

## Bezrobocie jako zjawisko społeczne

### 1. Wprowadzenie

Praca to świadomy proces aktywności, pod wpływem którego człowiek kształtuje cele, potrzeby materialne oraz modyfikuje otoczenie w celu zapewnienia egzystencji gatunku ludzkiego. Przed podjęciem pracy wymagane jest nabycie odpowiednich kwalifikacji oraz socjalizacja, a różnorodne czynności stanowiące prace sprawiają, że precyzyjne określenie procesów uważanych za prace możliwe jest jedynie w kręgu kultury danego społeczeństwa. W większości kultur praca określa sens i styl życia, zakres kontaktów społecznych, jak również tożsamość i identyfikację społeczną. W kręgu kultury europejskiej znaczenie pracy ukształtowało się głównie pod wpływem tradycji antycznej oraz wartości religii chrześcijańskiej. W encyklice "Laborem Exercens", Jan Paweł II postawił hipotezę, że praca powinna zapewniać człowiekowi możliwość rozwoju, spełnienia się, a także prowadzić rozwoju do wspólnoty. Natomiast zgodnie z poglądem Maxa Weбера przedstawionym w "Etyce protestanckiej a duch kapitalizmu", protestancka etyka pracy stanowi główny czynnik powstania gospodarki kapitalistycznej opartej na mechanizmie rynkowym.

Praca w społeczeństwach opartych na mechanizmie rynkowym znajduje wyraz w usłudze lub produkcji, na który jest popyt. Zadowolenie z pracy ma wpływ na zadowolenie życiowe zarówno jednostki, jak również grup społecznych. Zbiorowości, które potrafią lepiej przygotować poszczególne jednostki do wykonywania pracy, następnie lepiej organizują ten świadomy proces aktywności oraz bardziej go cenią. W społecznościach opartych na mechanizmie rynkowym wyróżnia się trzy formy pracy:

- a. zatrudnienie obejmujące również pracę na własny rachunek,
- b. nieodpłatna praca w domu ściśle wiążąca się z koncepcją spędzania wolnego czasu,
- c. wolontariat, czyli nieodpłatne, świadome i dobrowolne celowo podejmowane działanie na rzecz innych osób, społeczności lub organizacji.

Zatrudnienie określa się przez liczbę osób pozostających stosunku pracy lub stosunku służbowym na czas określony i nieokreślony, w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy. Przy ustalaniu poziomu zatrudnienia brane są również pod uwagę osoby pełnozatrudnione oraz osoby niepełnozatrudnione, które daną jednostkę określają jako główne miejsce pracy. uwagę, że udział w podziale dochodu narodowego uzależniony jest od włożonego kapitału. Praca jest ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego, a także źródłem wytwarzanego

dochodu narodowego. Zatem w ramach prowadzonej polityki społecznej w wielu państwach problemy rynku pracy są traktowane ze szczególną troską<sup>1</sup>. Praca uważana jest za prawo każdego członka społeczeństwa, to znaczy, że każdemu przysługuje prawo do pracy i do udziału w podziale dochodu narodowego na podstawie ilości i jakości włożonej pracy. Jednakże warto zwrócić uwagę, że podział dochodu narodowego odbywa się na podstawie zaangażowanego kapitału, a wysoki poziom zatrudnienia często nie gwarantuje pożądanego przyrostu wydajności pracy, tym samym zamierzonego wzrostu dochodu narodowego<sup>2</sup>. Praca nakłada na jednostki konieczność posiadania właściwego przygotowania ogólnego, zawodowego oraz wysokich kwalifikacji. Z tego względu rozwój gospodarczy poprzez zmiany zachodzące na rynku pracy stale oddziałuje na politykę oświatową, kształcenie oraz kierunki doksztalcania. Wzrost gospodarczy i postęp techniczny mają istotny wpływ na czas pracy oraz aktywność społeczną w czasie wolnym od pracy<sup>3</sup>. W społeczeństwach opartych na modelu rynkowym praca, jak każde inne dobro, jest towarem podlegającym procesowi wymiany. Dodatkowo warunki pracy są też często przedmiotem przetargu lub negocjacji. Natomiast nadwyżka podaży jednostek chętnych podjąć zatrudnienie nad ilością ofert pracy z reguły oznacza bezrobocie, które stanowi istotny problem o charakterze społeczno-gospodarczym i jest przedmiotem analizy w niniejszej pracy na przykładzie Polski.

## 2. Bezrobocie

Bezrobocie to zjawisko braku pracy zarobkowej dla osób zdolnych do pracy i gotowych do jej podjęcia za wynagrodzenie oferowane w gospodarce. Bezrobotni stanowią zapas siły roboczej określanej mianem ludności aktywnej zawodowo, tj. uczestniczącej w procesie produkcji społecznej i wykonywującej prace przynoszącą dochód. Zjawisko bezrobocia pojawiło się wraz z powstawaniem kapitalizmu. Pojęcie bezrobocia w sensie przymusowej beczynności zawodowej zostało wprowadzone do literatury ekonomicznej w już końcu XIX wieku, również z tego okresu pochodzą pierwsze dane statystyczne na temat bezrobocia. W przeszłości gwałtowny wzrost bezrobocia towarzyszył okresom kryzysów gospodarczych i miał miejsce na terenach silnie zindustrializowanych. Szczególnie ostro zjawisko to wystąpiło w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego od roku 1929 do roku 1933, kiedy to bezrobotni

<sup>1</sup> K. Podolski, W. Tumowiecki. Polityka społeczna, Wydawnictwo UG. Gdańsk 2003, s. 85

<sup>2</sup> Tamże, s. 86

<sup>3</sup> Tamże, s. 87

stanowili w Niemczech 28%, w Stanach Zjednoczonych 24,9%, a w Wielkiej Brytanii 19,5% ogółu zatrudnionych i poszukujących pracy. Po II wojnie światowej w wielu państwach wskaźniki bezrobocia do lat osiemdziesiątych XX wieku kształtowały się na poziomie dość niskim, lecz później nastąpił ich wyraźny wzrost<sup>4</sup>. Rozmiary bezrobocia są określone przez nadwyżkę liczby ludności aktywnej zawodowo nad liczbą zatrudnionych. Poza liczbą osób bezrobotnych, w analizach statystycznych i ekonomicznych stosowana jest również stopa bezrobocia definiowana, jako odsetek siły roboczej, która nie ma pracy, lecz jest zarejestrowana, jako chcąca i mogąca pracować lub jako stosunek liczby osób bezrobotnych do zasobów siły roboczej. Stopa bezrobocia pokazuje stopień niewykorzystania zasobów siły roboczej i jest stosowana powszechnie, jako jeden z mierników koniunktury gospodarczej. W teorii ekonomii funkcjonuje również pojęcie naturalnej stopy bezrobocia, która informuje, jaka część siły roboczej nie chce podjąć pracy za wynagrodzenie płacone w momencie równowagi na rynku pracy. Liczba bezrobotnych i stopa bezrobocia są wskaźnikami pokazującymi stan bezrobocia na określony moment, natomiast do badania rotacji osób bezrobotnych stosuje się analizę strumieniową, polegającą na analizie strumieni zwiększających i zmniejszających liczbę bezrobotnych. W poszczególnych krajach do ustalania liczby bezrobotnych stosowane są różne metody. Podstawą szacunków są dane urzędów pracy oparte o rejestr osób bezrobotnych albo informacje o liczbie osób korzystających z zasiłku, wykorzystywane są również statystyki związków zawodowych sporządzane w oparciu o rejestr członków organizacji pozostających bez pracy. W celu określenia rozmiarów bezrobocia korzysta się też z badań ankietowych oraz innych pośrednich obliczeń. W Polsce liczbę bezrobotnych ustala się dwiema metodami: na podstawie rejestrów bezrobotnych prowadzonych w urzędach pracy oraz ankietowych Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (tzw. BAEL) dokonywanych przez urzędy statystyczne. Definicja bezrobotnego w obu powyższych przypadkach jest inna. Urzędy pracy określają bezrobotnych, jako osoby zdolne do pracy i gotowe do jej podjęcia, ale pozostające bez pracy i zarejestrowane w urzędzie pracy, nie uczące się w szkole w systemie dziennym, nie posiadające prawa do emerytury i renty, nie będące właścicielami gospodarstwa rolnego, nie prowadzące pozarolniczej działalności gospodarczej lub nie podlegające obowiązkowi ubezpieczenia społecznego. Natomiast według Głównego Urzędu Statystycznego i zgodnie z definicją zalecaną przez Międzynarodową Organizację Pracy (*ang. International Labour*

<sup>4</sup> Dane za stroną internetową: <http://bi7J1es.pwn.pl/haslo/3876818/bezrobocie.html>

*Organization*), za bezrobotnego uchodzi osoba w wieku od 15 do 74 lat, która jednocześnie spełnia trzy poniższe warunki:

- a. w okresie interesującego nas tygodnia nie była osobą pracującą,
- b. aktywnie poszukiwała pracy i była gotowa ją podjąć w interesującym nas tygodniu oraz w tygodniu następnym,
- c. nie poszukiwała pracy, lecz oczekiwała na podjęcie pracy wcześniej umówionej (nie dłużej niż trzy miesiące) będąc gotowa tę pracę podjąć.

Definicja osoby bezrobotnej zalecana przez Międzynarodową Organizację Pracy jest stosowana w metodologii Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. Ponadto przyjmuje się, że w badaniu BAEL do bezrobotnych nie zalicza się osób, które pracują na czarno lub nie są w rzeczywistości zainteresowane podjęciem pracy. Nieco odmienne definicje przyjęte w obu metodach implikują różnice w szacunkach liczby bezrobotnych<sup>5</sup>. Liczba bezrobotnych ustalona zgodnie z metodologią BAEL jest zazwyczaj niższa od liczby bezrobotnych szacowanej przez urzędy pracy. Przyczyny bezrobocia mogą być różnorodne. Z tego względu literatura poświęcana problematyce tego zjawiska o charakterze społeczno-gospodarczym klasyfikuje następujące rodzaje bezrobocia:

- a. frykcyjne,
- b. strukturalne,
- c. technologiczne,
- d. sezonowe,
- e. lokalne,
- f. ukryte,
- g. cykliczne,
- h. dobrowolne,
- i. przymusowe,
- j. klasyczne.

Bezrobocie frykcyjne występujące w gospodarce zawsze w związku z tym, że ludzie zmieniają miejsca pracy, a zajmowanie wolnych miejsc pracy przez poszukujących pracy nie jest natychmiastowe. Bezrobocie frykcyjne określa się również mianem "bezrobocia poszukiwań", gdyż jest związane z poszukiwaniem przez zainteresowanych odpowiednich miejsc pracy.

<sup>5</sup> K. Kowalski, Niewiarygodne bezrobocie GUS, Gazeta Prawna, 8 maja 2012

Bezrobocie strukturalne powstaje w skutek niedopasowania podaży i popytu na siłę roboczą pod względem jej struktury zawodowej, kwalifikacyjnej lub rozmieszczenia, spowodowane niejednakową dynamiką i kierunkami rozwoju poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej. Bezrobocie strukturalne ma dosyć trwały charakter i zależy od stopnia mobilności zawodowej, kwalifikacyjnej i przestrzennej siły roboczej, czyli skłonności siły roboczej do zmiany zawodu, kwalifikacji i miejsca zamieszkania. Następstwem bezrobocia strukturalnego może być bezrobocie o charakterze technologicznym, zwłaszcza gdy liczba zwalnianych pracowników jest większa od przyrostu zatrudnienia spowodowanego rozwojem gospodarki.

Sezonowe bezrobocie powiązane jest ze spadkiem popytu na siłę roboczą w określonych miesiącach roku wynikającym m.in. ze zmienności warunków klimatycznych i cykliów produkcyjnych w niektórych rodzajach działalności gospodarczej przede wszystkim rolnictwa, bądź budownictwa, albo turystyki.

Poza bezrobociem sezonowym można wyróżnić również bezrobocie lokalne, czyli bezrobocie spowodowanym brakiem wolnych miejsc pracy w danych miejscowościach lub regionach.

Szczególnym rodzajem bezrobocia nie uwzględnianym w statystykach jest bezrobocie ukryte. Wynika ono z nadmiernych rozmiarów zatrudnienia w stosunku możliwości wytwórczych i rozmiarów produkcji.

W teorii ekonomii przywiązuje się duże znaczenie do bezrobocia równowagi, czyli bezrobocia towarzyszącemu stanowi równowagi rynku pracy. Ponadto ekonomia wyróżnia bezrobocie cykliczne występujące w związku z kryzysami ekonomicznymi wywołującymi spadek koniunktury oraz bezrobocie dobrowolne spowodowane tym, że siła robocza nie chce podjąć pracy za płacone w momencie równowagi na rynku pracy. Przeciwnością bezrobocia dobrowolnego jest bezrobocie przymusowe. Występuje ono wtedy, gdy siła robocza chce przyjąć pracę za obowiązującą na rynku płacę, ale nie może jej znaleźć. Teoria ekonomii wyróżnia jeszcze bezrobocie klasyczne występujące, gdy wynagrodzenie za pracę jest utrzymywane powyżej poziomu równowagi na rynku pracy.

Bezrobocie jest również istotnym elementem polityki społecznej, w każdym państwie, w którym gospodarka oparta o mechanizm wolnorynkowy. Rozwój polityki społecznej w dziedzinie ochrony pracy, ubezpieczeń i walki z bezrobociem nastąpił po zakończeniu I wojny światowej. Istotną rolę w tym zakresie można też przypisać Międzynarodowej Organizacji Pracy, która powstała w roku 1919 z siedzibą w Genewie. W tym okresie

stworzone zostały wzory ustaw i instytucji. Podejmowano próby harmonizowania polityki gospodarczej i społecznej, uznając ich współzależność. Poszerza się wpływ Państwa w sferę społeczną. Podejmowane są próby realizowania koncepcji "państwa dobrobytu", czy "socjalnego państwa prawnego". John Kenneth Galbraith uznaje za najważniejsze zadanie polityków i ekonomistów to "zapobieganie załamaniom gospodarczym oraz walka z bezrobociem"<sup>6</sup>. Po II wojnie światowej w krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej intensyfikowane są działania z zakresu polityki społecznej. Rozwijane są świadczenia w ramach polityki pronatalistycznej, wzrasta liczba korzystających ze świadczeń emerytalnych, w okresie choroby, macierzyństwa, a także liczba korzystających ze świadczeń dla bezrobotnych. Ten korzystny rozwój polityki społecznej ulegał zahamowaniu w końcu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Kasy zabezpieczenia społecznego nie były w stanie pokryć rosnących wydatków społecznych, a świadczenia społeczne przekroczyły realnie możliwości poszczególnych państw<sup>7</sup>. Celem polityki społecznej stało się tworzenie takich warunków życia oraz kształtowanie stosunków międzyludzkich, które w sposób możliwie optymalny sprzyja rozwojowi społeczeństwa<sup>8</sup>.

Utrzymujące się przez dłuższy czas bezrobocie powoduje napięcia społeczne. Kryzys i destabilizacja gospodarcza stwarzają poważne problemy związane z zachowaniem równowagi na rynku pracy i utrzymującym się bezrobociem. Wyjście z tego impasu jest uzależnione od rozwiązania następujących kwestii:

- a. wpływu wydatków publicznych i prywatnych na poziom zatrudnienia,
- b. wpływu rozwoju technologii na poziom zatrudnienia;
- c. struktura i zmiany dynamiki podaży siły roboczej;
- d. funkcjonowania rynku pracy.

Bezrobocie można zmniejszać stosując dwie zbliżone do siebie metody. Pierwsza metoda dokonuje podziału globalnego rynku pracy między istniejącą liczbę zatrudnionych i zarejestrowanych bezrobotnych. Wzrost zatrudnienia jest uzyskiwany w wyniku skrócenia standardowego czasu pracy (tygodniowego, rocznego), wydłużenia okresu szkolenia bądź obniżenia wieku emerytalnego. Stosując drugą metodę punktem wyjścia są konkretne miejsca pracy wykorzystywane w ustawowym wymiarze czasu pracy, z tym, że na jednym miejscu zatrudnia się dwóch lub więcej pracowników. Istotną kwestią pozostaje stały wzrost

<sup>6</sup> N. Klein, Doktryna Szoku - jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2011

<sup>7</sup> K. Podolski, W. Turnowiecki, Polityka społeczna, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2003, s. 12

<sup>8</sup> Tamże, s. 16

wymagań w zakresie kwalifikacji zawodowych, którym bezrobotni często nie są w stanie sprostać. Można zauważyć ciągłe trudności w dostosowywaniu się bezrobotnych do proponowanych zajęć. Często również różnica pomiędzy wysokością zasiłku, a proponowaną płacą jest tak mała, że bezrobotni nie przejawiają chęci podjęcia pracy<sup>9</sup>

Bezrobocie wywołuje negatywne skutki zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Makroekonomiczne skutki bezrobocia dotyczą utraconej produkcji w gospodarce w rezultacie niepełnego wykorzystania siły roboczej oraz pogorszenia stanu budżetu państwa w wyniku zmniejszenia przychodów budżetowych z tytułu podatków oraz zwiększenia wydatków na zasiłki i inne formy pomocy społecznej. Mikroekonomiczne skutki bezrobocia polegają na pogorszeniu sytuacji materialnej bezrobotnych i ich rodzin w okresie pozostawania bez pracy. Analizując makrospołeczne skutki bezrobocia, należy pamiętać o istnieniu bezrobotnych nie zawsze zarejestrowanych przez rejonowe urzędy pracy (są to przeważnie kobiety i młodzież, nie mający żadnego zatrudnienia). Należy też pamiętać, że istnienie dużej liczby bezrobotnych pogarsza sytuację osób zatrudnionych, co przejawia się tym, że często są oni zmuszani do gorszych warunków pracy, a także do zawierania mniej korzystnych umów o pracę<sup>10</sup>. Do negatywnych skutków społecznych bezrobocia można zaliczyć izolację społeczną, frustrację oraz pesymizm bezrobotnych, które to wpływają niekorzystnie na funkcjonowanie podstawowej jednostki społecznej, jaką jest rodzina. Długotrwałe bezrobocie sprzyja rozwojowi zjawisk patologicznych, jak alkoholizm, czy przestępczość. Długotrwałe bezrobocie skutkuje pogorszeniem stanu zdrowia psychofizycznego bezrobotnego. W celu ograniczenia negatywnych skutków bezrobocia zarówno tych ekonomicznych, jak i społecznych polityka dane państwa wobec tego zjawiska może być polityką aktywną, mającą na celu redukcję bezrobocia, lub pasywną, której celem jest pomoc finansowa dla osób bezrobotnych. W praktyce są stosowane różne metody redukcji bezrobocia, które zależą one od rodzajów bezrobocia występujących w gospodarce, jak również akceptowanych teorii ekonomicznych. Metody redukcji bezrobocia można klasyfikować z różnych punktów widzenia. Jedną z najpowszechniejszych klasyfikacji jest podział na metody polityki makroekonomicznej i mikroekonomicznej.

Polityka makroekonomiczna polega na wykorzystaniu instrumentów polityki pieniężnej i fiskalnej dla stymulowania globalnego popytu na towary, stymulowania produkcji i popytu na

<sup>9</sup> Tamże, s.94

<sup>10</sup> Tamże, s. 95

siłę roboczą. Jej stosowaniu są przeciwni zwolennicy podejścia neoklasycznego, którzy upatrują remedium na bezrobocie w likwidacji ograniczeń działania mechanizmów rynkowych, a zwłaszcza mechanizmu płacowego. Polityka mikroekonomiczna państwa ma na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy i redukcje bezrobocia w określonych grupach siły roboczej. Obejmuje ona:

- a. publiczne programy tworzenia miejsc pracy przez państwo (roboty publiczne),
- b. subsydiowanie zatrudnienia poprzez udzielanie bezzwrotnej pomocy finansowej przedsiębiorstwom tworzącym nowe miejsca pracy (w Polsce prace interwencyjne),
- c. szkolenia zawodowe umożliwiające bezrobotnym zdobywanie kwalifikacji i zmianę zawodu,
- d. preferencyjne pożyczki dla przedsiębiorstw w celu tworzenia nowych miejsc pracy oraz pożyczki dla bezrobotnych w celu podjęcia działalności gospodarczej na własny rachunek,
- e. usługi pośrednictwa pracy świadczone przez urzędy pracy.

Instrumenty polityki mikroekonomicznej mają zazwyczaj charakter selektywny, z uwagi na adresowanie ich do określonych grup siły roboczej. Jednakże mają podstawowe znaczenie dla ograniczania bezrobocia równowagi, a zwłaszcza bezrobocia strukturalnego, lecz mogą też być stosowane w celu redukcji bezrobocia wynikającego z niedostatecznego popytu. Stosowanie niektórych z tych instrumentów (zwłaszcza subsydiowanie zatrudnienia, preferencyjne pożyczki i roboty publiczne) jest krytykowane przez zwolenników neoklasycznej tradycji za to, że stwarzają one niejednakowe warunki gospodarowania dla podmiotów i naruszają reguły gry gospodarki rynkowej.

Podstawowym środkiem ochronnym polityki ochrony pracy jest ustawodawstwo ochronne. Decydujące znaczenie w sferze ochrony pracy, nawet w systemie liberalnym, ma działalność państwa<sup>11</sup>. Pasywna polityka państwa na rynku pracy obejmuje różnorodne formy pomocy finansowej dla bezrobotnych:

- a. zasiłki dla bezrobotnych,
- b. odprawy dla osób zwalnianych z pracy,
- c. dodatki związane z wcześniejszym przechodzeniem na emeryturę.

---

<sup>11</sup>Tamże, s. 101



Zasady systemu zasiłków dla bezrobotnych są w poszczególnych krajach zróżnicowane. Różnice dotyczą przede wszystkim warunków uprawniających do otrzymania zasiłku, jego wysokości oraz maksymalnego okresu pobierania zasiłku

W Polsce problematyka zatrudnienia oraz bezrobocia nie była przez długie lata regulowana ustawowo. Obowiązywały liczne i często zmieniane akty normatywne niższego rzędu. Istotna zmiana w tym zakresie nastąpiła wraz z wprowadzeniem gospodarki rynkowej przez wydanie ustawy z 1989 r. o zatrudnieniu, zastąpionej kolejnymi ustawami i obecnie obowiązującą z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>12</sup>. Niniejsza ustawa określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej<sup>13</sup>, które są realizowane przez instytucje rynku pracy działające w celu:

- a. pełnego i produktywnego zatrudnienia,
- b. rozwoju zasobów ludzkich,
- c. osiągnięcia wysokiej jakości pracy,
- d. wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej,
- e. zwiększania mobilności na rynku pracy<sup>14</sup>.

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane na podstawie uchwalonego przez Radę Ministrów, Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudniania<sup>15</sup> oraz inicjatywy samorządu terytorialnego i partnerów społecznych. W 2000 r. w związku reformą administracji zadania w zakresie zatrudnienia przekazano samorządowi województw i powiatów. Do zadań urzędów wojewódzkich należy koordynacja działalności urzędów powiatowych, organizowanie i finansowanie szkoleń pracowników urzędów pracy, wykonywanie zadań z zakresu polityki rynku pracy, współdziałanie z organami oświaty, realizacja zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników w ramach Unii Europejskiej i związanej z tym koordynacji świadczeń dla bezrobotnych, podobnie wynikających z umów międzynarodowych. Do urzędów powiatowych należy prowadzenie pośrednictwa pracy w różnych jego formach poradnictwo zawodowe, pomoc i wypłata zasiłków dla bezrobotnych, inicjowanie,

<sup>12</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004r. (Dz.U.08.69.415 ze zm.)

<sup>13</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004r. (Dz.U.08.69.415 ze zm.)

<sup>14</sup> Tamże, Art. 1 ust. 2

<sup>15</sup> Uchwała Nr 111/2010 Rady Ministrów dnia 14 lipca 2010 r. w sprawie Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011

finansowanie i pomoc w tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy przy wykorzystaniu zróżnicowanych środków realizacji<sup>16</sup>.

Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Przy Ministrze, jako organ opiniodawczo-doradczy, działa Naczelna Rada Zatrudnienia i odpowiednio przy marszałkach województw i starostach tj. wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia, złożone z przedstawicieli związków zawodowych, organizacji pracowniczych, izb rolniczych, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego<sup>17</sup>. Pośrednictwo pracy ze względu na ochronę poszukujących należy do państwa. Ustawa dopuszcza jednak obecnie pośrednictwo pracy przez agencje zatrudnienia<sup>18</sup>. Zadania z zakresu promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, poszukujących pracy i osób zagrożonych zwolnieniem z pracy mogą być również przez służby publiczne zlecane jednostkom samorządu terytorialnego (np. gminom), organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy, związkom zawodowym, organizacjom pracodawców, instytucjom szkoleniowym, agencjom zatrudnienia<sup>19</sup>.

Pośrednictwo pracy polega na udzieleniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w znalezieniu odpowiednich pracowników. Innymi słowy na łączeniu podaży pracy z popytem na nią, stanowiąc mechanizm rynku pracy ułatwiający jego zrównoważenie. Publiczne pośrednictwo pracy prowadzą powiatowe urzędy pracy. Jest ono nieodpłatne, zarówno dla poszukujących pracy, jak i pracowników. Urzędy prowadzi bierne i czynne pośrednictwo pracy. Pośrednictwo bierne polega na udzielaniu informacji o możliwościach zatrudnienia, np. poprzez podanie informacji na tablicach ogłoszeń, wydaniu specjalnych informatorów, czynne zaś na wyszukiwaniu miejsc pracy i pomocy w ich tworzeniu<sup>20</sup>.

Urząd pracy za bezrobotnego uważa się osobę: zdolną do pracy, gotową do jej podjęcia w ramach stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, pozostającą bez pracy i nieuczącą się, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zamieszkania rejonowym urzędzie pracy przy spełnieniu dodatkowych warunków. Warunki dodatkowe to:

- a. ukończone 18 lat,
- b. nieprzekroczenie wieku emerytalnego,

<sup>16</sup> W. Muszalski, Prawo socjalne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 201

<sup>17</sup> Tamże, s. 202

<sup>18</sup> Art. 6 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004r. (Dz.U.08.69.415 ze zm.)

<sup>19</sup> W. Muszalski, Prawo socjalne ... op. cit., s. 202

<sup>20</sup> Tamże, s. 203

- c. brak nabycia prawa do emerytury lub renty,
- d. nieposiadanie (również przez małżonka) gospodarstwa rolnego o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych,
- e. nieprowadzenie poza rolniczej działalności gospodarczej lub niepodleganie ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej działalności,
- f. niepobieranie zasiłku stałego z pomocy społecznej, czy świadczenia pielęgnacyjnego<sup>21</sup>.

Bezrobotnemu, dla którego nie ma propozycji odpowiedniej pracy zakłady opieki (szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego, prac interwencyjnych, robót publicznych), oraz członkom jego rodziny przysługują świadczenia opieki zdrowotnej na zasadach ubezpieczenia zdrowotnego, zgłoszenia i opłacenia składki przez powiatowy urząd pracy. Status bezrobotnego na okres 6 miesięcy traci osoba, która dwukrotnie odmówiła bez uzasadnionej przyczyny podjęcia odpowiedniego zatrudnienia albo wykonania prac interwencyjnych lub robót publicznych i w innych przypadkach. Osobą poszukującą pracy jest zarówno bezrobotny jak i osoba zatrudniona, zgłaszająca zamiar i gotowość podjęcia zatrudnienia w wyższym wymiarze czasu pracy albo dodatkowego lub innego, zarejestrowana w rejonowym urzędzie pracy<sup>22</sup>.

Ustawa nie zastosowała określenia "ubezpieczenie społeczne na wypadek bezrobocia", jednak stworzyła system posiadający wszelkie jego cechy m.in. przymus, fundusz, składka, ustawowo określony krąg zobowiązanych i uprawionych. Mocą ustawy powołano fundusz celowy pod nazwą Funduszu Pracy w dyspozycji Ministra Pracy, który przekazuje jego środki samorządom powiatowym i wojewódzkim<sup>23</sup>. Zarządzanie nim, podobnie jak w innych państwach, należy do organów pośrednictwa pracy. Fundusz jest tworzony ze składek dotacji budżetu państwa, a przeznaczony na zwalczanie i łagodzenie skutków bezrobocia<sup>24</sup>.

Zasiłek dla bezrobotnych jest świadczeniem z Funduszu Pracy, mającym na celu częściową pomoc w zabezpieczeniu środków utrzymania w okresie do znalezienia pracy. Okres ten jest ograniczony, a po jego wyczerpaniu osoba pozbawiona tych środków może kwalifikować się do zakresu świadczeń pomocy społecznej, jeżeli odpowiada wymaganym przez tę pomoc warunkom. Zasiłek dla bezrobotnych jest świadczeniem przejściowym dla aktywnie poszukujących zatrudnienia. Zasiłek na charakter roszczeniowy przy spełnieniu wszystkich

<sup>21</sup> Tamże, s. 202

<sup>22</sup> W. Muszalski, Prawo socjalne... op. cit., s. 202

<sup>23</sup> Art. 103 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004r. (Dz.U.08.69.415 ze zm.)

<sup>24</sup> Tamże, Art. 104

licznych i szczegółowych warunków jego przyznania. Zasadniczo istnieją dwa podstawowe warunki: brak propozycji zatrudnienia ze strony urzędu pracy, wykazanie się przez starającego się o zasiłek określonym okresem pracy przez zarejestrowaniem w urzędzie pracy, stwierdzającym, że był dotąd osobą pracującą. Na równi z propozycją pracy traktuje się propozycję szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego, skierowania do prac interwencyjnych lub robót publicznych. Wymagany okres przed zarejestrowaniem wynosi 365 dni pozostawiania w stosunku pracy w przeciągu 18 miesięcy. Prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu po upływie 7 dni od zarejestrowania się w powiatowym urzędzie zatrudnienia. Prawo do zasiłku nie przysługuje bezrobotnemu, który odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia (szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych). Przez odpowiednie zatrudnienie rozumie się zatrudnienie, do którego bezrobotny ma przygotowanie zawodowe lub może je wykonywać po uprzednim szkoleniu, jeżeli praca ta jest odpowiednia ze względu na stan zdrowia, a łączny czas dojazdu do pracy i z pracy środkami komunikacji publicznej nie przekracza 3 godzin. Wysokość zasiłku jest zryczałtowana i jednakowa, podlega waloryzacji cenowej. Bezrobotni z okresem pracy uprawniającym do zasiłku (okresem zatrudnienia i okresami do niego wliczanymi) do 5 lat otrzymują zasiłek w wysokości 80% jego wysokości, a posiadający okres uprawniający co najmniej 20 lat, podwyższony do 120%<sup>25</sup>.

Zasiłki wypłaca się miesięcznie, z dołu, za okres po zarejestrowaniu się zasadniczo przez 6 miesięcy 12 lub 18 w zależności od natężenia stopy bezrobocia na danym terenie. Ustawa przewiduje szczegółowe warunki przedłużenia, skrócenia oraz zachowania w razie przerwy prawa do zasiłku i jego ponownego nabycia. Okresy pobierania zasiłków wlicza się zasadniczo do okresów pracy wymaganych do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych oraz do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów emerytalno-rentowych (z wyjątkiem: wymaganego okresu pracy przed rejestracją w urzędzie pracy, do nabycia prawa do urlopu, do stażu wymaganego do wykonywania zawodu). Składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za bezrobotnego opłaca powiatowy urząd pracy ze środków Funduszu Pracy, składkę za ubezpieczenie zdrowotne pobiera natomiast z wypłaconego zasiłku (świadczenia, stypendium) jako płatnik. Bezrobotni w wieku powyżej 50 lat życia po upływie 6 miesięcy od rejestracji mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia przedemerytalnego,

<sup>25</sup> W. Muszalski, Prawo socjalne... op. cit., s. 204

jeżeli spełniają pozostałe warunki jego uzyskania. Świadczenie przedemerytalne przysługuje bezrobotnemu posiadającemu okres uprawniający do emerytury 35 lat dla mężczyzn i 30 lat dla kobiet, a ponadto: ukończony wiek 60 lat dla mężczyzn i 55 lat dla kobiet lub też posiadającemu okres 40 lat dla mężczyzn i 35 lat dla kobiet. W pierwszym przypadku warunek okresu i wieku, a w drugim tylko okresu musi być spełniony do dnia rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy (zwolnień grupowych). W przypadku likwidacji pracodawcy lub jego niewypłacalności prawo do zasiłku przedemerytalnego nabywa osoba, która do dnia likwidacji lub niewypłacalności była zatrudniona co najmniej 6 miesięcy i posiada okres uprawniający do emerytury co najmniej 25 lat dla mężczyzny i 20 lat dla kobiety oraz gdy ukończyli co najmniej 61 lat mężczyzna i 56 lat kobieta. Wysokość świadczenia przedemerytalnego jest zryczałtowana i jednakowa, wyższa niż zasiłku dla bezrobotnego. Kwota tego świadczenia ma być waloryzowana na zasadach waloryzacji emerytur. Od 2004 r. zarejestrowany składa wniosek do oddziału (inspektoratu) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który wydaje decyzje o przyznaniu i wypłaca świadczenie. Jest ono finansowane z budżetu<sup>26</sup>.

W celu niedopuszczenia do nieuzasadnionego społecznie korzystania przez bezrobotnych z przysługujących im świadczeń wzmocniono rygory i sankcje związane z bezpodstawnym z nich korzystaniem. Bezrobotni mają obowiązek zgłaszania się do powiatowego urzędu pracy w wyznaczonych terminach w celu potwierdzenia swojej gotowości do podjęcia pracy i uzyskania informacji o możliwościach zatrudnienia lub szkolenia<sup>27</sup>. Bezrobotny, który nie stawiał się, traci status bezrobotnego na okres trzech miesięcy, podobnie traci ten status bezrobotny, który bez uzasadnionej przyczyny odmówił przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia na okres 90 dni, traci ten status również w razie odmowy poddania się badaniom lekarskim lub psychologicznym w celu ustalenia zdolności do pracy na okres trzech miesięcy oraz przerwania z własnej winy stażu, szkolenia lub przygotowania zawodowego w miejscu pracy na okres 90 dni. Przypadki te świadczą bowiem o braku gotowości do pracy ze strony bezrobotnego. Bezrobotny traci również ten status w przypadku uzyskania pożyczki na działalność gospodarczą<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> W. Muszalski, Prawo socjalne.... op. cit., s. 208

<sup>27</sup> Art. 33 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004r. (Dz.U.08.69.415 ze zm.)

<sup>28</sup> W. Muszalski, Prawo socjalne ... op. cit., s. 204



Obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy spoczywa na pracodawcach. Osoby nie będące pracownikami, a podlegające ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności gospodarczej, opłacają składkę od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Wysokość składki ustala ustawa budżetowa. Określone rodzaje zakładów i zakłady aktywności zawodowej są zwolnione od opłacania składek na zatrudnione osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niesprawności. Składki opłaca się w trybie i na zasadach składek na ubezpieczenie społeczne w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, który uzyskane kwoty przekazuje na rzecz Funduszu Pracy po uwzględnieniu kosztów poboru. Ustawa określa cele, na jakie mogą być wydatkowane środki z Funduszu Pracy. Mogą one ulegać zmianie. W szczególności są one wydatkowane na zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki szkoleniowe, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, koszty przyuczenia do pracy i przekwalifikowania, stypendia dla bezrobotnych, wynagrodzenia wypłacane młodocianym zatrudnionym na podstawie umów o przygotowanie zawodowe wraz ze składkami za nich na ubezpieczenie społeczne, działalność związaną z tworzeniem i utrzymaniem miejsc pracy, refundowanie określonych kosztów prac interwencyjnych i robót publicznych, badania i ekspertyzy, działalność informacyjną, a także koszty wezwań bezrobotnych i przekazywania im świadczeń<sup>29</sup>.

### 3. Analiza bezrobocia w Polsce

#### 3.1 Tło historyczne

Uznaje się, że na ziemiach polskich zjawisko bezrobocia pojawiło się już w XIX w., jednak poza bezrobociem ukrytym, początkowo nie przybierało istotnych rozmiarów ze względu na małą liczebność robotników i ich silne związki ze wsią tj. w przypadku utraty zatrudnienia w przemyśle część robotników wracała na wieś w ten sposób powiększając bezrobocie ukryte, a część emigrowała na stałe lub sezonowo, szukając pracy np. w przemyśle pozostałych państw zaborczych. Znaczne bezrobocie wystąpiło w Królestwie Polskim podczas I wojny światowej w wyniku przeniesienia do Rosji wielu największych fabryk i wstrzymania lub ograniczenia produkcji, z uwagi na brak surowców i opalu w większości pozostałych. Dodatkowo

<sup>29</sup> Art. 108 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004r. (Dz.U.08.69.415 ze zm.)

powiększyła je celowa dewastacja zakładów włókienniczych i hutniczych Królestwa, dokonywana przez Niemców. Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości 1918 r. bezrobocie na ziemiach dawnego Królestwa Polskiego było szacowane na ok. 650 tysięcy osób (zatrudnienie w przemyśle wynosiło 14% stanu z 1913); mniejsze bezrobocie istniało wówczas w dawnym zaborze austriackim, najmniejsze - w pruskim. Silny spadek bezrobocia przyniosła mobilizacja do armii 1919-20 (ok. 900 tysięcy mężczyzn), a pobudzające bezrobocie skutki demobilizacji z 1921 złagodziła szybka odbudowa gospodarki, która dała zatrudnienie znacznej liczbie osób: jeśli 1919 bezrobocie obejmowało ok. 59% wszystkich robotników, to 1922-23 już tylko ok. 10%. Po fluktuacjach w latach następnych (wzrost bezrobocia spowodowany załamaniem gospodarki polskiej 1924-25 do 311 tysięcy poszukujących pracy) niespotykany wzrost bezrobocia przyniósł wielki kryzys gospodarczy (w Polsce 1930-35); według obliczeń szacunkowych (znacznie się od siebie różniących) w okresie najgłębszego załamania (1934) bezrobocia w Polsce objęło do ok. 1 mln pracowników; całkowite bezrobocie dotknęło co trzeciego robotnika, a częściowe (ograniczenie liczby dni bądź godzin zatrudnienia) osiągnęło 1932 w wielkim i średnim przemyśle 39% (1935 - w przemyśle włókienniczym 45%, w przemyśle spożywczym 37%); zwiększyło się bezrobocie wśród pracowników umysłowych i robotników rolnych, wzrosło też bezrobocie utajone na wsi (szacowane wg różnych metod i w różnych latach na 2-8 mln osób) oraz wśród drobnomieszczanstwa. Po zakończeniu kryzysu, mimo polityki nakręcania koniunktury i forsowaniu robót publicznych, bezrobocie utrzymywało się nadal na wysokim poziomie; wyraźnie malało tylko wśród pracowników dobrze wykwalifikowanych; w końcu XII 1938 liczba osób poszukujących pracy wynosiła 456 tysięcy (według rejestracji pośrednictwa pracy, nieuwzględniającej wszystkich bezrobotnych), a bezrobocie częściowe obejmowało ok. 23% zatrudnionych. W okresie okupacji niemieckiej liczba bezrobocia początkowo gwałtownie wzrosła, a następnie stopniowo malała, głównie w rezultacie wywożenia ludności na roboty przymusowe do Niemiec oraz wzrostu zatrudnienia w przemyśle miejscowym<sup>30</sup>.

Po 1945 do zmniejszenia utrzymującego się nadal bezrobocia prowadziła odbudowa zniszczeń wojennych i zagospodarowywanie ziem zachodnich i północnych; 1947 zarejestrowano jeszcze ponad 100 tysięcy bezrobotnych, ponadto na wsi żyło ok. 300-500 tysięcy chłopów zbędnych w rolnictwie; w latach następnych malała liczba osób

<sup>30</sup> <http://biznes.pwn.pl/haslo/3876818/bezrobocie.html>

poszukujących pracy, a likwidacja jawnego bezrobocia jako zjawiska masowego nastąpiła w okresie planu 6-letniego 1950-55; natomiast przez cały czas PRL istniało, trudne do oszacowania, ukryte bezrobocie, charakterystyczne dla gospodarki centralnie planowanej. Transformacja systemu gospodarczego w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. przyniosła zasadnicze zmiany na rynku pracy; w rezultacie urynkwienia gospodarki w latach 90. zaczęło się zmniejszać ukryte bezrobocie, a jednocześnie ponownie pojawiło się bezrobocie jawne<sup>31</sup>.

"Terapia szokowa w Polsce nie spowodowała "czasowych zakłóceń" , jak prognozował Sachs, lecz głęboką recesję. Z powodu cięć wydatków rządowych i masowego napływu tanich towarów z importu, bezrobocie skoczyło na niebotyczny poziom i w roku 1993 na niektórych obszarach osiągnęło 25 procent. Było to bezrobocie odczuwalne w kraju, w którym pod rządami komunistów, przy całej nieudolności i nadużyciach aparatu władzy, nie było oficjalnego bezrobocia. Nawet gdy gospodarka zaczęła się znowu rozwijać, wysokie bezrobocie okazało się chronicznym problemem"<sup>32</sup>.

### 3.2. Stopa bezrobocia w Polsce

Początek lat 90 przyniósł zmiany, wraz z przebudową gospodarki. Wystąpił gwałtowny wzrost liczby osób pozbawionych pracy i spowodował, że bezrobocie pojawiło się prawie natychmiast jako najpoważniejszy problem reformującego się państwa. Szybko wzrastające bezrobocie przerodziło się w zjawisko o skali masowej i spowodowało dramatyczną sytuację na krajowym rynku pracy: nadmiar rąk do pracy ustąpił niedoborowi oferowanych. Miejsc pracy. Mimo, że sytuacja ta jest zjawiskiem płynnym, to generalnie - rynek pracy nie był i nadal nie jest w stanie wchłonąć wzrastającej liczby bezrobotnych. Najbardziej widocznym wskaźnikiem tych zmian było pojawienie się bezrobocia, które mając wyraźnie "polskie oblicze", cechuje się:

- a. Gwałtownym wzrostem - mimo, że dzisiaj nie ma już takich gwałtownych wzrostów bezrobocia, jak w pierwszych latach zmian spowodowanych masowymi zwolnieniami

<sup>31</sup> <http://biznes.pwn.pl/haslo/3876818/bezrobocie.html>

<sup>32</sup> N. Klein, Doktryna Szoku - jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2011



- grupowymi, to jego stopa nieustannie wzrasta, a nowe zwolnienia grupowe są ciągle aktualne;
- b. wyraźną selektywnością - polskie bezrobocie to przede wszystkim problem ludzi młodych (przed 35 rokiem życia), kobiet oraz relatywnie nisko wykształconych;
  - c. zróżnicowaniem geograficznym - najwyższe stopy bezrobocia występują w regionach zdominowanych przez rolnictwo, tradycyjne branże przemysłu ciężkiego i wydobywczego lub o jednej, dominującej branży przemysłowej;
  - d. charakterem recesyjnym niektórych gałęzi przemysłu - rodzime bezrobocie jest związane głównie z kryzysem produkcji, a zwolnienia masowe, system podatkowy i upadek eksportu ten kryzys pogłębia;
  - e. starzeniem się bezrobocia - bezrobocie naszego kraju ma wymiar strukturalny i długookresowy - powyżej 12 miesięcy - co prowadzi do negatywnych skutków we wszystkich sferach życia, łącznie z pogorszeniem sytuacji materialnej i zdrowotnej wielkich grup społecznych.

Powyższe cechy polskiego bezrobocia podkreślają jego specyfikę związaną z poprzednim okresem politycznym i strukturą gospodarki narodowej, współczesną strategią przemian, mentalnością samych bezrobotnych oraz osób, które zostały powołane do instytucji wspomagających walkę z tym zjawiskiem. Jednak dominującym czynnikiem jest recesja w wielu branżach i regionach, co przy braku rodzimego kapitału utrudnia przeciwdziałanie zjawisku bezrobocia. Wydaje się oczywistym fakt, że dopóki nie nastąpi wyraźny rozwój gospodarki, nie ma szans na skuteczną poprawę na rynku pracy. Jednym z pierwszych efektów transformacji gospodarczej było pojawienie się bezrobocia w skali dotąd niespotykanej - pierwsze dwa lata (1992 - 1993) wskazują na 3 miliony bezrobotnych. Późniejsze okresy charakteryzuje względny spadek lub ponowny wzrost stopy bezrobocia. Jest to efekt nie tyle poprawy koniunktury na rynku pracy, co zmiana przepisów dotyczących tego rynku: początkowe liberalne i korzystne dla bezrobotnych przepisy zostały zastrzeżone, szczególnie odnośnie przyznawania zasiłków, czasu trwania tego świadczenia oraz jego zróżnicowanej wysokości. Obecnie polskie bezrobocie ma charakter strukturalny, czyli występuje nadwyżka siły roboczej w większości działów gospodarki.

3.3. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych oraz stopa bezrobocia w poszczególnych województwach

Istotną cechą jest duże zróżnicowanie rozmiarów i natężenia bezrobocia w przekroju regionalnym. W trudnym położeniu pozostają słabo rozwinięte rolnicze regiony północnej Polski, gdzie występuje dodatkowo "spuścizna" po upadłych państwowych gospodarstwach rolnych (PGR -ach), ze zdewastowaną infrastrukturą gospodarczą i mieszkaniową oraz tzw. ściana wschodnia. Dodatkowo tamtejsza ludność cechuje się niskimi kwalifikacjami zawodowymi, małą mobilnością przestrzenną oraz narastającą apatią w samodzielnym działaniu. Kryzys nie ominął także województw opartych przede wszystkim na jednej branży, np.: wydobywczej, włókienniczej czy stoczniowej. Najniższe poziomy bezrobocia występują w miastach o dużym stopniu urbanizacji, gdzie rozwijają się zróżnicowane gałęzie przemysłu i usług. Są takie regiony w kraju, gdzie stopa bezrobocia sięga powyżej 30%, ale i takie, które mieszczą się poniżej średniej stopy krajowej. Okazuje się, że miejsce zamieszkania jest ważną cechą poważnie różnicującą bezrobotnych. Szanse pozyskania pracy w województwach rolniczych są wielokrotnie mniejsze niż w województwach uprzemysłowionych. Niepokojącym jest fakt, że obserwuje się trwałość tego zjawiska. Należy dodatkowo pamiętać, że w środowisku wiejskim oprócz bezrobocia jawnego, istnieje bezrobocie ukryte, które oznacza, że w gospodarstwach rolnych pracuje więcej ludzi niż wymaga tego potrzeba.

W końcu grudnia 2011 roku w urzędach pracy zarejestrowanych było 1.982,7 tysięcy osób bezrobotnych (w tym 1.060,2 tysięcy kobiet). W porównaniu z grudniem 2010 roku liczba bezrobotnych zwiększyła się o 28,0 tysięcy osób (tj. o 1,4%). Największy wzrost liczby bezrobotnych odnotowano w województwach: łódzkim (o 5,3%), mazowieckim (o 3,5%) i podlaskim (o 3,4%): najmniejszy w województwach świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim (o 1,3%) oraz kujawsko-pomorskim (o 0,2%). W województwie dolnośląskim, opolskim, zachodniopomorskim, liczba bezrobotnych obniżyła się odpowiednio o 4,5%, o 1,5%, o 1,0%, a w województwie lubelskim i wielkopolskim o 0,2%. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu grudnia 2011 roku wynosiła 12,5% cywilnej ludności aktywnej zawodowo i była 0,1 pkt proc. większa niż w roku poprzednim. W stosunku do grudnia ubiegłego roku stopa bezrobocia najbardziej zwiększyła się w województwie łódzkim (o 0,5 pkt proc.), podkarpackim i podlaskim (o 0,3 pkt proc.), a zmniejszyła się w województwie dolnośląskim (o 0,6 pkt proc.) zachodniopomorskim i opolskim (po 0,3 pkt proc.) oraz kujawsko-pomorskim i lubuskim (po 0,1 pkt proc.). Najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim (20,1 %) oraz zachodniopomorskim (17,5%), a

najniższą w województwie wielkopolskim (9,2%), mazowieckim (9,9%) i śląskim (10,1 %) <sup>33</sup>. Gdy spojrzymy na rynek pracy z perspektywy spisu powszechnego, okazuje się, że jest z nim znacznie gorzej, niż wynika z oficjalnych statystyk. Według spisu na koniec pierwszego kwartału 2011 r. pracowało 14,2 mln osób, wliczając w to szarą strefę. Bezrobotnych było w tym czasie 2,1 mln, co oznacza, że faktyczna stopa bezrobocia wynosiła 12,9 %, Była, zatem aż o 2,9 pkt proc. wyższa, niż to wynika z oficjalnych publikacji Głównego Urzędu Statystycznego, ponieważ według urzędu w tym samym czasie roku 2011 stopa bezrobocia wynosiła dokładnie 10 proc. Rozbieżności wynikają z tego, że przed spisem badania ekonomiczne ludności (BAEL) przeprowadzane przez GUS mówiły o 15,9 mln pracujących (o 1,7 mln więcej, niż wykazywał spis) i o 1,8 mln bezrobotnych (o 300 tys. mniej niż w spisie). Według Eurostatu w marcu 2011 r. Polska miała bezrobocie na poziomie 10,1 proc. przy średniej 10,2 proc dla całej Unii Europejskiej. Trzeba jednak pamiętać, że w badaniach BAEL, które są wykorzystywane do porównań międzynarodowych, stosowane są specyficzne kryteria. Statystyka ta obejmuje całą gospodarkę, w wiec także tę jej część, która ukrywa się przez Urzędem Skarbowym, tzw. Szarą strefę. Ponadto w badaniach BAEL do pracujących zalicza się osoby, które w ciągu tygodnia przepracowały zaledwie godzinę, a w dodatku nie pobrały za to wynagrodzenia, ponieważ bezinteresownie pomagały w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego albo rodzinnego przedsiębiorstwa. W efekcie stopa bezrobocia podawana przez europejski urząd statystyczny na podstawie BAEL jest znacznie niższa od stopy bezrobocia rejestrowanego. To ostatnie Główny Urząd Statystyczny wlicza, biorąc pod uwagę liczbę bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w relacji do liczby pracujących w legalnej gospodarce. Eurostat podaje, że w marcu 2012 roku stopa bezrobocia w Polsce wynosiła 10,1 proc., a Główny Urząd Statystyczny bezrobocie rejestrowe oszacował na 13,3 proc. Co gorsza, niejako przy okazji może się okazać, że znacznie niższy niż się obecnie przyjmuje jest wskaźnik zatrudnienia. Obecnie statystyki mówią, że przekracza 50 proc., czyli że więcej niż połowa osób w wieku 15 lat i więcej ma pracę. Tymczasem z danych spisu powszechnego wynika, że rzeczywisty wskaźnik zatrudnienia to 47,5 proc <sup>34</sup>. Małe przedsiębiorstwa zwalniają pracowników z powodu wzrostu kosztów paliwa oraz surowców, a także wzrostem składki rentowej o 2 pkt proc oraz podniesieniem płacy minimalnej do poziomu 1,5 tys. zł. W lutym 2012 roku liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wzrosła o 47,2 tys. do 2.168,7 tys., co oznacza, że stopa bezrobocia

<sup>33</sup> A. Zgierska (pod red.), Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2011 r., GUS, Warszawa 2012

<sup>34</sup> K. Kowalski, Niewiarygodne bezrobocie GUS, Gazeta Prawna, artykuł z dnia 08 maja 2012, Warszawa 2012

skoczyła do 13,5 proc. z 13,2 proc w styczniu. W roku 2011 w lutym stopa bezrobocia wynosiła 13,4 proc. Spowolnienie jest faktem, a rynek pracy zareagował z opóźnieniem. Wzrost bezrobocia jest typowy dla miesięcy zimowych i wynika z braku sezonowych prac w związku z niskimi temperaturami, rosnące bezrobocie to przyczyna nieodnawiania umów na czas określony oraz z zakończeniem przez wiele osób udziału w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu. Częste zwolnienia w przedsiębiorstwach potwierdzają przedstawiciele urzędów pracy. Bezrobocie rośnie, bo na rynku pracy pojawia się więcej osób aktywnych zawodowo, niż powstaje nowych miejsc pracy, których z kolei jest mało ponieważ w gospodarce jest nadal dużo niepewności związanej z kryzysem w Unii Europejskiej<sup>35</sup>.

Oczekiwania płacowe bezrobotnych nieznacznie wyższe niż wynagrodzenia rynkowe i niższe niż poprzednia płaca. 1.630 zł to przeciętna oczekiwana płaca netto osób bezrobotnych, jest to o około 70% (95 zł) więcej niż wynosiło wynagrodzenie rynkowe dla osób do osób o takich charakterystykach. Osoby, które samodzielnie poszukują pracy i uczestniczyły w rozmowach kwalifikacyjnych są bardziej skłonne zredukować swoje wynagrodzenie niż ci, których na rozmowy nie zaproszono, szczególnie jeśli rozmowa miała miejsce niedawno<sup>36</sup>. Oczekiwania płacowe nie stanowią istotnej bariery przy wychodzeniu z bezrobocia. Oczekiwania płacowe większości osób bezrobotnych są związane z wcześniej uzyskiwanym wynagrodzeniem - pomiędzy 55%, a 62% deklaruje, iż chciałby podobnego wynagrodzenia. Spośród zaledwie 20%, które otrzymało jakakolwiek ofertę pracy z urzędu pracy w ciągu 3 miesięcy:

- a. zaledwie 12% deklaruje, że oferowana płaca była zbyt niska (a dodatkowo 10% podnosi problem kosztów dojazdu),
- b. oczekiwania płacowe osób odrzucających ofertę są nierozróżnialne od populacji ogółem: jak pozostali bezrobotni dopuszczają redukcję ok 5-6% oraz oczekują płacy ok. 10-13% wyższej niż rynkowa,
- c. oczekiwania płacowe osób odrzuconych w procesie rekrutacji także różnią się od populacji osób bezrobotnych ogółem<sup>37</sup>.

Ogólny wzrost wynagrodzeń i inflacja stanowią prawdopodobnie istotny punkt odniesienia oczekiwań płacowych bezrobotnych<sup>38</sup>.

Decyduje samodzielne poszukiwanie pracy oraz samodzielne poszukiwanie pracowników, co

<sup>35</sup> K. Kowalski, Bezrobocie znów wzrosło, ale szczyt mamy za sobą, Gazeta Prawna, z dnia 08 marca 2012, Warszawa 2012

<sup>36</sup> J. Tyrowicz (pod red.), Badanie Ankiety Rynku Pracy Raport 2011, NBP, Warszawa 2012, s. 10

<sup>37</sup> Tamże, s. 11

<sup>38</sup> Tamże, s. 12

rzutuje znacząco na koszty rekrutacji. Większość bezrobotnych poszukuje pracy samodzielnie, za pośrednictwem mediów społecznościowych oraz sieci powiązań<sup>39</sup>. Przeciętnie jedynie 10% pracodawców dysponujących wakatami zgłasza je w ogóle do urzędów pracy, dominuje poszukiwanie przez media oraz z polecenia<sup>40</sup>. Na kwalifikacje 40% bezrobotnych jest brak zapotrzebowania, a 50% z nich nie ma środków własnych na zmianę kwalifikacji. Zaledwie 25% osób deklarujących brak zapotrzebowania na ich kwalifikacje deklaruje gotowość do przekwalifikowania ze środków własnych. Osoby deklarujące brak zapotrzebowania na ich kwalifikacje cechują się niższymi oczekiwaniami płacowymi o około 150 zł<sup>41</sup>. Wśród bezrobotnych, dla których urzędy pracy miały jakąkolwiek ofertę pracy, ok. 30-50% osób zostało odrzuconych przez pracodawców w procesie kwalifikacyjnym<sup>42</sup>. Transfery i brak ofert źródłem dezaktywacji, przekazy pieniężne z zagranicy rzadkie, ale gdy są redukują aktywność. Około 87% osób bezrobotnych deklaruje gotowość dojeżdżania do miejsca pracy. Głównym powodem poszukiwania pracy w miejscu zamieszkania jest opieka nad osobą zależną (32%) lub brak środków finansowych na pokrycie kosztów dojazdów (33%)<sup>43</sup>. Dane BAEL sugerują, że około 25-30% osób zarejestrowanych w urzędzie pracy jako bezrobotne faktycznie nie poszukuje pracy. Jako przyczyny, dla których nie poszukują pracy, aż 17,2% ankietowanych podawało planowane podjęcie działalności gospodarczej, a 57% deklaruje, że nie jest zainteresowane pracą zarobkową, co stanowi 10% zarejestrowanych bezrobotnych<sup>44</sup>.

### 3.4. Struktura bezrobotnych

Natężenie bezrobocia w poszczególnych grupach siły roboczej jest niejednakowe. Jest to spowodowane rozbieżnościami między zgłaszanym popytem na siłę roboczą w poszczególnych grupach a podażą siły roboczej w tych grupach. W Polsce stosunkowo wysokie natężenie bezrobocia występuje w grupie kobiet, osób młodych oraz osób z wykształceniem średnim i niższym<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Tamże, s. 8

<sup>40</sup> Tamże, s. 9

<sup>41</sup> Tamże, s. 15

<sup>42</sup> Tamże, s. 14

<sup>43</sup> Tamże, s. 14

<sup>44</sup> Tamże, s. 17

<sup>45</sup> <http://biznes.pwn.pl/haslo/3876818/bezrobocie.html>

W marcu 2012 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych zmniejszyła się o 26,3 tys. - do 2 mln 141,9 tys. Była jednak o 8 tys. większa niż przed rokiem. Natomiast stopa bezrobocia spadła do 13,3

proc. z 13,5 proc. w lutym - podał wczoraj Główny Urząd Statystyczny. Co ważne z poprawy sytuacji na rynku pracy bardziej skorzystali ludzie młodzi niż w starszym wieku. Okazuje się, że w marcu liczba bezrobotnych do 25 lat skurczyła się w porównaniu z lutym o 15,6 tys. i jest mniejsza niż przed rokiem o ponad 32 tys. Za to liczba bezrobotnych w wieku 50 i więcej lat zmniejszyła się w ciągu miesiąca zaledwie o 1,5 tys. Obecnie jest o 22,5 tys. większa niż w tym samym okresie roku ubiegłego. Utrwała się więc notowane od kwietnia ubiegłego roku zjawisko polegające na tym, że wśród bezrobotnych więcej jest osób w starszym wieku niż tych, którzy mają nie więcej niż 24 lata. Wcześniej była odwrotna sytuacja. W efekcie już co czwarty bezrobotny ma 50 i więcej lat. Pracodawcy niechętnie zatrudniają osoby starsze, bo uważają, że są bardziej kosztowne i mniej wydajne niż młodzi ludzie. Z danych GUS wynika również, że w porównaniu z marcem ubiegłego roku bezrobocie zwiększyło się w ośmiu województwach - najbardziej w łódzkim (o 4,8 proc.), małopolskim (o 2,4 proc.), mazowieckim (o 1,8 proc.), śląskim (o 1,7 proc.) oraz podkarpackim i podlaskim (po 0,9 proc.). Z kolei w województwie lubelskim liczba bezrobotnych się nie zmieniła. A w siedmiu pozostałych województwach spadła – na przykład w dolnośląskim (o 3,6 proc.), zachodniopomorskim (o 2,7 proc.) i warmińsko-mazurskim (o 1,6 proc.)<sup>46</sup>.

W końcu marca zarejestrowanych było blisko 236 tys. bezrobotnych z wyższym wykształceniem. To o ponad 9,9 tys. więcej niż w końcu ubiegłego roku - wynika z najnowszych danych resortu pracy. A więc średnio w kraju co dziewiąty bezrobotny jest po studiach. Jednak sytuacja w miastach jest pod tym względem zdecydowanie gorsza. Na przykład w Warszawie w końcu marca wśród 44,8 tys. bezrobotnych aż 10,7 tys. miało wyższe wykształcenie. To oznacza, że prawie co czwarta osoba bez zajęcia miała dyplom wyższej uczelni. Podobnie jest w Opolu, gdzie takich osób wśród bezrobotnych jest 22 proc. To po części efekt zwiększającej się liczby studentów. Wyższe wykształcenie ma już 27 proc. aktywnych zawodowo Polaków. To aż o 11 pkt proc. więcej niż przed 9 laty. - W sytuacji gdy zwiększa się odsetek osób z wyższym wykształceniem, to gdy bezrobocie rośnie, przybywa

<sup>46</sup> J. K. Kowalski, Polska mapa bezrobocia. Ponad 2 mln osób bez pracy, Gazeta Prawna, z dnia 26 kwietnia 2012, Warszawa 2012

również osób bez zajęcia z dyplomem wyższej uczelni - mówi prof. Henryk Domański z PAN. A w ciągu trzech miesięcy tego roku liczba bezrobotnych zwiększyła się o ponad 159 tys. Co gorsza szybkemu rozwojowi edukacji często nie towarzyszy odpowiednia jakość kształcenia. - Młode osoby po studiach są postrzegane przez pracodawców jako takie, które mają wyłącznie wiedzę teoretyczną. Gdyby ich kształcenie połączone było tak jak w Niemczech z praktycznymi zajęciami, to ich sytuacja na rynku pracy byłaby lepsza – uważa Monika Zakrzewska, ekspert rynku pracy w PKPP Lewiatan. A Irena Lebedzińska, wicedyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu, dodaje, że bezrobotnych z wyższym wykształceniem jest coraz więcej, bo na ogół nie przyjmuje ich do pracy administracja, która powoli zaczyna się kurczyć. Coraz gorzej jest też z pracą w szkolnictwie, bo ubywa dzieci i młodzieży. - Dlatego problemy ze znalezieniem pracy mają osoby po kierunkach nauczycielskich - ocenia I. Lebedzińska. Nie mniej ważne jest to, że powstaje mało nowych miejsc pracy. - To efekt spowolnienia gospodarczego i niepewności związanej z kształtowaniem się koniunktury w przyszłości - mówi Zakrzewska. Wzrost liczby bezrobotnych z wyższym wykształceniem to nie tylko polski problem. Przybywa ich w całej Europie. Na przykład w Hiszpanii stopa bezrobocia wśród osób po studiach w wieku 25 – 64 lata wyniosła w końcu ubiegłego roku 11,7 proc. - wynika z danych Eurostatu. W Grecji jest to 12,8 proc., w Portugalii - 8 proc., a w Irlandii - 7,1 proc. I na tym się nie skończy, bo kryzys na Zachodzie narasta. Również w Polsce firmy dopóty zamykać będą drzwi przed absolwentami uczelni, dopóki nie przyjdzie wyraźne ożywienie gospodarcze. Po to, aby zlikwidowane zostało tylko obecne bezrobocie wśród osób z wyższym wykształceniem musiałoby powstać ok. 800 tys. nowych etatów. Bo proporcje są takie, że przy każdym wzroście zatrudnienia o 100 tys. osób ok. 30 tys. przypada na osoby z dyplomem uczelni. Ale miejsc pracy trzeba będzie stworzyć więcej, bo na rynek wkraczają nowe roczniki. Z moich szacunków wynika, że w ciągu najbliższych pięciu lat powinno powstać 2 mln miejsc pracy. Jeśli tak się nie stanie, to sytuacja na rynku pracy będzie się pogarszać, a tysiące osób będą wyjeżdżać za granicę w poszukiwaniu płatnego zajęcia<sup>47</sup>.

#### 4. Zakończenie

Najbardziej pesymistyczna wizja pracy w przyszłości wyraża się w formule 20 : 80, czyli twierdzeniu, że pracować będzie 20% mieszkańców Ziemi, natomiast 80% pozostanie bez

<sup>47</sup> J. K. Kowalski, Padł rekord bezrobocia osób z wyższym wykształceniem, Gazeta Prawna, artykuł z dnia 30 kwietnia 2012, Warszawa

stałych środków do życia pochodzących z pracy. Powody tego są upatrywane w procesach globalnej konkurencji, rozwoju nowoczesnej technologii, niskich kosztach transportu, wolnym globalnym handlu oraz partykularystycznej strategii krajów prowadzących politykę rajów podatkowych i udogodnień dla zagranicznych inwestorów, a także mniejszej ochrony praw socjalnych pracowników. Podkreśla się zmianę natury pracy, wskazując, że staje się ona coraz bardziej oparta na wykorzystaniu wiedzy naukowej i innowacji technologicznych, wykonywana indywidualnie, niepewna co do stałości zatrudnienia, świadczona w innych niż standardowe, tj. pełnego etatu, formach, płynna co do koniecznych umiejętności zawodowych, zawodną, jeśli chodzi o poczucie przynależności i samorealizacji, wymagająca ustawicznego kształcenia w zakresie umiejętności zawodowych. Wszystkie te zmiany mogą przynieść negatywne skutki dla życia społecznego w postaci masowego bezrobocia, częstych zmian miejsca i charakteru pracy, nie akceptowanego dużego zróżnicowania nią w strukturach wynagrodzeń, obaw pracowników przed zmianami w procesie i organizacji pracy. Uważa się, że te negatywne skutki mogą być przezwyciężone na drodze zmian w organizacji życia społecznego i w podziale pracy. W produkcji może to oznaczać strategiczne wspieranie przez państwo zatrudnienia na własny rachunek i wszelkich form kooperacji między jednostkami, politykę zmniejszania norm czasu pracy. W dystrybucji produktu społecznego może to oznaczać odejście od powiązania polityki socjalnej z posiadaniem statusu pracownika najemnego i uznania niestandardowych form zatrudnienia jako pełnoprawnych. Ludzkość stoi obecnie przed dramatycznymi pytaniami: jak zmieni się ludzka motywacja do pracy, jeśli tej pracy będzie mniej?; jak socjalizować w tych warunkach nowe pokolenie?; czy klony zastąpią ludzi i czy będą miały inne motywacje? Nigdy wcześniej ludzkość nie doświadczała takich niepokojów<sup>48</sup>.

Likwidacja niektórych gałęzi przemysłu np. górnictwa, zmniejszenie popytu na konkretne dobra czy usługi, ograniczanie produkcji, brak informacji o miejscach pracy, przeniesienie zakładu do innego rejonu, niedostosowane do potrzeb rynku wykształcenia pracowników, zmiany w technologii, wysokie obciążenia fiskalne, otwarcie gospodarki na import, zmiana polityki celnej, ograniczenie funduszu plac przedsiębiorstw, pasywna postawa bezrobotnych, słabość systemu pośrednictwa pracy, aktywność zawodowa emerytów, wejście na rynek roczników wyżu demograficznego. niewykorzystany, nieproduktywny potencjał ludzki, znaczne koszty materialne związane z utrzymaniem bezrobotnych oraz służb zajmujących się

<sup>48</sup> Dane za stroną internetową: <http://biznes.pwn.pl/haslo/3961600/praca.html>



ich problemami i obsługą, spadek dochodów rodzin, rozszerzenie się społecznych kręgów ubóstwa, degradacja psychiczna i moralna osób pozostających bez pracy (poczucie beznadziejności, pesymizm, uczucie społecznej bezużyteczności), zjawiska patologii społecznej - alkoholizm, narkomania, przestępczość itd., utrata kwalifikacji Polską gospodarce narodowa gnębi bezrobocie strukturalne, które pojawiło się w wyniku tzw. transformacji ustrojowej i w jej efekcie niezbędnej restrukturyzacji gałęzi produkcji. Oczywiście, swoją rolę odegrał tu także kapitał zagraniczny oraz błędy popełnione przy prywatyzacji. Rzecz w tym, że jeśli przedsiębiorstwo o określonym profilu produkcyjnym sprzedano kapitałowi zagranicznemu (tzw. inwestorom strategicznym) o tym samym profilu produkcyjnym w kraju macierzystym, to efekt był łatwy do przewidzenia. Kapitał zagraniczny, po wywiązaniu się z umowy zakupu, często doprowadzał do upadku przedsiębiorstwa w Polsce lub znacznie ograniczał ich produkcję. Znany to sposób na pozbycie się konkurenta. Równie istotne jest bezrobocie keynesowskie, czyli wynikające z braku popytu wewnętrznego i zewnętrznego (ujemny bilans handlowy). Dane statystyczne o zachowaniu się konsumpcji i inwestycji ewidentnie ten fakt potwierdzają. Konkludując, polityka gospodarczo-społeczna musi być nastawiona na zwalczanie przyczyn wywołujących bezrobocie typu strukturalnego i keynesowskiego. O interesy pracowników musi zadbać państwo czyli rząd RP. Rząd powinien w pierwszej kolejności starać się ograniczyć bezrobocie oraz następnie, w nie mniejszym stopniu, powinny to robić samorządy lokalne (ważna jest właściwa współpraca tych dwu organów). Działania rządu upusty w podatkach dla pracodawców uruchamiających nowe stanowiska pracy, uznanie całości lub części obowiązkowej składki na ZUS jako podatku od wartości dodanej pracy (zrównanie pracy z innymi towarami), stworzenie systemu bardziej elastycznego kształcenia, ograniczenie biurokracji związanej z otwieraniem nowych firm, wspieranie drobnych i średnich przedsiębiorstw, polityka proeksportowa państwa prowadząca do zwiększenia produkcji i zatrudnienia, zwolnienia z płatności VAT przy eksporcie, skracanie czasu pracy. Działania samorządów (w zależności od możliwości): przyciąganie kapitału (głównie zagranicznego), ale bez popadania w skrajność i liczenia na cud wielkich inwestorów z Zachodu, stawianie na drobne i średnie przedsiębiorstwa oraz współpraca z lokalnymi przedsiębiorcami, stwarzanie dogodnych warunków do rozwoju firm (głównie drobnych) na swoim terenie mądre korzystanie z unijnych dotacji (np. z fundacji PHARE), walka z odpływem ludzi na Zachód powinna przybrać w konkretnym wymiarze: to nie robotnicy powinni wyjeżdżać do Niemiec,



tylko zakłady pracy z udziałem niemieckiego kapitału powinny instalować się w Polsce uruchomienie robót publicznych. Działania bezrobotnych: muszą być bardziej elastyczni, chętniej korzystać z kursów kwalifikacyjnych, uczyć się nowego zawodu, ponieważ dzisiaj nie ma już pracy dla osób niewykwalifikowanych. Zapobieganie zwiększaniu się bezrobocia: udostępnienie terenów pod działalność gospodarczą, kojarzenie inwestorów kapitałowych z kontrahentem gminnym, prowadzenie promocji posiadanych nieruchomości, budowa obiektów użyteczności publicznej, pomoc firmom zwiększającym zatrudnienie w Gminie, ułatwienia dla tworzących się zakładów produkcyjnych, usługowych i handlowych.

Wartość pracy w Polsce, podobnie jak w innych europejskich państwach, jest postawiona bardzo wysoko, a normy społeczne dotyczące pracy są dosyć restrykcyjne. Uznaje się normę obowiązku pracy na rzecz rodziny (ok. 87%) oraz społeczeństwa (ok. 53%), w stosunku do tych, którzy są w stanie pracować, wzięwszy pod uwagę płeć, wiek, stan zdrowia i stan rodzinny. Również uznanie dla normy prawa do pracy jest jednym z najwyższych w świecie. Ponad 85% badanych uważa, że państwo powinno zapewnić obywatelom chcącym pracować warunki do podjęcia pracy. Oznacza to m.in., że większość polskiego społeczeństwa uważa rząd za instytucję odpowiedzialną za bezrobocie, i że to on powinien z nim walczyć, oraz że młode pokolenie powinno mieć stworzone przez rząd warunki do zdobycia kwalifikacji zawodowych<sup>49</sup>.

W okresie transformacji systemowej doszło w polskim społeczeństwie do znacznego przewartościowania pracy. Praca stała się dobrem wysoce pożądanym. Nie obserwuje się jednak odbudowy etosów zawodowych, typowych dla pewnych grup w okresie międzywojennym. Raczej upowszechnia się instrumentalny stosunek do pracy, również w wysoko kwalifikowanych grupach zawodowych. Oznacza to, że poprzez pracę chce się osiągnąć środki do życia i reprodukcji rodziny, pozyskać szacunek otoczenia związany z pracą. Tak zwane wartości postmaterialistyczne, które dochodzą do głosu w bardziej rozwiniętych gospodarczo społeczeństwach (takie jak: chęć rozwoju poprzez pracę, wykorzystywanie swych talentów, ideały służby społeczeństwu), nie są w Polsce silnie wyrażane<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Dane za stroną internetową: <http://biznes.pwn.pl/haslo/3961600/praca.html>

<sup>50</sup> Dane za stroną internetową: <http://biznes.pwn.pl/haslo/3961600/praca.html>