało przekazane powiatowym urzędom pracy. Zgodnie z art.3 ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu[67], administracja rządowa i samo-

[64] M. Król, *Polityka zatrudnienia*, op. cit., s. 135.

[65] M. Sęp, *Uwarunkowania...*, op. cit., s. 25.

[66] K. Podolski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995, s. 85.

[67] Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, DzU nr 154 poz. 1793 z 2001 roku.

rządowa realizuje zadania określone w ustawie we współdziałaniu z organami, organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, a w szczególności ze związkami zawodowymi, pracodawcami i bezrobotnymi. Takie ujęcie zadań państwa i indywidualnych uprawnień sprawia, że instytucja bezrobocia nie ma jednoznacznej formy prawnej i umożliwia rozmycie odpowiedzialności. Bezrobocie jest zjawiskiem trwałym i powszechnym, z tendencją do wzrostu, w związku z czym koncepcję zadań państwa należy współcześnie tłumaczyć w kontekście politycznym, tzn. odpowiedniej polityki gospodarczej i społecznej, a nie w tradycyjnym ujęciu administracji (rządowej i samorządowej) zatrudnienia i bezrobocia[68]. W realizacji celów polityki zatrudnienia przewiduje się również wzrost roli organów ponadnarodowych i organizacji międzynarodowych, działających na zasadzie subsydiarności (pomocniczości)[69].

Realizując politykę zatrudnienia, trzeba pamiętać o jej podmiocie, którym jest człowiek mający indywidualne potrzeby, aspiracje, zamiłowania oraz uzdolnienia zawodowe. Stawia to aspekt ekonomiczny na równi ze społecznym (humanistycznym). Prowadzenie tej polityki w zgodności z poszanowaniem prawa jednostki do swobodnego wyboru[70] tak zawodu, jak i miejsca pracy wymaga umiejętnego łączenia bodźców ekonomicznych i społecznych z bodźcami prawnymi oraz administracyjnymi. Wszystkie wymienione instytucje i organy, aby rozwiązać problemy zatrudnienia, muszą pogodzić indywidualne interesy pracownika i pracodawcy z interesami ogółu, wynikającymi z przyjętego programu społeczno-gospodarczego. Niezwykle istotnym zagadnieniem pozostaje pogodzenie potrzeb bieżących i doraźnych rozwiązań z celami długofalowymi oraz łagodzenie powstałych napięć społecznych.

Mieczysław Lis

Dilemmas of employment policy in open market economy

Summary

Dissertation represents few aspects of internal and external conditions which have direct or indirect influence on realization of the employment policy in Poland. It explains in details the essence, aims, and assignments of employment policy in open market

[68] J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Warszawa 2001, s. 352–355.

[69] *Polityka gospodarcza*, op. cit., s. 238.

[70] Zob. Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników i wolność pracy*, w: *Polskie prawo...*, op. cit., s. 9–40.

in details the essence, aims, and assignments of employment policy in open market economy countries. It justifies the regulation of work relations by public authorities taking into consideration ideological, economical, public and legislative determinants. It points out difficulties encountered by public authorities while interfering with work market.

It corresponds to definite employment aims as well as methods, means, and ways leading to achieve appointed intensions. It also represents factors which influence directions and pace of employment's development. It describes theoretical conception of employment and its connections with employment policy. Moreover, it indicates attributes which are necessary to execute the main aim of employment policy: the full employment of available workforce.

The final part is devoted to public market economy. It explains its basic ideas and criteria thanks to which it is possible to distinguish this model of economy taking into consideration basis of economical system in Poland. Besides, it interprets social and economical freedom and rights entitled to polish citizens according to Constitution. It elucidates mutual relations between the realization of economical and employment policy, the latter being the integral part of social policy.