

Bezrobocie i instrumenty polityki zatrudnienia

Bezrobocie to kwestia społeczna dotycząca dużych grup społecznych. Wprowadzenie w Polsce gospodarki rynkowej spowodowało pojawienie się jawnego bezrobocia. Pierwsza połowa lat dziewięćdziesiątych charakteryzowała się procesem szybkiego narastania bezrobocia. Dynamika, skala i struktura tego zjawiska, jak też jego negatywne skutki odczuwane nie tylko przez dotkniętą brakiem pracy osobę, ale również przez rodzinę i w konsekwencji całe społeczeństwo uzasadniają tezę, iż bezrobocie stało się w Polsce nową kwestią społeczną.

Bezpośrednio konsekwencją bezrobocia jest rozszerzenie się zjawisk patologii społecznej. W swej encyklice „Laborem exerceny” Jan Paweł II o bezrobociu wypowiada się tak: „ ... *należy przede wszystkim zwrócić uwagę na sprawę podstawową. Jest to sprawa poszanowania pracy, czyli innymi słowy – odpowiedniego zatrudnienia wszystkich uzdolnionych do tego podmiotów. Przeciwnieństwem właściwej i poprawnej sytuacji w tej dziedzinie jest bezrobocie, czyli brak zatrudnienia dla uzdolnionych do tego podmiotów, może chodzić o brak zatrudnienia w ogólności albo też w określonych sektorach pracy.*”

Zadaniem instytucji, zwanych pośrednimi pracodawcami, jest przeciwdziałać bezrobociu, które jest w każdym względzie złem, a przede wszystkim w pewnych warunkach może stać się prawdziwą klęską społeczną. Problem bezrobocia staje się problemem szczególnie bolesnym, gdyż zostają nim dotknięte młode osoby, które po zdobyciu przygotowania poprzez formacje kulturalną, techniczną i zawodową nie mogą znaleźć zatrudnienia. Ich szczerą wolą pracy, ich gotowość podjęcia własnej odpowiedzialności za rozwój ekonomiczny i społeczny, rodzi wówczas przykrą frustrację. Obowiązek świadczeń na korzyść bezrobotnych, czyli obowiązek wypłacania odpowiednich zasiłków niezbędnych dla utrzymania niezatrudnionych pracowników oraz ich rodzin jest powinnością wynikającą z najbardziej podstawowej zasady porządku moralnego w tej dziedzinie – to znaczy z zasady powszechnego używania, albo inaczej jeszcze z prawa do życia i utrzymania.

Gospodarka polska w ostatnich latach odnotowywała szybki wzrost, dzięki któremu wyniki finansowe polskich przedsiębiorstw stawały się coraz lepsze. Obawy co do pogorszenia sytuacji polskich firm po włączeniu Polski w struktury Unii Europejskiej, okazały się zatem nieuzasadnione. Rynek to olbrzymia machina, która nakręcana jest poprzez wiele czynników. Historyczne doświadczenie wykazuje, że gospodarka rynkowa i jej mechanizmy nie są w stanie przeciwdziałać powstawaniu zjawiska bezrobocia – o skali i strukturze, niosących ze sobą szereg negatywnych następstw ekonomicznych i społecznych. Oderwane od realiów życia gospodarczego okazały się także koncepcje zatrudnienia i bezrobocia, które traktowały bezrobocie jako zjawisko dobrowolne i zakładały, że mechanizmy rynkowe zapewniają istnienie na rynku pracy stanu równowagi. Realia gospodarcze i doświadczenia historyczne przyznały zatem tym koncepcjom w teorii ekonomii, które traktowały bezrobocie jako zjawisko przymusowe, wynikające z istoty mechanizmu rynkowego gospodarki¹.

Bezrobocie oznacza przesunięcie zasobów pracy ze sfery wytwarzania działalności celowej i społecznie użytecznej, do sfery bierności zawodowej. Jest oczywiste, że żadna z funkcji zatrudnienia nie może być wówczas realizowana. Bezrobotni nie wytwarzają i nie uczestniczą w podziale produktu wytworzonego przez innych pracowników, udział ten ma charakter socjalny, nie przynosi satysfakcji społecznych, prowadząc do utraty podmiotowości, statusu i godności ludzi bezrobotnych.

Według ekonomistów bezrobocie oznacza niepełne wykorzystanie jednego z czynników wytwórczych (niezrealizowana podaż siły roboczej), stan nierównowagi między podażową (zasoby pracy) a popytową (miejsca pracy) stroną zatrudnienia. Definicja ta ujmuje bezrobocie jako parametr rynku pracy, skupia uwagę na zmiennych w czasie, wyrażonych liczbowo, wzajemnych proporcjach popytu i podaży. Jest to podmiotowe rozumienie bezrobocia².

Według socjologów bezrobocie jest stanem bezczynności zawodowej jednostek zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość jej podjęcia, z podkreśleniem, że chodzi przede wszystkim o jednostki dla których podstawą egzystencji są dochody z pracy³.

Definicja bezrobocia sformułowana przez socjologów odsłania inne aspekty zjawiska - społeczne rozmiary i konsekwencje bezrobocia, takie jak społeczne i demograficzne cechy

¹ Pisz Z., Problemy społeczne transformacji w Polsce, Wyd. Instytut ŚLĄSKI, Opole 2001, s. 45.

² Por. Begg D., Ekonomia: makroekonomia, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.

³ Borkowski T., Marcinkowski A. (red.), Socjologia bezrobocia, Wyd. Interart. Warszawa 1996, s. 17.

zbiorowości bezrobotnych, konsekwencje bezrobocia dla osobowości osób nim dotkniętych, dla rodziny, dla społeczności lokalnych (regionów) w których bezrobocie jest bardzo duże.

Według innej definicji bezrobocie jest przeciwieństwem pracy i nie można zrozumieć jego istoty bez krótkiej analizy funkcji zatrudnienia, przy czym w sytuacji społeczno-gospodarczej zatrudnienie spełnia trzy podstawowe funkcje⁴:

1. jest czynnikiem tworzenia produktu społecznego (funkcja ekonomiczna),
2. jest środkiem uzyskiwania dochodów z pracy (funkcja dochodowa),
3. jest środkiem zaspokojenia społecznej potrzeby pracy, aspiracji zawodowych i społecznych (funkcja społeczna).

Funkcje te są wzajemnie powiązane i zależne, a efekt zatrudnienia w postaci wzrostu wydajności pracy uzależniony jest od równoległego spełnienia wszystkich funkcji zatrudnienia.

Bezrobocie oznacza przesunięcie zasobów pracy ze sfery wytwarzania działalności celowej i społecznie użytecznej, do sfery bierności zawodowej. Jest oczywiste, że żadna z funkcji zatrudnienia nie może być wówczas realizowana. Bezrobotni nie wytwarzają i nie uczestniczą w podziale produktu wytworzonego przez innych pracowników, udział ten ma charakter socjalny, nie przynosi satysfakcji społecznych, prowadząc do utraty podmiotowości, statusu i godności ludzi bezrobotnych.

Odróżnienie rozmaitych rodzajów bezrobocia jest szczególnie ważne dla osób odpowiedzialnych za tworzenie polityki społecznej i programów przeciwdziałania zjawisku, gdyż różne typy bezrobocia wynikające z odmiennych przyczyn, wymagają odmiennych środków zaradczych. Sformułowanie odpowiedniej klasyfikacji pozwala także zrozumieć ludzkie zachowania i poglądy będące skutkiem bezrobocia, przede wszystkim zaś bezradność indywidualnego bezrobotnego oraz utratę poczucia kontroli nad rynkiem pracy specyficznych grup kwalifikacyjno - zawodowych⁵.

Podstawą określenia charakteru bezrobocia oraz elementem oceny szans różnych kategorii bezrobotnych na rynku pracy jest znajomość jego struktury.

⁴ M. Kabaj. Elementy programu przeciwdziałania bezrobociu. W: Polityka społeczna. Stan i perspektywy, (red.) J. Auleytnera. Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji w Radomiu. 1995. s. 155.

⁵ Adamczyk R., Rynek pracy: oblicze polskiego bezrobocia, „Nowy Przemysł” 2001, nr 4.

Bezrobocie strukturalne - jest znacznym pogłębieniem bezrobocia frykcyjnego. Powstaje w rezultacie niedopasowań struktury podaży i popytu na siłę roboczą, przede wszystkim w aspekcie kwalifikacyjnym, zawodowym i regionalnym.

U podstaw tych niedopasowań leżą procesy upadku lub rozwoju pewnych branż i gałęzi, związane z tendencjami postępu technicznego i kierunkami międzynarodowego podziału pracy. Pojawiające się w wyniku tych niedopasowań bezrobocie strukturalne może mieć charakter dosyć trwały, gdyż jego likwidacja wymaga zazwyczaj zmiany zawodu, kwalifikacji czy miejsca zamieszkania.

W zależności od trwania okresu poszukiwania pracy wyróżnia się **bezrobocie długookresowe** i **krótkookresowe**. W krajach gospodarczo rozwiniętych za długookresowe przyjmuje się już półroczne bezrobocie. Wyróżnia się również **bezrobocie długotrwałe** (1 – 2 lat) oraz **chroniczne** – powyżej dwóch lat. Zjawisko bezrobocia różnicuje się ponadto w oparciu o kryteria społeczno- zawodowe: bezrobocie mężczyzn, kobiet, młodzieży, osób w podeszłym wieku, bezrobocie w mieście i na wsi⁶.

Bezrobocie klasyfikuje się także ze względu na jego formy. Mówi się o **bezrobociu jawnym, ukrytym** lub **fikcyjnym**, przy czym bezrobocie jawne ustala się na podstawie badań BAEL lub ewidencji urzędów pracy. Bezrobocie ukryte oznacza, że istnieje grupa osób pozbawionych pracy, jednak z różnych przyczyn nie zarejestrowanych jako bezrobotne (np. osoby, które zaprzestały poszukiwań pracy). O bezrobociu fikcyjnym natomiast mówi się, gdy część zarejestrowanych bezrobotnych w rzeczywistości wcale nie chce podjąć pracy (np. rejestruje się jedynie ze względu na możliwość otrzymania zasiłku).

Ponadto w zależności od przyczyny wyróżnią się bezrobocie frykcyjne⁷, które redukowanym minimum bezrobocia w dynamicznej gospodarce. Powstaje ono w związku z powolnością przystosowań struktury podaży siły roboczej i struktury popytu na siłę roboczą na niedoskonale funkcjonującym rynku pracy.

Bezrobocie koniunkturalne (cykliczne)⁸ - bezpośrednio związane jest z przebiegiem cyklu gospodarczego. Oznacza, że w pewnych okresach, tj. recesji gospodarczej następuje spadek popytu na pracę. Pracodawcy pozbywają się pracowników tymczasowo zbędnych, by

⁶ Koncepcja potrzeb z ich podziałem na potrzeby rzeczywiste, otoczkowe i pozorne [w:] Szczepański J., Reformy, rewolucje, transformacje, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999, s. 54.

⁷ Milewski R. (red.), Elementarne zagadnienia ekonomii, PWN, Warszawa 2003, s. 249.

⁸ Kozek W., Praca w warunkach zmian rynkowych. Wybrane zagadnienia, First Business College, Warszawa 1994, s. 62.

przyjąć do pracy już nie tych samych w okresie prosperity. Okres pozostawania bez pracy jest tu zależny od długości faz cyklu koniunkturalnego.

Bezrobocie niedostatecznego popytu. Według ekonomistów o orientacji keynesowskiej bezrobocie jest wywołane niedostatecznym popytem zgłaszanym przez nabywców na dobra i usługi, skutkiem czego jest ograniczenie produkcji i redukcja zatrudnienia⁹.

Przedstawiciele ekonomii klasycznej upatrują przyczyn bezrobocia w zbyt wysokich stawkach płac oraz przeszkodach, które ograniczają ich elastyczne kształtowanie. Chodzi tu głównie o istnienie ustawodawstwa o płacach minimalnych stwarzającego instytucjonalną barierę na drodze obniżenia płac, oraz o postawy związków zawodowych i organizacji pracodawców w negocjacjach nad układami zbiorowymi.

Bezrobocie technologiczne¹⁰ wynika z wprowadzenia substytucyjnego postępu technicznego i technologicznego który powoduje ogólny spadek zapotrzebowania na pracę żywą lub zmniejsza to zapotrzebowanie w przekroju określonych zawodów, zastępując pracę człowieka przez zastosowanie maszyn i automatów, bezrobocie to może mieć charakter bardziej trwały lub tylko przejściowy, zależnie od możliwości przekwalifikowania się wolnej siły roboczej.

Bezrobocie sezonowe spowodowane jest wahaniami produkcji w procesach gospodarowania nie tylko z przyczyn społeczno-ekonomicznych, lecz również z powodów naturalnych, np. w rolnictwie, budownictwie czy transporcie w okresach natężonych prac pojawia się dodatkowy popyt na siłę roboczą, a w okresach ich zmniejszania następuje redukcja tego popytu¹¹.

W dynamicznej gospodarce ustawicznie pojawiają się liczne niedopasowania między wolnymi miejscami pracy a wolną siłą roboczą, gdyż ciągle zachodzą procesy tworzenia i likwidacji miejsc pracy, napływu i odpływu siły roboczej z rynku pracy oraz zmiany miejsc pracy przez pracowników. W rezultacie tych procesów zawsze występuje pewna liczba wolnych miejsc pracy i osób bezrobotnych, gdyż informacje posiadane przez pracodawców i pracowników są niedoskonałe i musi upłynąć jakiś czas, zanim bezrobotni znajdą czekające na nich miejsca pracy.

⁹ Kabaj M., Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.

¹⁰ Unolt J., Ekonomiczne problemy rynku pracy. Interart. Warszawa 1996, s. 34.

¹¹ Reszke I., Bezrobocie [w:] Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku. T. 1, A–F / red. prowadzący encyklopedii Różycka E.; aut. 1 t. Ablewicz K. i in., „Żak” Warszawa 2003, s. 351–352.

Przyczyny bezrobocia

Wahania poziomu bezrobocia w gospodarce mogą być tłumaczone czynnikami wynikającymi z cykliczności procesów ekonomicznych. Ożywienie gospodarcze sprzyja obniżeniu bezrobocia, a recesja gospodarcza przyczynia się do jego wzrostu. Są to typowe powiązania występujące w gospodarce rynkowej i mają zazwyczaj charakter przejściowy¹². W Polsce w ostatnich latach obserwuje się niepokojące zmiany zachodzące na rynku pracy, których nie da się wytłumaczyć tylko za pomocą cykliczności procesów gospodarczych. Mimo iż w kraju obserwowano ożywienie gospodarcze w latach 1992-2002 to jednak poziom bezrobocia praktycznie stale wzrastał w w/w okresie. Regułę cykliczność zmian zachodzących na rynku pracy potwierdza również prawo Okuna, ale patrząc na dane statystyczne dotyczące gospodarki polskiej w ostatnich latach, wyraźnie widać że w odniesieniu do gospodarki polskiej prawo Okuna się nie działa¹³.

Zaobserwowano natomiast tzw. bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy wynikający m. in. z postępu technicznego i wzrostu wydajności pracy wiążący się z otwarciem gospodarki polskiej na świat po 1989 roku¹⁴. Obecne zmiany na rynku pracy mają charakter długookresowy i można je zaliczyć do zmian trwale wpływających na strukturę zatrudnienia. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w procesach związanych z transformacją gospodarczą kraju. Redukcja zatrudnienia może oznaczać iż część osób przechodzi do następnej pracy, część na wcześniejszą (pomostową) emeryturę, a część zasila szeregi bezrobotnych. W krótkim okresie czasu redukcja zatrudnienia polega w wielu gałęziach przemysłu na wcześniejszym przechodzeniu na emeryturę pracowników. Jednak w dłuższym okresie czasu należy liczyć się z tym, że dalsza redukcja zatrudnienia przyczyni się do wzrostu ogólnego poziomu bezrobocia w gospodarce.

Polski rynek **pracy** między rokiem 1998 a 2005 doświadczył największego spadku wskaźników **zatrudnienia** i aktywności zawodowej oraz wzrostu stopy **bezrobocia wśród** obecnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. W tym czasie różnica wskaźników zatrudnienia między Polską a UE wzrosła o około 12, a między Polską a pozostałymi nowymi

¹² Matejuk J., Przyczyny bezrobocia w Polsce w okresie transformacji, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2004, nr 12, s. 45

¹³ Prawo Okuna zostało sformułowane w latach sześćdziesiątych przez amerykańskiego ekonomistę Arthura Okuna i mówi ono że istnieje "ujemna zależność między wahaniami realnego kursu PKB wokół ścieżki jego trendu a wahaniami stopy bezrobocia wokół bezrobocia równowagi." Cyt. Za: M. Burda, Ch. Wyplosz "Makroekonomia -podręcznik europejski" ,PWE, Warszawa 2000, str. 698.

¹⁴ Matejuk J., Przyczyny bezrobocia w Polsce w okresie transformacji, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2004, nr 12, s. 47

krajami członkowskimi o niemal 9 punktów procentowych. Dopiero w 2004 roku rozpoczęła się stopniowa poprawa sytuacji. Znaczny **spadek** zatrudnienia dotknął wszystkie regiony kraju. Najślabzy zanotowano wśród województw relatywnie lepiej rozwiniętych oraz w regionach z dużym udziałem rolników wśród pracujących ogółem. Najsilniejszy był natomiast w województwach o dominacji przemysłu z branż wymagających restrukturyzacji. Równocześnie ze wzrostem zróżnicowania wskaźnika zatrudnienia, obniżyło się zróżnicowanie stóp bezrobocia, nie obserwowano jednak istotnej asymetrii regionalnej zmian stóp aktywności zawodowej. Spadek zatrudnienia w największym stopniu dotknął przemysł, w tym przemysł przetwórczy oraz budownictwo¹⁵.

W stosunkowo mniejszym stopniu zatrudnienie zmieniło się w usługach rynkowych oraz administracji, przy czym w sektorze usług doszło do zmiany wewnętrznej struktury zatrudnienia, które spadało w transporcie i pośrednictwie finansowym i rosło w obsłudze nieruchomości i firm oraz hotelach i restauracjach.

Pierwotne przyczyny tak głębokich przeobrażeń wyróżniających Polskę zarówno od starych jak i nowych członków Unii leżą w dwóch szokach, z których pierwszy był zewnętrznym szokiem popytowym, powstałym w konsekwencji kryzysu rosyjskiego, podczas gdy drugi miał charakter wewnętrznego szoku technologicznego, obniżającego produktywność kapitału w Polsce¹⁶. Można sądzić, że wywołane przez przejściowy szok zewnętrzny pogorszenie się sytuacji na rynku pracy, wzmocnione później przez negatywny wewnętrzny szok technologiczny, jednocześnie związane było z trwałą zmianą proporcji kapitał/praca, co w konsekwencji doprowadziło do znacznego wzrostu strukturalnego składnika bezrobocia, permanentnego spadku wskaźnika zatrudnienia i aktywności zawodowej. Takiemu rozwojowi wydarzeń sprzyjały cechy zasobów pracy i instytucjonalna obudowa polskiego rynku pracy oraz odmienna sytuacja makroekonomiczna w ostatnim okresie.

Spadek zatrudnienia po roku 1998 w największym stopniu dotyczył **osób** z wykształceniem podstawowym, które przede wszystkim dezaktywizowały się, względnie rzadziej trafiając do Urzędy Pracy. Relatywny wzrost stopy bezrobocia najsilniejszy był jednak wśród osób z wykształceniem wyższym. Stało się tak z powodu szybkiego zwiększenia się ich odsetka wśród wchodzących na rynek pracy osób młodych i w całej populacji. Jednocześnie jednak szanse znalezienia pracy są wśród ludzi najlepiej

¹⁵ Socha M, Sztanderska M., Podstawy bezrobocia strukturalnego w Polsce., Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2000, s.26.

¹⁶ Podolski K., Turnowiecki W. (red.), Polityka społeczna..., op. cit., s. 128.

wykształconych najwyższe, a średni czas pozostawiania osobą bezrobotną, zdecydowanie najkrótszy w całej populacji. Wykształcenie jest więc czynnikiem silnie różnicującym zmiany indywidualnych szans na znalezienie lub utratę pracy w wyniku szoków podażowych i popytowych¹⁷.

Pierwszy kwartał roku 2004 był okresem przyspieszonego wzrostu gospodarczego w Polsce. Ożywienie gospodarcze obserwowane od drugiego kwartału roku 2003 wzmocniło się. Przedsiębiorcy wyrażają dawno nienotowany optymizm w ocenie bieżącej koniunktury. Wysoki wzrost gospodarczy mierzony zmianą wartości dodanej brutto nie ma jednak powszechnego charakteru w gospodarce. Dotyczy on w największym stopniu działań przemysłu, których produkcja jest przeznaczona na eksport. W pozostałych działalnościach sytuacja jest zróżnicowana. Stabilizacja wzrostu nastąpiła w tradycyjnie utrzymujących stosunkowo wysokie tempo wzrostu usługach rynkowych. Tymczasem w budownictwie, mimo zatrzymania w marcu obserwowanej od czterech lat zapaści, wielkość sprzedaży produkcji budowlano – montażowej utrzymuje się na poziomie o prawie 40 procent niższym niż w roku 2000¹⁸.

Sytuacja na rynku pracy jest zaprzeczeniem ożywienia gospodarczego, nawet przy prawdziwości tezy o opóźnionej reakcji tego rynku na zmiany w cyklu koniunkturalnym. Utrzymywanie się stopy bezrobocia na bardzo wysokim poziomie, porównywalnym z sytuacją sprzed roku, jest empirycznym dowodem braku elastyczności rynku pracy. Zmiany w tym zakresie, mimo tego, że zostały okrzyknięte sukcesem przez rząd i związki zawodowe nie dały efektów. Wprowadzony przez rząd program „Pierwsza Praca” daje niezauważalne rezultaty w skali gospodarki. W pierwszym kwartale 2004 roku nie został powstrzymany spadek liczby zatrudnionych w tzw. sektorze przedsiębiorstw. Nawet w przemyśle przetwórczym, lokomotywie ożywienia gospodarczego, obserwuje się stagnację liczby zatrudnionych: między pierwszym kwartałem roku 2003, a pierwszym kwartałem roku 2004 liczba zatrudnionych nie zmieniła się.

Skutkiem takiej sytuacji był dynamiczny wzrost wydajności pracy, zjawisko samo w sobie niezwykle pozytywne, jednak nie rozwiązujące nabrzmiałych problemów rynku pracy, tylko je pogłębiające. Gospodarka scentralizowana zapewniała pełne zatrudnienie nie mające nic wspólnego z optymalnym wykorzystaniem zasobów pracy i ich potencjału umysłowego. Zasoby pracy były wadliwie ukierunkowane zarówno na skutek błędnego wyboru celów

¹⁷ Przystupa J. (red.), *Gospodarka i handel zagraniczny Polski w 2004 roku*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006, s. 28.

¹⁸ Przystupa J. (red.), *Gospodarka i handel zagraniczny ...*, op. cit., bs. 28-34.

gospodarczych jak i wadliwych metod ich realizacji. Wysoka indywidualna wydajność pracy na jakimś odcinku (np. w wydobyciu węgla) nie przekładała się automatycznie na wydajność w skali społecznej, weryfikowanej np. przez rynki zagraniczne. Kryteria kształtowania cen i ocen sprzyjały maksymalizacji nakładów a nie maksymalizacji różnicy między efektem a nakładem.

Dziedzictwem gospodarki scentralizowanej jest zarówno materialna, ilościowa i jakościowa strona rynku pracy jak i stan umysłów ludności. Struktura zasobów pracy w Polsce jest w znacznej mierze ciągle jeszcze pochodną, odbiciem struktury aparatu wytwórczego, struktury przemysłu i rolnictwa. Dominuje nadal mentalność biednego pracownika, najemnego, której towarzyszy doraźny spryt w sprawach związanych z ludzką egzystencją.

Do jednej z tych form zaliczyć można system świadczeń pieniężnych stosowanych w polityce społecznej. Przedmiotem zainteresowania polityki społecznej są potrzeby, ich rodzaje, stan i sposób ich zaspokojenia...¹⁹. „naczelne zadanie... [polityki społecznej to] obrona człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb, początkowo najbardziej elementarnych, niezbędnych dla fizycznego przetrwania, a następnie także potrzeb rozwojowych...”²⁰.

Polityka społeczna „zmierza przede wszystkim do regulowania procesu rozwoju potrzeb”²¹.

Polityka społeczna obejmuje „wszystkie zakresy działania, których bezpośrednim celem jest zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności”, a jej podstawowy cel, to „zaspokajanie potrzeb ludzkich w tym szerokim zakresie, który decyduje o prosperowaniu jednostek, a przez to o prawidłowym rozwoju całego społeczeństwa”²²

Mowa tu o „potrzebach”, „stanie potrzeb”, „sposobach zaspokajania potrzeb”, „rozwoju potrzeb”, „niezaspokojeniu potrzeb”, „potrzebach elementarnych” i „potrzebach rozwojowych”. Zaspokojenie potrzeb jest stanem cenionym, a niezaspokojenie potrzeb uważa się za stan, przed którym ludzi powinno się chronić ew. oni sami powinni się przed tym chronić, co jest zrozumiałe, gdy weźmiemy pod uwagę niezbędność tego, co potrzebne.

¹⁹ Rajkiewicz A. (red.), *Polityka społeczna*, „Biblioteka Pracownika Socjalnego”, Katowice 1998.

²⁰ Rajkiewicz A., Supińska J., Książkowski M. (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo INTERART, Warszawa 1996, s. 56.

²¹ *Koncepcja potrzeb z ich podziałem na potrzeby rzeczywiste, otoczkowe i pozorne* [w:] Szczepański J., *Reformy, rewolucje, transformacje*, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999, s. 54

²² Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne: zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 23.

Zadania dla polityki społecznej w tych cytatach to: badanie potrzeb, obrona przed ich niezaspokojeniem, regulowanie procesu ich rozwoju, zaspokajanie potrzeb.

Pasywna polityka państwowa na rynku pracy obejmuje różnorodne formy pomocy finansowej dla bezrobotnych, np. zasiłki, jednorazowe odszkodowania dla osób zwalnianych z pracy, które bezrobotnemu powinny zapewnić min. bezpieczeństwo socjalne²³.

Jeśli chodzi o tą ostatnią formę – mogą tu być stosowane różne rozwiązania. Dotyczą one trzech głównych zagadnień:

- kryteriów przyznawania zasiłków (np. okres pracy poprzedzający pobieranie zasiłku)
- ich wysokość (np. relacja do przeciętnej płacy w gospodarce)
- długość okresu pobierania zasiłków.

Rozwiązania w tych sprawach w poszczególnych krajach zależą nie tylko od możliwości finansowych państwa, ale także poglądów na temat roli zasiłków w walce z bezrobociem²⁴. Zasiłki dla bezrobotnych, będąc formą pomocy materialnej, nie mogą jednocześnie tworzyć system antybodźców do aktywnego poszukiwania prac²⁵.

Pomoc społeczna należy do tych dziedzin zabezpieczenia społecznego, które bez współdziałania z sektorem pozarządowym nie byłyby w stanie dobrze spełniać swych funkcji, dlatego ustawa o działalności pożytku publicznego potrzebna jest szczególnie tutaj²⁶.

Konstrukcja systemu świadczeń dla bezrobotnych zawiera kilka zasadniczych elementów, które każdy z osobna i we wzajemnej kombinacji tworzą instrument korzystnie, bądź niekorzystnie realizujący obie funkcje: dochodową i motywacyjną. Są to:

- uprawnienie związane z uprzednim zatrudnieniem (ubezpieczeniem),
- poziom wymiaru zasiłku,
- poziom zasiłku,
- zróżnicowanie wysokości w okresie pobierania zasiłku,

²³Pisz Z. (red.), Wybrane problemy z polityki społecznej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1995, s. 43.

²⁴ Por. Kvist, J., (1998). "Complexities in Assessing Unemployment Benefits and Policies", International Social Security Review, vol. 51, 1998, 4, cyt. za Zarychta, H., (1998). "Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990.1996". [w:] Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H., Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, Raporty IPiSS, 1998, nr 12, Warszawa.

²⁵ Por. Auleytner J., Polityka społeczna: teoria i organizacja, WSP TWP, Warszawa 2000.

²⁶ Stanisława Golinowska „Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego”, Polityka Społeczna, nr 7, 1998

- okres pobierania świadczenia,
- selektywne adresowanie i różnicowanie zasiłków.

Kompleksowa analiza obu funkcji świadczeń dla bezrobotnych w pełnej kombinacji różnych elementów systemu pomocy jest bardzo trudna, jeżeli nie niemożliwa²⁷. Trzeba przy tym wziąć pod uwagę fakt, że bezrobotny nie stoi przed swobodnym wyborem między dalszą pracą, czy powrotem do pracy, a pobraniem zasiłku. Jeżeli nawet wyeliminujemy wybór powrotu do pracy jako w danym momencie niemożliwy, to i tak możliwość uzyskania zasiłku nie jest automatyczna. Kryteria dostępności do świadczeń związane są z przyczynami bezrobocia, poprzednim statusem na rynku pracy, zarobkami itp. Ponadto świadczenia mają (powinny mieć) charakter dochodów przejściowych (pomostowych) między dochodami z pracy a dochodami z systemu pomocy dla bezrobotnych. To zakłada, że bezrobotny powinien wybierać między krótszym bądź dłuższym okresem bezrobocia, a nie między dochodami ze świadczeń i dochodami z pracy.

Sytuację badawczą utrudnia fakt nieprawdopodobnego zróżnicowania systemów pomocy bezrobotnym, jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkie wymienione wyżej elementy ich konstrukcji. Często więc dysponujemy wynikami badań cząstkowych i opartych na uproszczonych modelach zależności. Do wniosków z takich badań należy podchodzić z odpowiednim dystansem. Na ogół sami autorzy do tego nawołują. Tym bardziej ostrożnie powinien podchodzić czytelnik, który chce takie wnioski wykorzystać w swej praktyce decyzyjnej. Tutaj potrzebna jest duża doza wiedzy nie tylko wynikającej z badań ilościowych, ale znacznie szerszej o społeczeństwie w jego strukturze jakościowej i procesach przemian, a przede wszystkim wiele zdrowego rozsądku²⁸.

²⁷ Por. Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarczej, „Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych” nr 2, Warszawa 1992.

²⁸ Por. Góra, M., Socha M.W., Sztanderska, U., (1995). "Zachowania bezrobotnych na rynku pracy. System rejestracji bezrobotnych i zasiłek dla bezrobotnych". Zeszyty Centrum im. A. Smitha Nr 5, Warszawa 1995.

Bibliografia

- Adamczyk R., Rynek pracy: oblicze polskiego bezrobocia, „Nowy Przemysł” 2001, nr 4.
- Auleytner J., Polityka społeczna: teoria i organizacja, WSP TWP, Warszawa 2000.
- Begg D., Ekonomia: makroekonomia, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarczej, „Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych” nr 2, Warszawa 1992.
- Borkowski T., Marcinkowski A. (red.), Socjologia bezrobocia, Wyd. Interart. Warszawa 1996.
- Burda M., Wyplosz Ch., Makroekonomia -podręcznik europejski, PWE, Warszawa 2000.
- Golinowska S., „Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego”, Polityka Społeczna, nr 7, 1998
- Góra, M., Socha M.W., Sztanderska, U., (1995). "Zachowania bezrobotnych na rynku pracy. System rejestracji bezrobotnych i zasiłek dla bezrobotnych". Zeszyty Centrum im. A. Smitha Nr 5, Warszawa 1995.
- Kabaj M., Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997.
- Kabaj M.. Elementy programu przeciwdziałania bezrobociu. W: Polityka społeczna. Stan i perspektywy, (red.) J. Auleytnera. Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji w Radomiu. 1995..
- Koncepcja potrzeb z ich podziałem na potrzeby rzeczywiste, otoczkowe i pozorne [w:] Szczepański J., Reformy, rewolucje, transformacje, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999.
- Koncepcja potrzeb z ich podziałem na potrzeby rzeczywiste, otoczkowe i pozorne [w:] Szczepański J., Reformy, rewolucje, transformacje, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1999.
- Kozek W., Praca w warunkach zmian rynkowych. Wybrane zagadnienia, First Business College, Warszawa 1994.
- Kvist, J., "Complexities in Assessing Unemployment Benefits and Policies", International Social Security Review, vol. 51, 1998, 4,

Matejuk J., Przyczyny bezrobocia w Polsce w okresie transformacji, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2004, nr 12.

Milewski R. (red.), Elementarne zagadnienia ekonomii, PWN, Warszawa 2003.

Pisz Z. (red.), Wybrane problemy z polityki społecznej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1995.

Pisz Z., Problemy społeczne transformacji w Polsce, Wyd. Instytut ŚLĄSKI, Opole 2001.

Przystupa J. (red.), Gospodarka i handel zagraniczny Polski w 2004 roku, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006.

Rajkiewicz A. (red.), Polityka społeczna, „Biblioteka Pracownika Socjalnego”, Katowice 1998.

Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M. (red.), Polityka społeczna, Wydawnictwo INTERART, Warszawa 1996.

Reszke I., Bezrobocie [w:] Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku. T. 1, A–F / red. prowadzący encyklopedii Różycka E.; aut. 1 t. Ablewicz K. i in., „Żak” Warszawa 2003.

Socha M, Sztanderska M., Podstawy bezrobocia strukturalnego w Polsce., Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2000.

Szubert W., Ubezpieczenie społeczne: zarys systemu, PWN, Warszawa 1987.

Unolt J., Ekonomiczne problemy rynku pracy. Interart. Warszawa 1996.

Zarychta, H., "Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990.1996". [w:] Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H., Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, Raporty IPiSS, 1998, nr 12, Warszawa.