Aurelia Polańska

SZANSE DLA BADAŃ NAD PEŁNYM ZATRUDNIENIEM W POLSCE

1. Wstęp

W krajach zachodnich u schyłku XX wieku kwestie pełnego zatrudnienia są trudniejszymi niż były 40-50 lat temu. Istnieje w tych krajach bezrobocie jawne i ukryte, którego nie daje się zlikwidować. Lęk młodych ludzi o to, czy znajdą pracę, jest powszechny. Także ryzyko utraty pracy przez osoby już pracujące dotyka bardzo wiele osób.

W skali życia człowieka dostęp do odpowiedniej pracy zarobkowej jest sprawą podstawową. I to nie tylko z powodu potrzeby osiągnięcia środków finansowych. Ludzie, którzy czerpią dochody z własności, także potrzebują pracy zarobkowej, gdyż jest ona podstawowym wymiarem życia. W tej pracy człowiek sprawdza swoje kwalifikacje i je doskonali, ma możliwość współdziałania z ludźmi, znajduje warunki do tworzenia produktów i usług użytecznych dla innych ludzi. Praca ma wymiar materialny i duchowy, dlatego jest wszystkim ludziom potrzebna. Szczególnie cenią ją ludzie o niepełnym zdrowiu.

Niestety w ostatnich dekadach XX wieku zaczął gwałtownie maleć popyt na pracę w wielu rodzajach branż i gałęzi, zmniejsza się zatrudnienie stałe, zmieniają się wymogi kwalifikacyjne, zwiększa się znaczenie samozatrudnienia. Szybkość zmian stanowi dla wielu ludzi barierę, której nie potrafią pokonać. Te nowe zjawiska wiążą się z sytuacją na rynkach globalnych: z konkurencją w skali światowej i bardzo szybkimi zmianami w technice i technologii.

Polska, jako kraj włączony do Bloku Radzieckiego, przez 50 lat była krajem peryferyjnym. W dekadzie lat dziewięćdziesiątych podjęła bardzo ambitne zadanie – likwidacji ustroju socjalistycznego i wdrożenie ustroju rynkowego. Pragnie znaleźć miejsce na rynkach globalnych i wyjść z zacofania i z peryferyjności. Pragnie osiągnąć wzrost gospodarczy, wzrost płac realnych i naprawić to, co uległo zniszczeniu w okresie PRL.

W pierwszym roku reform, tzn. w roku 1990 rząd zorganizował sieć urzędów pracy i pojawiło się jawne bezrobocie. W roku 1997 rozmiary bezrobocia uległy pewnemu zmniejszeniu, ale jest ono nadal masowe, gdyż wskaźniki przekraczają stopę 10%.

W świadomości społeczeństwa jest dość głęboko zakorzeniona opinia, że bezrobocie jest nieuchronnym zjawiskiem ustroju rynkowego. Było ono obecne na ziemiach polskich w okresie międzywojennym i powróciło w czasie transformacji. Tylko w warunkach ustroju socjalistycznego nie było bezrobocia. Wniosek tego rodzaju jest jednoznaczny: powróćmy do dawnego ustroju i zlikwidujemy bezrobocie. Ale niektórzy pamiętają także i to, że w PRL było wiele innych zjawisk negatywnych, które były także bardzo dokuczliwe. Jakie zatem mamy perspektywy? Skoro dawnej było źle i dziś jest źle, jak żyć? Gdy ludziom dziś bardzo trudno żyć, a nie mają nadziei, że będzie lżej w przyszłości, to życie staje się smutne, szare, ciężkie. A takim być nie powinno. Tym ludziom trzeba pomóc. Tu się otwiera pole także dla naukowców, nie tylko dla polityków i organizacji charytatywnych. Do zadań nauki należy poszukiwanie rozwiązań trudnych kwestii. Taką kwestią jest niewątpliwie niepełne zatrudnienie w Polsce w latach dziewięćdziesiątych.

W swoim artykule adresowanym do naukowców przedstawiam kilka refleksji z dotychczas wykonanych badań. Nie są to refleksje, które mogą pomóc bezpośrednio osobie poszukującej pracy zarobkowej. Są to refleksje poszukujące nowych kierunków badań rynku pracy w Polsce.

W artykule przedstawiam trzy tezy:

– kwestia pełnego zatrudnienia jest osobliwą kwestią społeczną,

– niepełne wykorzystanie zasobów pracy istnieje w każdym ustroju gospodarczym,

– teorie rynku pracy służące polityce makroekonomicznej wymagają wzbogacenia przez badania w skali mikroekonomicznej.

2. *Osobliwość kwestii pełnego zatrudnienia*

W gospodarce użytkujemy trzy rodzaje zasobów: pracę, zasoby naturalne Ziemi i kapitał. Każdy z nich odgrywa istotną rolę w procesie produkcji, wpływa na wydajność, opłacalność i wartość rynkową dóbr i usług. Jednakże kwestia pełnego wykorzystania dotyczy tylko zasobu pracy. Ta osobliwość wymaga refleksji.

Nie eksponuje się kwestii pełnego wykorzystania zasobów środowiska przyrody, tych odnawialnych i nieodnawialnych. Nie postuluje się także pełnego wykorzystania kapitału. Dlaczego? Przecież niewykorzystany potencjał produkcji ulega marnotrawstwu. Nie eksploatowane zasoby ziemi mogą tracić wartość. Mimo to jedyny czynnik, dla którego poszukuje się rozwiązań, dotyczy pełnego wykorzystania zasobów pracy.

Problem pełnego wykorzystania zasobów pracy pojawił się w XX wieku przede wszystkim jako problem polityczny. Ryzyko konfliktów klasowych i rewolucji proletariackich skłoniło do poszukiwania rozwiązań tego problemu. Jednym z rozwiązań było wprowadzenie tzw. gospodarki mieszanej poprzez interwencję

państwa w rynek. To rozwiązanie wywarło bardzo głęboki wpływ na rozwój współczesnej gospodarki. Drugie rozwiązanie polegało na organizowaniu sieci urzędów pośrednictwa pracy pomagających ludziom znaleźć zatrudnienie, a bezrobotnym długookresowo pomagać finansowo.

Niepełne zatrudnienie ujawniające się w postaci bezrobocia to nie tylko problem polityczny. To przede wszystkim problem moralny i ekonomiczny.

Praca zarobkowa jest formą życia człowieka i sposobem uzyskiwania dochodów. Od tej pracy bardzo wiele zależy w życiu człowieka: jego zdrowie, świadomość własnej wartości, prestiż, sposoby doskonalenia się, więzi z innymi ludźmi. Gdy człowiek chce pracować zarobkowo, a pracy nie znajduje – biednieje, a jego osobowość ulega dezintegracji. Gdy okres bez pracy nadmiernie się wydłuża, człowiek traci nadzieję na to, że znajdzie zatrudnienie. Staje się bezradny i zależny od pomocy innych ludzi.

Niepełne zatrudnienie to także wielki problem ekonomiczny. Ludzie, którzy nie pracują zarobkowo, nie tworzą produktu, nie płacą podatków, a korzystając z zasiłków zmniejszają dochody realne osób pracujących. To główne skutki ekonomiczne. Obok nich istnieje wiele innych ułomności.

W ustroju demokratycznym wszyscy mają równe prawa polityczne. Także ludzie nie mający zatrudnienia decydują o tym, kto rządzi, mają wpływ na kariery polityków. Dlatego w propagandzie wyborczej bardzo często podnosi się problem pełnego zatrudnienia.

Problem niepełnego wykorzystania zasobów pracy jest osobliwy, ponieważ jest wielowymiarowy. Skupia kwestie moralne, ekonomiczne i polityczne.

3. Niepełne realne wykorzystanie zasobów pracy ma miejsce w każdym ustroju gospodarczym

W dziejach gospodarczych ludzkość ukształtowała trzy wielkie ustroje: tradycyjny, rynkowy, socjalistyczny. Tylko w ustroju rynkowym istnieje jawne, prawnie sankcjonowane niepełne zatrudnienie. Pozostałe ustroje bezrobocia nie rejestrują. Dlatego w świadomości wielu ludzi obecna jest myśl, że tylko w ustroju rynkowym istnieje plaga bezrobocia.

Otóż w **ustroju tradycyjnym**, w gospodarce opartej na rolnictwie nikt dawniej nie rejestrował liczby osób pracujących, ich czasu pracy, opłacalności produktu. Czas pracy zależał od pór roku, od warunków atmosferycznych. Podaż rąk do pracy zależała od warunków demograficznych, a klęska głodu, epidemie i niska wydajność pracy powodowały, że bieda, a nie bezrobocie była problemem, z którym się ludzie zmagali tak na wsi jak i w miastach.

R. Cameron podaje, że w bogatym starożytnym Rzymie liczącym około 1 mln

mieszkańców 200 000 ludzi, tj. 20%, uzyskiwało bezpłatnie zboże, gdyż nie stać ich było na zakup tego podstawowego produktu[1].

Tego rodzaju informacje znajdujemy w licznych podręcznikach historii gospodarczej. Prawdopodobnie w ustroju tradycyjnym tylko nieliczni wykonywali regularnie prace, które spełniałyby współczesne wymogi pełnego zatrudnienia. Ustrój tradycyjny nie minął. W świecie współczesnym bardzo duża część ludzkości ciągle żyje i pracuje według zasad ustroju tradycyjnego. Oni dążą do ustroju rynkowego, ale wielu ludzi utrzymuje się z tego, co wyprodukuje dla własnych potrzeb w gospodarstwie rolnym. Bardzo korzystna jest sytuacja, gdy się użytkuje własną działkę do upraw.

Ustrój socjalistyczny cechowało bardzo marnotrawne wykorzystanie zasobów pracy. Pełne zatrudnienie było ideologicznym hasłem komunistów, które zjednywało im zwolenników. Hasło to realizowano w taki sposób, że nie liczono kosztów pracy, opłacalności. Ta praktyka powodowała zjawisko ukrytego bezrobocia. Kornai nakazywał je „bezrobociem w miejscu pracy". Józef Nowicki wykazał, że ukryte bezrobocie w PRL w połowie dekady lat osiemdziesiątych było wyższe i bardziej kosztowne niż jawne bezrobocie w ustroju rynkowym w czasie wielkiego kryzysu[2].

W **ustroju rynkowym** starania o pełne zatrudnienie stały się widoczne w początkach XX wieku. Wysiłki podjęte w Anglii opisał Wacław Szubert[3]. W Polsce między obu wojnami światowymi bezrobocie na wsi i w mieście było bardzo dotkliwe. Było ono udziałem wielu ludzi i dlatego idee socjalistyczne o pełnym zatrudnieniu wydały się bardzo atrakcyjne. W tym okresie nasiliło się zjawisko proletaryzmu („człowiek bez jakiejkolwiek własności"), gdyż brak własnych narzędzi pracy i odejście ze wsi do miast całkowicie uzależniały człowieka od pracodawcy. Bezrobotnym w mieście wypłacono bardzo skromne zasiłki. Ludzie mieszkający na wsi nie mieli dostępu do zasiłków. Gdy człowiek znalazł trwałe zatrudnienie, z którego dochody pozwalały nie tylko na bieżące utrzymanie, ale i na pewne oszczędności, uzyskiwał status uczestnika klasy średniej.

Problem rynku pracy analizował Michał Kalecki. W bardzo zwięzłej pracy uzasadnił myśl, że rynek nie jest w stanie rozwiązać problemów bezrobocia[4]. Dlatego kwestię pełnego zatrudnienia uznał za problem polityczny, wymagający pozaekonomicznych metod. W ten sposób uzasadnił potrzebę interwencji państwa.

Reasumując – niepełne wykorzystanie zasobów pracy występowało i występu-

---

[1] R. Cameron, *Historia gospodarcza świata*, Książka i Wiedza, 1997, s. 47.

[2] J. Nowicki, *Paradoksy pełnego zatrudnienia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1990.

[3] W. Szubert, *Studia z polityki społeczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1973.

[4] M. Kalecki, *Polityczne aspekty pełnego zatrudnienia*, „Ekonomista" nr 5, s. 61.

je w każdym ustroju. Jednakże w ustroju rynkowym stało się zjawiskiem jawnym, rejestrowanym, i to z dwóch powodów. Zjawisko jawne łatwiej zidentyfikować i mu zaradzić. Państwo przy pomocy budżetu tworzonego z podatków ludzi pracujących organizuje pomoc na rzecz bezrobotnych. Nie chce ich pozostawić samym sobie. Dlatego nie można traktować bezrobocia tylko jako plagi gospodarki rynkowej. Jest ono, podobnie jak w każdym ustroju, zjawiskiem negatywnym, dla którego poszukuje się środków zaradczych[5]. Szczególnej pomocy wymagają ludzie, którzy pragną pracować zarobkowo i nie mogą znaleźć zatrudnienia.

4. Niewystarczalność badań makroekonomicznych

Temat pełnego wykorzystania zasobów pracy jest atrakcyjny dla badań ekonomicznych. Badania prowadzi wiele ośrodków i wiele osób. W Polsce i za granicą znane są publikacje takich autorów, jak Robinson, Friedman, Okun, Phillips, Phelps, Piore. Ich koncepcje bazują na pomiarach w skali makroekonomicznej. Opisują zależności między stopą bezrobocia a wielkością i dynamiką PKB, wielkością płac, inflacją. Gdy w wielu krajach zachodnich osiągnięto stan pełnego zatrudnienia w dekadzie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, efekt ten przypisano interwencji państwa w rynek pracy.

Wzrost kosztów pracy, podniesienie się poziomu edukacji i dobrobytu oraz podwyżka cen na paliwa spowodowały odpływ kapitałów z krajów zachodnich do tzw. krajów trzecich i powrót na scenę zjawiska niepełnego zatrudnienia. W krajach o rozwiniętej gospodarce prace uciążliwe, brudne, pomocnicze i niebezpieczne oddano robotnikom z krajów biednych. Plaga bezrobocia dotknęła obywateli krajów bogatych mających przygotowanie do wykonywania prac wykwalifikowanych. To zjawisko stało się źródłem frustracji tych osób, które pozytywnie oceniały interwencję państwa w rynek pracy. Joan Robinson napisała[6]: „jest ironią, że po okresie ogromnych osiągnięć technicznych i dekadach wzrostu to, co oferujemy – to powrót do masowego bezrobocia i biedy wśród obfitości. Kalecki miał rację będąc sceptykiem. Współczesna gospodarka rynkowa poniosła porażkę na rynku pracy. Zawiodły instytucje ekonomiczne i socjalne w skali krajowej i międzynarodowej". W artykule wyrażono opinię, że kapitalizm i pełne zatrudnienie to zjawiska niekompatybilne. Przyznano w nim rację Michałowi Kaleckiemu, socjaliście, który problem pełnego zatrudnienia zaliczał do problemów politycznych.

Wypróbowany w Polsce, w okresie PRL, sposób rozwiązania kwestii pełnego

[5] Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.

[6] J. Robinson, F. Wilkinson, *What has become of employment policy?* „Cambridge Journal of Economics" 1977.

zatrudnienia też nie zdał egzaminu. Ukryte bezrobocie obok wielu negatywnych skutków ekonomicznych zwiększyło liczbę ludzi słabych, oczekujących na pomoc państwa. Zjawisko to nazwano „wyuczoną bezradnością". Pisze o nim Janusz Mariański[7].

Procesowi wzrostu bezrobocia w krajach Unii Europejskiej w latach siedemdziesiątych towarzyszyło zwiększenie aktywności ludności w krajach „tygrysów azjatyckich". Być może fenomen „tygrysów" by się nie pojawił, gdyby kapitały opłacało się inwestować w krajach zachodnich.

Wysiłki rządów państw zachodnich zmierzających do redukcji masowego bezrobocia w dekadzie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych polegały na sterowaniu stopą wzrostu gospodarczego, polityką podatkową, stopą inflacji, prawnymi regulacjami dotyczącymi funkcjonowania urzędów zatrudnienia, popieraniem wszechstronnej edukacji, tworzeniem funduszy motywujących bezrobotnych do aktywizacji zarobkowej. Sformułowano koncepcję NAIRU dopuszczającą taki rozmiar bezrobocia, który nie zwiększy inflacji. Polega ona na akceptowaniu naturalnej (= dobrowolnej) stopy bezrobocia. Uznano, że w związku z rosnącym dobrobytem zwiększa się odsetek ludności niepracującej zawodowo. Beveridge w Anglii ten odsetek w roku 1945 oszacował na 3%. Begg dla tego samego kraju podaje, że ten odsetek wśród mężczyzn w latach 1980-83 wynosił 9%[8].

Jednakże coraz częściej się dostrzega, że wiązanie bezrobocia ze wskaźnikami wzrostu i ze stopą inflacji nie daje zadawalających rozwiązań, że w krajach zachodnich jest możliwa niska stopa inflacji i wzrost PBK, a jednocześnie wysokie, jawne i ukryte bezrobocie, że jest znaczny odsetek ludzi zniechęconych do poszukiwania pracy i niezdolnych do jej podjęcia. Publikuje się raporty, z których wynika, że wielu ludzi nie jest w stanie podnieść swojego poziomu edukacji i że wiele osób nie jest w stanie sprostać wymogom kwalifikacyjnym współczesnej gospodarki. Oni tworzą bezrobocie strukturalne, zwane także bezrobociem przymusowym.

W Europie Niemcy poświęcają najwięcej uwagi na **poszukiwanie rozwiązań bezrobocia przymusowego**. Idea organizacji pracy bezrobotnych na tzw. „drugim rynku", na rynku bez zysku może być drogą do przekształcenia pracy nisko wydajnej w pracę opłacalną dla kapitałodawców. Wprowadzenie tej idei wymaga daleko idącej decentralizacji decyzji dotyczących rynków pracy.

W Polsce w dekadzie lat dziewięćdziesiątych nie sprawdzają się zasady stosowane w krajach zachodnich. Mamy niezłe wskaźniki wzrostu produktu, jednocześnie przymusowe bezrobocie rośnie. I dlatego trzeba u nas podjąć takie badania, które wskażą co robić, by stan rzeczy poprawić.

---

[7] J. Mariański, *Etos pracy bezrobotnych*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 1994.

[8] D. Begg, *Ekonomia*, t. 2, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.

Ludzie poszukujący zatrudnienia i nie znajdujący pracodawcy to ludzie słabego zdrowia, niskich kwalifikacji, o słabej wierze w wartość swojego zasobu sił, w przeważającej mierze kobiety, ale także absolwenci szkół, którzy w toku edukacji nie rozwinęli jakichkolwiek zainteresowań i uzyskiwali słabe wyniki w nauce. Za tego rodzaju cechy ludzie ci często nie są sami odpowiedzialni. Rodzina, szkoły, środowiska rówieśników mogą wyjaśnić ich sytuacje. Jan Paweł II nazywa ich ludźmi zranionymi. Tym ludziom trzeba pomóc. Do nich także odnosi się Europejska Karta Społeczna.

Kluczem do ograniczenia bezrobocia przymusowego jest decentralizacja decyzji dotyczących rynku pracy. Zintegrowana współpraca władz lokalnych (gminy, miasta), szkół, przedsiębiorców, naukowców, rejonowego urzędu pracy może pozwolić na znalezienie sposobów znaczącego ograniczenia bezrobocia.

Na szczeblu lokalnym można organizować adresowane stanowiska pracy dla określonych osób bezrobotnych i zorganizować okres adaptacji dla osiągnięcia opłacalności zatrudnienia. Tego rodzaju przykład daje gmina Konstantynów pod Łodzią. Włodzimierz Fisiak, burmistrz tego miasta, osiągnął na terenie gminy znaczącą redukcję stopy bezrobocia organizując bezpośrednie formy współpracy między pracobiorcami i pracodawcami[9].

Bezrobocie wiąże się z dochodami ojców rodzin. Gdy są one za niskie na utrzymanie rodziny, kobieta-matka stara się o pracę zarobkową, by poprawić poziom życia. Polityka społeczna o charakterze prorodzinnym niewątpliwie także zredukowałaby liczbę kobiet poszukujących pracy.

Inny sposób ograniczenia bezrobocia polega na bardzo dobrej podstawowej edukacji, która może ludziom pomóc w poznaniu własnych talentów i przez to ułatwić przygotowanie do pracy. Ten rodzaj działania wymaga dość dużego i długotrwałego wysiłku, ale daje dobre wyniki. Jeszcze lepiej byłoby, gdyby szkoły były oceniane za to, jak pomogły swoim absolwentem w rozpoznaniu i doskonaleniu zainteresowań, które są mostem do znalezienia miejsca w strukturze gospodarki. Bezrobotni absolwenci nie mają żadnych zawodowych zainteresowań i nie wiedzą, jakie zajęcia byłyby dla nich odpowiednie.

Inny sposób na bezrobocie to redukowanie zjawiska proletaryzmu. Człowiek posiadający własne narzędzia, lokal, działkę czy środek transportu znacznie łatwiej znajduje miejsce zatrudnienia. Ta myśl zawarta jest w koncepcji Louisa Kelso, który przypuszcza, że w XXI wieku powszechne staną się dwa źródła dochodu: praca i własność[10]. Człowiek pozbawiony jakiejkolwiek własności jest w gor-

[9] J. Wojciechowski, *Przedsiębiorstwo w gospodarce rynkowej. Praca i kapitał*, Polskie Przymierze Gospodarcze, Łódź 1997.

[10] L. Kelso, *Karol Marks prawie kapitalista*, w: *Pracownik, właściciele*, red. S. Ludwiniak, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin-Paryż 1981.

szej sytuacji niż chłop pańszczyźniany w ustroju tradycyjnym, który miał do dyspozycji działkę do samodzielnej uprawy.

Wyszczególniono kilka sposobów redukcji bezrobocia w Polsce. Pewnie jest ich znacznie więcej. Każdy sposób może pomóc w poprawie sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Ograniczenie realnego bezrobocia w kraju może się dokonać przez zmniejszenie bezrobocia w gminach.

Zakończenie

Doświadczenia Polski w okresie transformacji wskazują, ze duża część społeczeństwa nie akceptuje takiej polityki gospodarczej, która daje efekty mierzone tylko wzrostem PKB. Akceptowane są inne kryteria tzn. **wzrost płac realnych i możliwości zatrudnienia**. Dlatego, gdy się formułuje cele polityki gospodarczej z punktu widzenia interesów społeczeństwa, trzeba stawiać trzy zadania: **pełne zatrudnienie, wzrost płac realnych i rozwój gospodarki mierzony inwestycjami netto**. Produkt krajowy brutto nie jest zadawalającym miernikiem dla społeczeństwa.

Okres transformacji gospodarki polskiej tworzy bardzo ciekawe pole dla badań nad rynkiem pracy. Tego rynku nie da się wyjaśnić przy pomocy teorii neoklasycznych, monetarystycznych i keynsowskich. Mamy szanse sformułowania nowych teorii nie tylko dla nas, ale i dla innych państw. Nie zmarnujmy tych szans.

Część druga

SYTUACJA NA RYNKU PRACY W POLSCE