

IV. ZATRUDNIENIE I RYNEK PRACY

1. Potencjał pracy ludzkiej w Polsce

Polska w okresie międzywojennym była krajem o znacznych różniarach przeludnienia agrarnego i bezrobocia wśród ludności miejskiej. W drugiej połowie lat trzydziestych Instytut Gospodarstwa Społecznego szacował bezrobocie wśród chłopów na 2,5 mln, a Instytut Spraw Społecznych obliczał, że w miastach pozostaje bez pracy około miliona osób.

W latach trzydziestych znacznie zmniejszyły się rozmiary emigracji, która poprzednio w pewnym stopniu łagodziła sytuację na niektórych przeludnionych obszarach kraju. Utrzymujące się w tym czasie wychodźstwo sezonowe, liczące kilkadziesiąt tysięcy osób rocznie, obejmowało głównie ludność obszarów przygranicznych. A zatem trzeba było szukać wewnętrznych sposobów tworzenia frontu zatrudnienia dla ludzi zdolnych do pracy, tym bardziej że prognozy demograficzne przewidywały znaczny ich przyrost.

Badania nad sytuacją demograficzną i gospodarką polską, których wyniki przedstawiono w dwóch fundamentalnych opracowaniach: "Młódzież sięga po pracę" (ISS, Warszawa 1938) i "Bezrobocie wśród chłopów" (IGS, Warszawa 1939), w sposób wyraźny wypowiedziały się za industrializacją i za przebudową struktury agrarnej Polski. Ta droga rozwoju kraju miała łagodzić masowy niedobór miejsc pracy i zapewniać znośną przyszłość licznym rocznikom powojennego wyżu demograficznego, dochodzącym w latach czterdziestych do wieku zdolności do pracy. Wojna przerwała proces urzeczywistniania wspomnianych koncepcji, natomiast nie zniknęły one ze studiów projekcyjnych, zajmujących się ustrojem społeczno-gospodarczym Polski po zakończeniu drugiej wojny światowej.

Natomiast w okresie jej trwania okupanci szczerze korzystali z obfitych polskich zasobów pracy. Wsiedlenia i wywózki w kierunku zachodnim i wschodnim objęły około 5 mln ludzi zdolnych do pracy.

Wprowadzono też obowiązkową służbę pracy (Baudienst na terenie Generalnego Gubernatorstwa).

Przymusowa praca, nierzadko wykonywana w nieludzkich warunkach, a jeszcze bardziej masowa zagłada w obozach koncentracyjnych czy miejscach zsyłki, zdziesiątkowały znaczną część przedwojennego potencjału pracy. Przede wszystkim zginęły setki tysięcy Żydów, zajmujących się rzemiosłem i handlem; wyginęła bądź rozproszyła się po całym świecie znaczna część inteligencji.

Po zakończeniu wojny, na nowym obszarze Polski poprzednio zamieszkiwanym przez 32 mln mieszkańców, znalazło się niespełna 24 mln obywateli. Przed ludnością zdolną do pracy otworzyły się możliwości pełnego zatrudnienia, na co wpłynęło nie tylko ogromne zapotrzebowanie na siłę roboczą, związane z likwidowaniem zniszczeń wojennych i odbudową oraz zagospodarowaniem urządzeń wytwórczych, ale również procesy migracyjne na obszary opuszczone przez ludność niemiecką. Sama reforma rolna nie rozładowała regionalnego przeludnienia agrarnego.

W 1948 r. oficjalne statystyki rynku pracy odnotowały po raz pierwszy przewagę wolnych miejsc pracy nad liczbą poszukujących zatrudnienia. W systemie ubezpieczeń społecznych zniknął Fundusz Pracy, który miał nieść pomoc bezrobotnym.

Plan Sześcioletni (1950-1955), zapowiadając przyspieszone uprzemysłowienie i stopniową urbanizację kraju, zakładał politykę pełnego zatrudnienia i rozładowywanie nadwyżek siły roboczej na wsi m.in. poprzez masowy werbunek na obszary objęte inwestycjami. Utworzona w 1949 r. Służba Polsce rozszerzała możliwości zatrudnienia młodzieży i służyła planom alokacji zasobów pracy.

Publikowane od 1950 r. oficjalne dane statystyczne ukazują ciągły wzrost aktywności zawodowej ludności, któremu towarzyszyły znamienne przekształcenia w jej strukturze. Procesy te najlepiej charakteryzują dane spisów ludności (tabl. 1).

W sumie w latach 1950-1988 liczba czynnych zawodowo wzrosła o 8,3 mln, w tym w sektorze II obejmującym przemysł i budownictwo o 4,1 mln, w sektorze III zaś o 4,6 mln. Spadek liczby zatrudnionych w sektorze I był niewielki. Inaczej jednak wygląda usytuowanie tego sektora w ujęciu strukturalnym; przedstawia je tablica 2.

Tablica 1

Czynni zawodowo i struktura ich zatrudnienia wg sektorów działalności gospodarczej (w mln osób)

Wyszczególnienie	1950	1960	1970	1978	1988
Czynni zawodowo ogółem	10,2	12,4	15,2	18,0	18,5
Sektor I (rolnictwo i leśnictwo)	5,5	5,4	5,3	5,4	5,1
Sektor II (przemysł i budownictwo)	2,6	4,0	4,5	6,8	6,7
Sektor III (pozostałe działy)	2,1	3,0	5,4	5,8	6,7

Źródło: Rocznik Statystyczny Praca 1990, s. 9.

Tablica 2

Struktura aktywności zawodowej w odsetkach ogółu pracujących według sektorów

Wyszczególnienie	1950	1960	1970	1978	1988
Sektor I	54	44	35	30	28
Sektor II	26	32	37	38	36
Sektor III	20	24	28	32	36
Ogółem	100	100	100	100	100

Źródło: Obliczono na podstawie danych zawartych w tablicy 1.

Z tablicy 2 wynika, że w Polsce w ciągu prawie czterdziestu lat, przy ogólnej bardzo silnej dynamice przyrostu liczby pracujących (ok. 8,3 mln) nastąpiły znaczne zmiany w strukturze aktywności zawodowej. Do połowy spadł udział sektora I i niemal podwoił się udział sektora III. Natomiast udział sektora II, po silnym, prawie 50-procentowym wzroście w latach 1950-1978, uległ później pewnemu obniżeniu.

Zarejestrowane wyżej przemiany są typowe dla krajów przechodzących fazę uprzemysłowienia i stopniowo rozwijających różnego rodzaju usługi.

Ukształtowana w końcu lat osiemdziesiątych struktura pokazuje również odległość dzielącą Polskę od innych krajów europejskich. Tylko

Rumunia i Albania miały wyższy odsetek zatrudnionych w sektorze I. Również udział pracujących w sektorze III kształtował się w Polsce znacznie poniżej średniego poziomu europejskiego (przekraczającego już w połowie lat osiemdziesiątych 50%).

Polityka kreowania nowych miejsc pracy poza rolnictwem, wspierana systemem planowania nakazowo-rozdzielczego, zapewniała pełne zatrudnienie, ale też stwarzała obszary nieracjonalnego spożytkowania sił ludzkich, a niekiedy nadmiernej aktywności zawodowej kobiet, co odbywało się ze szkodą dla wychowawczych funkcji rodziny.

Z drugiej jednak strony powszechne gwarancje uzyskiwania zajęć zarobkowych, którym z reguły towarzyszyły dość znaczne beneficja socjalne, stwarzały poczucie bezpieczeństwa socjalnego, co wiązało znaczną część społeczeństwa ze społeczno-ekonomicznymi segmentami państwa, którego ustroj polityczny bywa określany jako totalitarny. W tym miejscu przyznać należy rację tym (m.in. J. Kornaiowi), którzy pełne zatrudnienie (brak bezrobocia) uznawali za najbardziej istotne osiągnięcie planowej gospodarki w bloku RWPG.

W Polsce najwyższy poziom aktywności zawodowej (przeciętnej w roku) zarejestrowano w 1981 r. Wyniósł on 17 420 tys., później zaś oscylował wokół 17 mln (do 1989 r.).

Spadkowi liczby pracujących w latach osiemdziesiątych towarzyszyły trzy procesy: masowe przechodzenie na wcześniejsze emerytury, wykorzystywanie urlopu wychowawczego przez dziesiątki tysięcy zatrudnionych kobiet i zwiększanie liczby zatrudnionych za granicą (przede wszystkim w NRD).

Między rokiem 1980 a 1989 liczba pracujących w rolnictwie spadła blisko o pół miliona, a w przemyśle o ponad 300 tys. Równocześnie przyrastało zatrudnienie w sektorze III. W sumie jednak liczba pracujących (przeciętna w roku) w przeliczeniu na 1000 ludności zaczęła wykazywać tendencję spadkową, co ilustruje tablica 3.

Rok 1989 był ostatnim w całym rozpatrywanym czterdziestoleciu, w którym nastąpił jeszcze niewielki ogólny przyrost aktywności zawodowej, a na rynku pracy utrzymywała się nadal nadwyżka wolnych miejsc pracy nad poszukującymi zatrudnienia.

Pracujący (przeciętne w roku) na 1000 ludności

Rok	Ogółem	w tym:		
		w przemyśle	w budownictwie	w rolnictwie
1950	410	85	20	220
1955	420	102	27	195
1970	466	137	33	160
1980	487	147	38	145
1981	485	146	36	145
1982	469	138	34	143
1983	463	136	33	138
1984	460	135	34	134
1985	461	131	34	133
1986	459	131	35	130
1987	455	130	35	126
1988	450	129	36	122
1989	450	129	35	119

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. LXXX-LXXXI.

2. Zmiany ustrojowe a rynek pracy

Pierwsza połowa 1989 r. nie zapowiadała zasadniczych zmian w polityce zatrudnienia i na rynku pracy, chociaż już przy formułowaniu projektów reform gospodarczych na początku lat osiemdziesiątych dopuszczono powstawanie bezrobocia jako zjawiska racjonalizującego zatrudnienie oraz ułatwiającego alokację zasobów pracy. Miało ono nie przekraczać granicy 3% ogółu pracujących, czyli odpowiadać tzw. współczynnikowi Beveridge'a, uznającemu potrzebę ciągłych dopasowań podaży i popytu na rynku pracy. W związku z tym przewidywano tworzenie odpowiednich funduszy pomocy dla bezrobotnych. Tak więc powstał Fundusz Aktywizacji Zawodowej, który z czasem przekształcił się w "popiwek", z tym że oddalił się on w sposób zasadniczy od idei przewodniej. A miała ona prowadzić do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia

(m.in. przez opodatkowanie przedsiębiorstw z tytułu przekroczenia normatywów płacowych) oraz do wspierania alokacji zwalnianych pracowników.

Sprawy zatrudnienia i rynku pracy stały się przedmiotem żywej wymiany poglądów w toku obrad "okrągłego stołu". Układające się strony uzgodniły wówczas, iż w toku budowania nowego ładu społeczno-ekonomicznego "respektowana będzie zasada pełnego zatrudnienia". Dalej zaś dodano: "Oznacza to, że będzie się kłaść nacisk przede wszystkim na kształtowanie warunków sprzyjających tworzeniu odpowiedniej liczby miejsc pracy. Nie może to jednak oznaczać obowiązku państwa zapewnienia pracy w danym zawodzie i w danym miejscu. Reforma i zwiększanie skuteczności mechanizmów ekonomicznych spowodują procesy adaptacyjne na rynku pracy". W związku z tym, że przewidywano redukcję zatrudnienia, zalecano stworzenie systemu pomocy dla pracowników zwalnianych grupowo oraz dla tych, którzy indywidualnie utracą miejsca pracy. Podkreślano przy tym, że "zasilki dla poszukujących pracy powinny być traktowane jako ostateczność" (podkr. moje - A.R.).

W kilka tygodni po zakończeniu obrad "okrągłego stołu" w programie wyborczym Komitetu Obywatelskiego "Solidarność" w punkcie 18 poświęconym pracy znalazło się na wstępie sformułowanie "popieramy politykę pełnego zatrudnienia".

Z kolei premier Tadeusz Mazowiecki w oświadczeniu sejmowym w dniu 12 września 1989 r., przewidując upadłość niektórych przedsiębiorstw i związane z tym bezrobocie, zapowiedział "rozwój pośrednictwa pracy oraz instytucji ułatwiających przekwalifikowanie pracowników z przedsiębiorstw upadających". Dodał przy tym, że "będziemy również tworzyć warunki sprzyjające powstawaniu nowych miejsc pracy. Niedostateczny rozwój usług, sieci handlowej i drobnej wytwórczości sprawiają, że gospodarka może wchłonąć wiele rąk do pracy".

W programie gospodarczym przyjętym przez rząd 9 października 1989 r. uznano, że jednym z przełomowych kroków prowadzących do zmiany systemu gospodarczego jest utworzenie rynku pracy. Zapowiedziano, że "jeszcze w tym roku podejmie się przygotowanie do ukształtowania normalnego rynku pracy". Choć nie wyjaśniono, na czym ma polegać ów "normalny rynek pracy", z dalszych wywodów można wnioskować, że wiąże się on z kreowaniem bezrobocia wynikającego z dostosowywania struktury i liczby zatrudnionych do rzeczywistych potrzeb. W związku z tym zapowiedziano osłonę socjalną zwalnianym pracownikom, zapewnienie środków na szkolenie i przekwalifikowanie oraz na tworzenie dodat-

kowych miejsc pracy. Zapewniono, że "system ten powinien objąć w s z y s t k i c h (podkr. moje - A.R.) bezrobotnych".

W opublikowanych 15 grudnia 1989 r. założeniach polityki społeczno-gospodarczej na 1990 r. rząd po uznaniu, że "podstawowym zadaniem w polityce społecznej państwa w 1990 r. będzie ochrona minimum bezpieczeństwa socjalnego" zapowiedział daleko idący program "osłony i pomocy dla osób będących czasowo bez pracy". Dodać przy tym należy, że równocześnie pojawiły się prognozy przewidujące czterystotysięczne bezrobocie w 1990 r.

W dniu 29 grudnia 1989 r. uchwalono zmiany w konstytucji, przy czym zachowano artykuł 68 mówiący, że "obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do pracy, to znaczy prawo do zatrudnienia za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy".

W tym samym dniu Sejm przyjął ustawę o zatrudnieniu. Tytuł był mylący, gdyż zajmowała się ona przede wszystkim bezrobociem. W gruncie rzeczy stanowiła ustawowe potwierdzenie zapowiedzianych poprzednio świadczeń na rzecz bezrobotnych oraz organizacji rynku pracy.

W ustawie podano nader liberalną definicję bezrobotnego, za którego uznano również osoby zarejestrowane, które nigdy dotąd nie pracowały. Ustawa dawała również znaczne uprawnienia do zasiłku pieniężnego, w tym również bezrobotnym absolwentom oraz osobom objętym szkoleniem.

Osobna ustawa, uchwalona 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy..., wprowadzała szereg ułatwień w dokonywaniu zwolnień grupowych pracowników (10 osób w zakładach pracy o zatrudnieniu 100 osób albo co najmniej 10% zwalnianych przy zatrudnieniu powyżej 100 osób). Osobom zwalnianym grupowo ustawa nadawała specjalne uprawnienia, m.in. możliwość uzyskania wcześniejszej emerytury: kobiecie po 35-letnim i mężczyźnie po 40-letnim stażu pracy.

Oświadczenia i przepisy wydane w 1989 r. można oceniać w dwojaki sposób. Z jednej strony jako podtrzymywanie poglądu na rangę pracy z równoczesną troską o tych, którzy jej nie mogą otrzymać lub ją tracą w związku z przeprowadzanymi reformami, z drugiej zaś - jako swego rodzaju zachętę do zwolnień czy rezygnacji z zatrudnienia.

W każdym razie od stycznia 1990 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych zaczęła wzrastać w sposób lawinowy. W marcu, gdy przekroczyła już ponad ćwierć miliona (przy 24 tys. wolnych miejsc pracy), wobec 10

tysięcy w końcu grudnia 1989 r. (przy 254 tys. wolnych miejsc pracy) - w projekcie uchwały programowej II Zjazdu Delegatów NSZZ "Solidarność" pojawiła się obszerna część, zatytułowana "O prawo do pracy", w której stwierdzono, że "Opowiadając się przeciwko bezrobociu jako zjawisku niekorzystnemu społecznie, związek będzie mu przeciwdziałał" [...] "Należy dążyć do pełnego i odpowiedniego wykorzystania w Polsce potencjału umiejętności zawodowych". Zapowiedziano też "związkową kontrolę zasadności dokonywanych zwolnień z prawem ich wstrzymania".

Tymczasem bieg wydarzeń coraz bardziej oddalał się od wymienionych wyżej deklaracji i intencji. Z jednej strony masowo spadała liczba pracujących (w 1990 r. o 1084 tys.), z drugiej - narastała liczba zarejestrowanych bezrobotnych (o 1126 tys.). Następową też stopniowa redukcja uprawnień socjalnych dla bezrobotnych i coraz częściej deklaracje aktywnych zmagających się z bezrobociem okazywały się czekiem bez pokrycia.

Zapowiedziom rządu o "tworzeniu rozwiniętego rynku pracy" towarzyszył dalszy spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia, co w konsekwencji doprowadziło do uchwalenia przez Sejm w październiku 1991 r. nowej ustawy nazwanej już ustawą w zatrudnieniu i bezrobociu. Wprowadziła ona m.in. nową definicję bezrobotnego oraz ograniczała zakres pomocy. Powołała też do życia odrębną administrację zajmującą się sprawami bezrobocia oraz stwarzała możliwości działania pozapaństwowego pośrednictwa pracy.

W "Założeniach polityki społeczno-gospodarczej na 1992 r." uznano, że bezrobocie staje się jej centralnym problemem. Powtórzono to w następnym roku, a w tym czasie kilkakrotnie zmieniano przepisy o rynku pracy.

W tym miejscu nie sposób nie zauważyć, że kolejne rządzące ekipy nie tylko nie dochowywały wierności hasłom, które wiodły je do władzy, ale pomijały propozycje i ekspertyzy przedstawiane przez specjalistów wywodzących się z krajowych środowisk naukowych. Dopiero w połowie 1993 r. powstał resortowy, a później rządowy program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków. Przedtem jednak bardziej kompleksowe i wszechstronne propozycje przedstawił Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w opracowaniu przygotowanym przez prof. Mieczysława Kabaję, a wtórowały mu obszerne diagnostyczne raporty o sytuacji na rynku pracy w Polsce.

W ogóle w latach 1990-1993 podjęto wiele badań i wydano sporo publikacji zajmujących się bezrobociem. Niestety, wielostronna auskulta-

cja zjawiska pozostawała w wyraźnej sprzeczności z kolejno nowelizowanymi działaniami osłonowymi i interwencyjnymi. Splatała się przy tym doktryna nieuchronności marnotrawstwa czynnika ludzkiego w procesie transformacji ustrojowej z nieudolnością czy niewydolnością organów władzy. W tym stanie rzeczy nie można się dziwić wynikom wyborów parlamentarnych we wrześniu 1993 r., w których sprawa bezrobocia była jednym z najbardziej nośnych haseł, przy czym spór toczył się o model gospodarki rynkowej w Polsce: Czy ma być kontynuowany jej nurt liberalny, czy też nastąpi zwrot ku zapowiadanej w 1989 r. gospodarce o zobowiązaniach społecznych, doceniającej rolę czynnika ludzkiego i traktującej bezrobocie jako ultima ratio zachodzących przemian społeczno-ekonomicznych?

Z powyższym pytaniem nie tylko wiązał się proces pauperyzacji znacznych grup społecznych, którym utrata stałych zajęć zarobkowych odebrała trwałe podstawy egzystencji, ale też troska o przyszłość młodej generacji. Wszak weszliśmy w fazę narastającego przyrostu zasobów pracy, znaczoną licznymi rocznikami młodzieży osiagającej wiek zdolności do pracy i kończącej szkoły szczebla średniego i wyższego. Czteroletni okres panowania doktryny o swobodnej grze sił rynkowych i przyspieszonej, powszechnej prywatyzacji, wraz z programowym upadkiem państwowych zakładów pracy - nie stwarzał podstaw do wiary w zdolności skutecznego rozwiązywania kwestii społecznych w Polsce.

3. Zatrudnienie w latach 1989-1993

Zgodnie z przyjętymi w końcu 1989 r. założeniami polityki społeczno-gospodarczej, zaczęły następować już w 1990 r. daleko idące zmiany w dynamice i strukturze zatrudnienia. Odrzuceniu doktryny pełnego zatrudnienia towarzyszyła zapowiedź "utworzenia podstaw gospodarki rynkowej o cechach zbliżonych do wypróbowanych systemów krajów wysoko rozwiniętych". Już te rządowe zapowiedzi z końca 1989 r. wskazywały na brak głębszej znajomości poziomu i struktury naszej gospodarki, którą m.in. charakteryzowaliśmy przy pomocy sektorowego układu zatrudnienia.

Wszystkie publikowane dane statystyczne dowodzą, że od 1990 r. następuje gwałtowny spadek ogólnej liczby pracujących oraz występują znaczące przekształcenia w strukturze zatrudnienia.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że dokładniejsze ustalenie stanu aktywności zawodowej w poszczególnych latach jest nader trudne. Z jednej strony mamy do czynienia z różnymi kategoriami osób uczestniczących w procesie pracy. Są to: czynni zawodowo (tradycyjnie stanowili synonim pracujących, obecnie zaś GUS zalicza do nich osoby pracujące i bezrobotne), pracujący (osoby wykonujące pracę przynoszącą im zarobek lub dochód), zatrudnieni (z reguły na podstawie stosunku pracy), pracodawcy, pracujący na rachunek własny, pracownicy najemni itp., przy czym ich liczby nie są ustalane w sposób jednolity. Mamy tu do czynienia z przeliczeniem lub brakiem takiego przeliczenia na pełnozatrudnionych (według stanu na koniec roku lub średniorocznie, według ścisłej ewidencji lub szacunków, przeliczeń itp.). Nie wiemy, ilu ludzi pracuje w tzw. gospodarce zacienionej (np. opublikowane w 1993 r. szacunki GUS wahają się od 365 tys. do 700 tys. osób). Nie wiemy też, ilu Polaków pracuje faktycznie za granicą i ilu cudzoziemców wykonuje zajęcia zarobkowe w naszym kraju. Nie znamy też skali wahań sezonowych w zatrudnieniu. Stan pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie szacuje się na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 1988 r.

Podjęte przez GUS w 1992 r. cokwartalne badanie reprezentacyjne aktywności zawodowej ludności w wieku 15 lat i więcej, zwane w skrócie BAEL (Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności), przynoszą pewne interesujące dane strukturalne i porównawcze. Wyniki tych badań są jednak autonomiczne w stosunku do danych gromadzonych w systemie statystyki obligatoryjnej.

W naszej ocenie procesów zatrudnienia będziemy się posługiwać kategorią osób pracujących wg przeciętnych w danym roku. Z publikowanych danych dają one najwięcej informacji o strukturze zatrudnienia, choć odbiegają np. od danych dotyczących udziału pracujących w tworzeniu Produktu Krajowego Brutto. Natomiast liczba i struktura działowa pracujących w poszczególnych województwach jest podawana według stanu na dzień 31 XII. Tablica 4 ukazuje wspomniane różnice.

Należy zauważyć, że dane tabl. 4 nie uwzględniają zatrudnienia żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy policji i pracowników cywilnych tych jednostek. Natomiast z informacji dotyczących działalności resortu obrony narodowej oraz resortu spraw wewnętrznych można się dowiedzieć nie tylko o liczbie zawodowo zatrudnionych w ww. resortach, ale i o stosunku procentowym etatowych funkcjonariuszy resortu obrony narodowej do odbywających służbę wojskową z poboru. O wspomnianych danych informuje tabl. 5.

Pracujący według różnych obliczeń statystycznych (w mln osób)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992
Pracujący według województw w dniu 31 XII - ogółem	17,56	16,47	15,86	15,49
w tym w przemyśle	4,97	4,40	4,02	3,90
w budownictwie	1,23	1,09	1,06	1,08
w rolnictwie	4,99	4,84	4,68	4,47
Pracujący ogółem według działów gospodarki narodowej przeciętne w roku	17,13	16,51	15,60	14,97
w tym w przemyśle	4,89	4,62	4,25	3,88
w budownictwie	1,32	1,24	1,12	1,07
w rolnictwie	4,52	4,42	4,26	4,04
Pracujący uczestniczący w tworzeniu PKB przeciętne w roku - ogółem	.	16,89	16,09	15,22
w tym w przemyśle	.	4,62	4,25	3,88
w budownictwie	.	1,40	1,38	1,07
w rolnictwie	.	4,42	4,26	4,04

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. 110, 111 i 136.

Zatrudnieni w resorcie spraw wewnętrznych i resorcie obrony narodowej oraz liczba żołnierzy poborowych (w tysiącach osób wg stanu na 31 XII)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992
Zatrudnienie ogółem	337,1	332,0	351,3
w tym			
- w resorcie spraw wewnętrznych	142,8	154,6	175,7
- w resorcie obrony narodowej	194,3	177,4	175,6
Liczba żołnierzy poborowych	169,1	129,1	137,8
Liczba zatrudnionych w MON na 100 żołnierzy poborowych	115	137	127

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. 100 i 102.

Przytoczone dane powiększają ogólną liczbę pracujących w Polsce (wg stanu na koniec roku) o ponad 300 tys., a w 1992 r. o ponad 351 tys., co w sumie podnosi ją do 15,84 mln. Godna odnotowania jest też przewaga etatowych funkcjonariuszy w resorcie obrony narodowej (żołnierzy zawodowych i pracowników cywilnych) nad liczbą żołnierzy służby zasadniczej, co mogłoby wskazywać na tendencję do przekształcania naszej armii w służbę zawodową.

Z porównania danych obejmujących pracujących w 1989 r. i w 1992 r. wynika, że ogólna ich liczba spadła w ciągu 3 lat o ponad 2 mln, przy czym prawie połowa tej liczby dotyczy przemysłu.

Tablica 6

Zmiany w liczbach pracujących w latach 1989-1992
według działów gospodarki narodowej (dane średnioroczne)

Nazwa działu	Spadek w tys.	Wzrost w tys.	W odsetkach 1989=100
Przemysł	1012	-	79,3
Budownictwo	252	-	80,9
Rolnictwo	486	-	89,2
Leśnictwo	50	-	66,6
Transport	208	-	74,3
Łączność	-	3	101,8
Handel	-	147	110,0
Gospodarka komunalna	53	-	87,7
Gospodarka mieszkaniowa	36	-	82,9
Nauka	41	-	63,7
Oświata i wychowanie	32	-	97,0
Kultura i sztuka	32	-	74,8
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	13	-	98,5
Kultura fizyczna, turystyka i wypoczynek	60	-	54,5
Administracja państwowa i wymiar sprawiedliwości	-	36	113,8
Finanse i ubezpieczenia	-	26	115,2

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. 111.

Tablica 6 ukazuje, że w latach 1989-1992 w zdecydowanej większości działów gospodarki narodowej następował ubytek pracujących. W liczbach bezwzględnych był on największy w przemyśle i w rolnictwie (z tym że spadek zatrudnienia w rolnictwie dotyczył przede wszystkim pracowników najemnych, głównie w pgr-ach, i wyniósł 391 tys., co stanowiło spadek o 51,6% w stosunku do 1989 r.), w liczbach względnych zaś dotknął najbardziej (obok wymienionych już pgr-ów) dział kultury fizycznej, turystyki i wypoczynku oraz dział nauki. W dziale nauki spadkowi zatrudnienia towarzyszył dość masowy wyjazd pracowników nauki za granicę, co powoduje niepowetowane straty w infrastrukturze intelektualnej naszego społeczeństwa.

Równocześnie w kilku działach gospodarki narodowej nastąpił pewien wzrost zatrudnienia. W liczbach absolutnych był on najwyższy w handlu (147 tys.), a procentowo - w finansach i ubezpieczeniach (o 15%) oraz w administracji państwowej i wymiarze sprawiedliwości (prawie o 14%).

Wstępne dane za 1993 r. mówią o stabilizacji liczby pracujących ogółem poza rolnictwem na poziomie 11,4 mln (wobec 13,5 mln w 1989 r.), przy dalszym wzroście zatrudnienia administracji państwowej (o 9,3% w stosunku do 1992 r.) oraz w handlu (o 4%). Niewielki też przyrost zatrudnienia odnotowano w przemyśle (o 0,8%).

Omówionym wyżej zmianom w poziomie zatrudnienia według działów gospodarki narodowej towarzyszyły dalej idące przekształcenia w układzie własnościowym i w statusie pracowniczym. Bardzo znacznie spadło zatrudnienie w sektorze publicznym: z 9,3 mln w 1989 r. do 6,1 mln w 1993, tj. o 3,2 mln, czyli o ponad 1/3. Natomiast przyrost pracujących w sektorze prywatnym poza rolnictwem indywidualnym wzrósł w tym czasie z 4,2 mln do 5,3 mln, tj. o 1,1 mln (w tym w rejestrowanym handlu o 552 tys.), czyli o 26%. W sumie sektor prywatny zaledwie w 1/3 zrekompensował ubytek pracujących należących do sektora publicznego, przy czym część zakładów pracy należących poprzednio do tzw. gospodarki uspołecznionej w sposób mechaniczny przyporządkowano sektorowi prywatnemu.

Z szacunkowych danych wynika, że na przyrost liczby pracujących w sektorze prywatnym w około 2/3 złożyły się przekształcenia własnościowe poprzednio istniejących zakładów pracy, a tylko w 1/3 jest on zasługą przedsiębiorczości prywatnej. Należy przy tym zauważyć, że w samym sektorze prywatnym zachodziły również procesy redukcji warsztatów pracy (w szczególności rzemieślniczych) oraz zatrudnienia. Przyjmuje się, że sektor prywatny wzbogaca kilkusettyśięczną rzeszę pracujących nie obję-

tych statystykami ani zatrudnienia, ani ubezpieczeń społecznych. Z kolei upowszechnia się szacunki mówiące, że w zakładach pracy sektora publicznego - poza rolnictwem - występuje bezrobocie utajone w wysokości około miliona osób, a w rolnictwie indywidualnym nadwyżka zasobów pracy sięga 1-2 mln osób.

Tablica 7

Pracujący według sektorów własnościowych (w mln) wg stanu na 31 XII

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993
Ogółem	17,56	16,47	15,86	15,49	14,76*
w tym poza rolnictwem indywidualnym	13,49	12,41	11,74	11,29	11,0
Sektor publiczny	9,28	8,24	7,05	6,60	6,1
Sektor prywatny w tym	8,28	8,23	8,81	8,89	8,7
- indywidualne gospodarstwa rolnic	4,07	4,07	4,07	4,20	3,6*
- poza rolnictwem indywidualnym w tym pracownicy najemni	4,21	4,16	4,74	4,68	5,0
		2,61	2,92	2,88	3,1
Pracujący poza rolnictwem indywidualnym w sektorze prywatnym (w tys.)					
- sektor krajowy	4 083	3 996	4 319	4 380	4 570
- sektor zagraniczny	130	167	89	120	150
- sektor mieszany				93,2	

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. LI., * dane skorygowano przez GUS w 1994 Informują o pracujących w rolnictwie indywidualnym w 1989r. - 3,90 mln, w 1990r. - 3,74 mln; w 1992r. - 3,58 mln; w 1993r. - 3,59 mln.

Tablica 7, której dane różnią się od przytaczanych poprzednio i nie zawsze sumujących się, opracowana przez GUS jako zbiorcza, informująca o zmianach według sektorów własności, jeszcze skromniej ocenia dynamikę sektora prywatnego w Polsce. Z kolei udział sektora prywatnego poza rolnictwem indywidualnym w tworzeniu produktu krajowego brutto (PKB) staje się coraz korzystniejszy. Proces ten charakteryzuje tabl. 8.

Tablica 8

Udział sektorów poza rolnictwem w tworzeniu PKB w latach 1989-1992

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992
Sektor publiczny				
- udział w tworzeniu PKB		67,8	56,9	51,5
- udział w zatrudnieniu	51,9	50,6	46,0	43,2
Sektor prywatny				
- udział w tworzeniu PKB		25,0	36,9	41,7
- udział w zatrudnieniu	21,7	22,6	26,7	29,8

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. XLIX.

Na marginesie tabl. 8 należy dodać, że udział rolnictwa w tworzeniu produktu krajowego brutto w 1990 r. wynosił 7,2%, w 1991 - 6,2%, w 1992 - 6,8%, udział zaś pracujących odpowiednio: 26,8%, 27,3% i 27%. A zatem wysoki odsetek pracujących w rolnictwie (gdzie 92% w 1992 r. skupiał sektor prywatny) jest niewspółmierny do udziału tej gałęzi produkcji w tworzeniu PKB. Dane powyższe opierają się na obliczeniach produktu krajowego brutto w cenach bieżących. Obliczenia w cenach stałych zapewniają nieco korzystniejszą pozycję rolnictwa (w 1991 r. 8,4%, w 1992 r. zaś 7,3%).

Przy ocenie zmiany układu sektora publicznego i prywatnego z punktu widzenia ich udziałów w zatrudnieniu i tworzeniu PKB poza rolnictwem nie wolno zapominać o dwóch istotnych faktach. Po pierwsze - ogólnemu spadkowi PKB w okresie 1989-1992 o ok. 17% i jeszcze większemu per capita, towarzyszyło znaczne obniżenie się poziomu zatrudnienia w przemyśle i budownictwie; po drugie - w strukturze zatrudnienia coraz większy jest udział pracujących w handlu; równocześnie spada udział zatrudnionych w rzemiośle oraz stabilizuje się odsetek pracujących w rolnictwie indywidualnym.

Ponadto należy pamiętać, że pewna część ludności pracuje w gospodarce zaciemnionej, a część wykonuje różne zajęcia zarobkowe za granicą.

Nie wolno też pominąć faktu przejścia około miliona zatrudnionych na wcześniejsze emerytury i ulgowe renty inwalidzkie.

W sumie czteroletnie procesy transformacyjne, wbrew wstępnym zapowiedziom, przyniosły w sferze zatrudnienia więcej zjawisk ujemnych niż pozytywnych. Najbardziej jednak istotną stratą wydaje się dość po-

wszechne obniżenie rangi pracy, czyli zarobkowej podstawy zdobywania środków utrzymania. Autentyczna, a nie spekulacyjno-złodziejska przedsiębiorczość znajduje się jeszcze in statu nascendi, a jej rozwój wymaga stabilnych zasad życia gospodarczego i strategicznych perspektyw wzrostu zatrudnienia, dającego szanse pracy i zarobkowania we własnym kraju.

4. Rynek pracy i bezrobocie

Na wstępie należy powtórzyć, że bezrobocie stało się we współczesnej Polsce naczelną kwestią społeczną o tyle groźną, że rozwija się w warunkach niewydolnego rynku pracy. Autor niniejszego szkicu zalicza się do tych, którzy uważają, że rozmiary i struktura tego rynku nie wynikają z obiektywnych wymogów procesu transformacji wiodącego do rozwiniętej gospodarki rynkowej, lecz stanowią konsekwencję przyjętej na przełomie lat 1988/90 orientacji liberalnej, której towarzyszyły: nieudolność, różnego rodzaju zaniechania, a nawet beztrośka.

Zjawisko umiarkowanego bezrobocia, wynikającego przede wszystkim z procesów dostosowawczych w normalnie funkcjonującej gospodarce rynkowej oraz wahań między podażą i popytem na rynku pracy, uznać można za usprawiedliwione, jednakże pod warunkiem działania odpowiedniej infrastruktury organizacyjnej (informacji, pośrednictwa, poradnictwa, clearing'u pracy, przeszkalania) oraz ubezpieczeń na wypadek braku pracy. Ponadto musi ono stanowić przedmiot ciągłego zainteresowania władz państwowych, samorządowych oraz związków zawodowych. Bezrobotni są też wyborcami, a zatem ich sytuacja nie może być obojętna politykom i partiom politycznym.

Współczesne masowe bezrobocie w Polsce, po jego doktrynalnej kreacji, zostało potraktowane zbyt autonomicznie i oddane na pastwę niekompetentnych układów decyzyjnych oraz rutynowych urzędniczo-administracyjnych działań wykonawczych. Wyjątkowo niefortunna ustawa z końca 1989 r. o mylącej nazwie ustawy o zatrudnieniu została zdominowana przez daleko idące postanowienia ostonowe, a powinna była wysunąć na czoło przedsięwzięcia prewencyjne i aktywne sposoby zmagania z narastającym zjawiskiem. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom nie zapoczątkowała procesu tworzenia systemu ubezpieczeń na wypadek utraty pracy. Jest rzeczą znamionną, że środki gromadzone na Funduszu Pracy ciągle jeszcze w budżecie państwa stanowią część budżetu obejmującego ochronę zdrowia i opiekę społeczną(1).

Restrykcje w przyznawaniu zasiłków dla bezrobotnych, wprowadzone kolejnymi nowelizacjami i ustawą o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r. (łącznie z jej dalszymi zmianami), tylko w niewielkim stopniu zmieniły podejście do zjawiska bezrobocia. Nadal dominuje orientacja ostonowo-socjalna; niejako na marginesie pozostają działania prewencyjne i aktywizujące front zatrudnienia. Sporą decyzji lub zaniechań w podejmowaniu pożądaných rozstrzygnięć sprzyja petryfikacji postaw bierności, a względy doktrynalne (pejoratywne traktowanie własności nieprywatnej) nierzadko przesądzają o likwidacji czy ograniczeniu działalności zakładów pracy (szczególne straty poniosły pgr-y). Towarzyszy temu grabież majątku publicznego, spekulacje, afery itp. Stworzenie możliwości nie kontrolowanego importu towarów, często powiązanego z przemysłem oraz preferencjami dla nowo rejestrujących się obcych i prywatnych wytwórców, szczególnie dotkliwie odbiły się na wykorzystaniu krajowego potencjału produkcyjnego (np. w latach 1989-1992 zatrudnienie w przemyśle włókienniczym spadło o 42%, w elektrotechnicznym o 38%, w precyzyjnym o 32%).

W ostatnich latach przeprowadzono w Polsce wiele badań nad bezrobociem (m.in. finansowanych przez Fundację im. F. Eberta), wydano mnóstwo publikacji, znacznie rozbudowano system statystyki, a dobrze redagowany i regularnie ukazujący się "Rynek Pracy" przynosi bieżącą, wielostronną informację o dynamice i strukturze bezrobocia. A zatem nie ma potrzeby powtarzać danych, które są powszechnie dostępne. W związku z tym ograniczymy się do przedstawienia ujęć syntetycznych i omówienia problemów wymagających szczególnej uwagi oraz działań zmieniających kierunek i sposoby zmagania z bezrobociem.

Z przedstawionego niżej zestawienia (tabl. 9) wskaźników charakteryzujących dynamikę i strukturę bezrobocia w latach 1990-1993, a również z diagnoz badawczych, wyraźnie wyłaniają się newralgiczne problemy strukturalne. Do nich zaliczyć należy znaczny odsetek wśród zarejestrowanych ludzi młodych, bez przygotowania zawodowego, kobiet, oczekujących na pracę powyżej 12 miesięcy, pozbawionych prawa do zasiłków, dotychczas nie pracujących oraz z własnej woli wyłączających się z ewidencji poszukujących pracy. Ponadto godny uwagi i ubolewania jest znikomy odsetek środków wydawanych na aktywne formy ograniczania bezrobocia.

Z przedstawionych danych (tabl. 10) wynika znikoma liczba zgłoszonych w biurach pracy ofert zatrudnienia. W końcu 1993 r. na 1 ofertę przypadało 133 bezrobotnych; ta relacja wymaga jednak komentarza.

Tablica 9

Dynamika i struktura bezrobocia w Polsce w latach 1990-1993

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Spadek liczby pracujących poza rolnictwem indywidualnym w ciągu roku w tys.	1 084	613	367	250
Przyrost liczby bezrobotnych w ciągu roku w tys.	1 126	1 030	354	381
Liczba ofert pracy w końcu roku w tys.	54	29	23	22
Liczba bezrobotnych w końcu roku w tys.	1 126	2 156	2 509	2 890
Odsetek bezrobotnych				
- do czynnych zawodowo	6,3	11,8	13,6	15,7
- do pracujących poza rolnictwem indywidualnym	8,3	17,0	22,0	25,2
- do ludności w wieku lat 18-59/64	5,1	9,8	11,4	12,9
- dotychczas nie pracujących	42,0		21,8	22,3
Pracujących poprzednio				
- w sektorze publicznym			49,9	45,2
- w sektorze prywatnym			28,3	32,5
Zwolnionych przez zakłady pracy	16,3	23,1	24,0	19,5
- oczekujących na pracę powyżej 1 roku		32,8	45,2	44,8
- kobiet	50,9	52,6	53,4	55,2
- młodzieży w wieku lat 15-24		34,1	34,2	34,2
- pobierających zasiłek	79,2	79,0	52,3	48,3
- z wykształceniem powyżej średniego		30,1	31,2	32,2
- absolwentów	14,6	10,3	7,4	7,1
- niepełnosprawnych		1,2	1,3	
- osób w wieku 25-34	17	29,9	29,7	28,6

Źródło: Dane Urzędu Pracy.

Potwierdza ona niedoskonałość instytucjonalną i statystyczną naszego rynku pracy. Z jednej strony bowiem mamy do czynienia ze skłonnością do nadmiernego zgłaszania się do biur pracy (na 1971 tys. nowych rejestracji w 1993 r. 535 tys. osób wyłączyło się z własnej woli z ewidencji poszukujących pracy), z drugiej zaś - z nader skromną liczbą oferowanych wolnych miejsc pracy (w 1993 r. przekazano ich 528 tys. na 761 tys. osób, które wyłączono z ewidencji w związku z podjęciem przez nie pracy).

Tablica 10

Sytuacja na rynku pracy w 1993 r. w świetle danych publicznego pośrednictwa pracy

Wyszczególnienie	W tysiącach osób	W odsetkach
Oferty pracy zgłoszone w ciągu roku	528	-
Podjęli prace zarobkowe ogółem	761	100,0
w tym dotychczas nie pracujący	109	14,3
absolwenci	46	6,0
zwolnieni z zakładów pracy	146	19,2
Zostali zatrudnieni:		
- przy pracach interwencyjnych	115	15,1
- na robotach publicznych	68	8,9
Zostali przeszkoleni	89	-
Zarejestrowani w ciągu roku	1 971	100,0
w tym dotychczas nie pracujący	449	22,8
zwolnieni z zakładów pracy	261	13,2
absolwenci	204	10,3
Wyłączeni z ewidencji bezrobotnych ogółem	1 591	100,0
w tym w związku:		
- z podjęciem pracy	761	47,8
- niepotwierdzeniem gotowości pracy	446	28,0
- dobrowolną rezygnacją	89	5,6
- podjęciem nauki	24	1,5
- wyjazdem za granicę	30	1,9
- powołaniem do wojska	36	2,3
- nabyciem praw emerytalnych	10	0,6

Źródło: "Rynek pracy" 1994, nr 2.

Należy również dodać, że oficjalna statystyka nie obejmuje pozapaństwowego pośrednictwa pracy, którego działanie dopuściła ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r.

W sumie mamy do czynienia ze znaczącą anomalią w ocenie sytuacji na rynku pracy: nie wiemy, jaka jest rzeczywista podaż wolnych rąk do pracy i jaki jest na nie faktyczny popyt. Zdaje się, że podaż jest zawyżona, co może się m.in. wiązać z możliwością podniesienia współczynnika poszukujących pracy do poziomu upoważniającego do starania

się o preferencje dla danego obszaru. Z kolei według reprezentacyjnych badań BAEL tylko ok. 70% bezrobotnych zarejestrowały biura pracy, a zatem populacja potencjalnych bezrobotnych byłaby wyższa od podawanej w oficjalnej statystyce.

Jeśli chodzi o podaż wolnych miejsc pracy, to zbierane przez GUS informacje o ruchliwości pracowniczey wykazują liczbę przyjęć do pracy ponad dwukrotnie wyższą od liczby odnotowań zawartych w statystykach biur pracy.

Na tle powyższych uwag rysuje się postulat opracowania spójnego systemu statystyki rynku pracy. Powinien on być bardziej rozwinięty, jeśli chodzi o dane dotyczące osób, które najdotkliwiej odczuwają utratę miejsca pracy lub jego brak. Do tej pory nie mamy np. powszechnej informacji o sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej długookresowych bezrobotnych czy uprawnionych do pobierania zasiłków. W związku z tym w sposób zbyt uproszczony, a niekiedy wręcz niebezpieczny z punktu widzenia konsekwencji społecznych, szafuje się preferencjami i środkami, często ze szkodą dla działań potrzebnych ze względów humanitarnych czy ekonomicznych.

I tutaj dochodzimy do problemu, który w naszym przekonaniu ma podstawowe znaczenie dla strategii skuteczniejszych zmagania ze zjawiskiem współczesnego bezrobocia w Polsce. Chodzi o jego wielostronną, przestrzenną auskultację oraz udokumentowany i adresowy przekaz środków powiązanych z działaniami komplementarnymi do właściwych miejsc - i to w powiązaniu z rachunkiem efektywności ich wykorzystania.

Do przyjęcia powyższego punktu widzenia i przedstawienia odpowiednich propozycji skłania nas analiza danych o bezrobociu w układzie przestrzennym (tablica 11 wraz z mapkami). Zdajemy sobie przy tym sprawę, że statystyki dotyczące województw nierzadko agregują sytuacje nader skrajne, ale zdają się być wystarczające do uchwycenia ogromnego stopnia zróżnicowania sytuacji na regionalnych, a dalej i lokalnych rynkach pracy. Nie wystarczy przy tym posługiwanie się współczynnikiem bezrobocia w stosunku do czynnych zawodowo, który obecnie najczęściej służy do oceny procesów zachodzących na rynku pracy. Wymaga on uzupełnienia informacyjnego o stosunku procentowym do pracujących poza rolnictwem indywidualnym oraz do ludności w wieku produkcyjnym (z podziałem na różne grupy wieku odpowiadające grupom wieku bezrobotnych). Ponadto pożądane jest ukazanie odsetka poszukujących pracy, którzy dotychczas nie byli zatrudnieni.

Porównanie wymienionych danych, które sklasyfikowaliśmy na mapkach z granicami województw, ukazuje nie tylko ogromne zróżnicowanie przestrzenne, ale i rozbieżności w ocenie sytuacji. Podobnie wygląda rzecz w badaniach obejmujących rejony, miasta i gminy. A zatem rysunek krajobrazu rynku pracy w układzie przestrzennym wymaga różnych narzędzi poznania. Używane dzisiaj nie są wystarczające do jednoznacznej oceny stanu faktycznego i klasyfikacji, za którą często idą środki pieniężne, ulgi czy przywileje. Przy tej okazji należy zaznaczyć, że ich szkodre przyznawanie nierzadko petryfikuje stany bierności, a niekiedy sprzyja zjawiskom patologicznym.

Do rozwiązania kwestii bezrobocia w skali lokalnej, a ta skala powinna być preferowana w polityce łagodzenia omawianego zjawiska, nie wystarczają dodatkowe, bogatsze dane statystyczne. W związku z tym nasuwa się propozycja następujących przedsięwzięć służących wspomnianej sprawie.

Przede wszystkim potrzebna jest delimitacja (niekiedy odbiegająca od obecnie przyjętych granic działania rejonowych biur pracy) i kategoryzacja obszarów wymagających wsparcia zewnętrznego.

We wspomnianej kategoryzacji należy brać pod uwagę: (1) potencjał i strukturę demograficzną danego obszaru wraz z zasobami majątkowymi mieszkańców; (2) czynne i nieczynne miejsca pracy (potencjał pracodawczy); (3) infrastrukturę techniczną i społeczną; (4) usytuowanie przestrzenne (położenie geograficzne); (5) zasobność naturalną łącznie z walorami krajoznawczymi.

Powyższy obraz sytuacji powinna uzupełniać charakterystyka sił społecznych, gotowych do współdziałania w aktywizowaniu obszaru zagrożonego strukturalnym bezrobociem. Należy je traktować nie tylko jako partnerów, ale także współtwórców programu. Dopiero po jego przyjęciu (a jego integralną częścią ma być rachunek efektywności) powinny zapadać decyzje wspierające i przydział odpowiednich środków. Sądzić należy, że tak zarysowana droga postępowania pomoże również w uzyskiwaniu środków zagranicznych przeznaczonych na ograniczanie bezrobocia w Polsce i w odpowiednim nimi dysponowaniu w skali lokalnej.

Nie należy się łudzić, że wszystkie zagrożone obszary uzyskają programy sanacyjne czy rozwojowe. Nie można wykluczyć kategorii obszarów, które zmieniają swoje przeznaczenie lub po prostu wyludniają się (np. przez zalesienie ziemi należących do pgr-u). W związku z tym okażą się potrzebne odpowiednie programy alokacji zasobów pracy i zapewnienie

Tablica 11

Zarejestrowani bezrobotni

Lp.	Nazwa województwa	W odsetkach			
		ludności w wieku produkcyjnym	czynnych zawodowo	pracujących poza rolnictwem indywidualnym	dotychczas nie pracujących
	OGÓŁEM	11,4	15,7	25,2	22,3
1	Warszawskie	4,4	7,7	9,0	25,5
2	Białkopodlaskie	10,9	12,2	28,4	28,2
3	Białostockie	9,8	13,4	25,3	23,2
4	Bielskie	6,3	11,1	16,5	14,0
5	Bydgoskie	15,1	18,9	28,3	21,6
6	Chełmskie	9,5	13,2	27,5	23,8
7	Ciechanowskie	18,9	22,2	56,2	35,2
8	Częstochowskie	11,6	13,5	22,2	16,8
9	Eiśląskie	16,9	26,8	46,4	23,3
10	Gdańskie	10,8	14,8	19,6	19,2
11	Gorzowskie	15,5	21,2	33,1	20,7
12	Jeleniogórskie	13,7	18,6	27,1	17,8
13	Kaliskie	12,8	17,1	30,9	23,6
14	Katowickie	6,1	9,7	11,6	18,3
15	Kieleckie	13,5	17,8	37,3	22,5
16	Konińskie	14,0	18,0	37,4	24,8
17	Koszalińskie	20,4	28,7	48,0	16,2
18	M.Krakowskie	7,2	7,2	9,9	21,3
19	Krośniewskie	14,2	16,3	33,4	24,6
20	Legnickie	14,2	17,8	25,5	23,6
21	Leszczyńskie	10,2	13,8	22,2	18,7
22	Lubelskie	10,1	13,5	24,2	29,4
23	Łomżyńskie	15,4	17,5	54,6	32,9
24	M.Łódzkie	13,5	20,4	27,6	9,0
25	Nowosądeckie	13,0	13,9	30,2	25,8
26	Olsztyńskie	20,2	27,8	48,3	21,4
27	Opolskie	9,3	13,2	19,2	17,1
28	Ostrołęckie	14,3	18,9	49,7	40,1
29	Piłskie	16,4	24,5	42,2	22,2
30	Piotrkowskie	16,7	19,7	39,1	19,7
31	Płockie	17,5	20,8	45,1	19,5
32	Poznańskie	6,1	8,2	10,0	17,4
33	Przemyskie	14,2	16,5	36,3	30,8
34	Radomskie	13,6	19,4	44,1	25,5

35	Rzeszowskie	14,4	16,9	32,2	22,0
36	Siedleckie	11,9	15,4	40,0	34,2
37	Sieradzkie	12,8	14,8	32,7	16,7
38	Skiergiełzkie	10,1	14,2	30,2	13,7
39	Słupskie	19,3	27,3	45,4	18,1
40	Suwalskie	21,4	28,6	64,9	23,2
41	Szczecińskie	8,7	14,0	18,2	20,2
42	Tarnobrzeskie	12,1	13,3	29,6	26,5
43	Tarnowskie	12,6	14,4	30,4	23,9
44	Toruńskie	15,0	21,8	37,9	21,9
45	Włbrzyskie	17,0	23,8	36,1	16,6
46	Wrocławskie	18,2	21,9	45,6	31,4
47	Wrocławskie	7,6	13,2	17,7	26,3
48	Zamojskie	11,9	13,4	38,3	33,8
49	Zielonogórskie	11,2	18,1	27,2	19,7

Źródło: dane Urzędu Pracy

warunków do egzystencji w nowych miejscach zamieszkania. Z kolei kierunki alokacji wymagają studiów międzyregionalnych oraz środków, będących w dyspozycji władz centralnych.

Powyższe propozycje, które kończą rozważania o rynku pracy i bezrobociu w Polsce, mają na celu ukazanie konieczności ujęć bardziej kompleksowych oraz koncentrujących się na mikroukładach przestrzennych, a równocześnie wyraźnie preferujących aktywność, a nie oślonowe działanie na rzecz ograniczenia bezrobocia. Bez nich trudno mówić o ukształtowaniu się rynku pracy, który mógłby skutecznie współdziałać z rynkiem towarów, rynkiem usług, rynkiem pieniądza i rynkiem wartości majątkowych.

Rynek pracy w Polsce jest ciągle in statu nascendi, a dotychczasowe, autonomiczne i urzędnicze podejście do bezrobocia bardziej hamuje niż wspiera jego rozwój. Nie służy przy tym i skuteczności zmagania z tą wielką kwestią społeczną naszego kraju.

5. Konkluzje

W latach 1990-1993 nastąpiła w Polsce zasadnicza zmiana poglądów na sprawy zatrudnienia. Dokonała się ona wbrew zapowiedziom z 1989 r., którym towarzyszyły oczekiwania stopniowych i siłami ekonomicznymi

napędzanych, zasadniczych procesów racjonalizacji zatrudnienia i wynagrodzeń za pracę. O nieuchronnych przekształceniach własnościowych, zmieniających status społeczno-ekonomiczny wielu pracujących, miała decydować ich wola i rachunek efektów. Nie przewidziano zagłady części majątku państwowego i masowego zwalniania pracowników z nim związanych. Zaczęło się to dokonywać w imię doktryny uznającej przedsiębiorstwa państwowe za niereformowalne czy niewydolne, a ich pracowników za nisko wydajnych. Prywatni przedsiębiorcy, zalew produktów zagranicznych i konkurencyjna na rynku rezerwowa armia pracy - miały skutecznie przekształcać gospodarkę polską.

W rzeczywistości prywatna przedsiębiorczość zdominowała handel, objęła znaczną część budownictwa i głównie te dziedziny przemysłu, które współpracowały z przedsiębiorstwami zagranicznymi czy stawały się ich własnością lub współwłasnością. Masowy import gotowych produktów zagranicznych, z towarzyszącą mu kosztowną reklamą, unicestwiał produkcję rodzimą, odbierając miejsca pracy robotnikom polskim, a zapewniając je obcym (szacuje się ich liczbę na 600-800 tys.). Ogólną liczbę pracowników zwolnionych z przedsiębiorstw dawnego sektora uspołecznionego - poza tymi, którym przekształcenia własnościowe nie odebrały zatrudnienia - szacuje się na ponad 3 mln. Z tego jedna trzecia uzyskała emerytury lub renty, połowa zasilila rezerwową armię pracy, czyli stała się bezrobotnymi, a pozostała część wyjechała za granicę bądź też działała w gospodarce zaciemnionej (w niej też zapewne uczestniczy część zarejestrowanych bezrobotnych).

Rozwijający się sektor prywatny niewątpliwie usprawnił i wzbogacił rynek artykułów konsumpcyjnych; stworzył większe możliwości wyboru i zapewnia dzisiaj pracę (poza rolnictwem indywidualnym) 5,3 mln osób (tj. ponad milionowi więcej niż w 1989 r.). Jego udział w pokrywaniu wydatków publicznych i utrzymaniu państwa jest jednak niski i niewspółmierny do wytwarzanego produktu.

Kurczący się sektor publiczny, po utracie ponad 3 mln pracowników, zatrudnia obecnie ok. 6 mln osób i w co najmniej 2/3 partycypuje w dochodach budżetu państwa.

Między sektorem prywatnym i publicznym oraz na obrzeżach jednego i drugiego działa sfera gospodarki zaciemnionej, o rozmiarach i strukturze bliżej nie znanej, ale groźnej dla normalnego funkcjonowania państwa i jego życia gospodarczego. Niewątpliwie wytwarza ona część produktu narodowego (szacuje się nawet na 20-30%), daje zajęcie zarobkowe kilku-

set tysiącom obywateli, ale nie uczestniczy bezpośrednio w finansowaniu spożycia społecznego i pokrywaniu wydatków publicznych.

Po czterech latach okazuje się, że programowa degrengolada dawnego sektora uspołecznionego przyniosła sporo niepowetowanych strat w sferze zatrudnienia. Wielu ludziom odebrano możliwość kształtowania podstaw egzystencji przez wykonywanie zalegalizowanych zajęć zarobkowych. Wielu pracowników zdolnych jeszcze do pracy przeszło w stan bezczynności zawodowej, znacznej części młodzieży nie dano pewności spożytkowania ich kwalifikacji. Obiecywany "normalny rynek pracy", który miał stymulować rozwój i racjonalizację frontu zatrudnienia oraz placowe motywacje do wydajnej pracy, okazał się utopią. W gruncie rzeczy sprowadza się przede wszystkim do rejestracji bezrobotnych i selektywnej wypłaty zasiłków. Coraz większa część bezrobotnych staje się podopiecznymi pomocy społecznej. Nikt już nie przywróci dawnego potencjału pracy gospodarki uspołecznionej i nie da gwarancji pełnego zatrudnienia, ale można powstrzymać procesy deprivacyjne i rozpocząć mozolną terapię.

Przede wszystkim konieczne jest potraktowanie rynku pracy jako komplementarnego segmentu gospodarki rynkowej - i to o znaczeniu nadrzędnym ze względu na rozmiary bezrobocia, sferę gospodarki zaciemnionej oraz prognozy demograficzne. Powstrzymanie redukcji miejsc pracy i wciąganie młodzieży w różne formy aktywności zawodowej stają się zadaniami najpilniejszymi. Ożywienie inwestycyjne, zwłaszcza poprzez budownictwo mieszkaniowe, rozwój infrastruktury komunikacyjnej i rozbudowę przetwórczości rodzimych zasobów naturalnych, może w sposób zasadniczy zwiększyć popyt na pracę ludzką.

Wszystko to wymaga i koordynacji, i dyspozycji ponadresortowej oraz ścisłego zespolenia zmagania z bezrobociem z polityką finansową, inwestycyjną, przemysłową, edukacyjną, a nawet obronną (np. wielkość poboru, czas służby zasadniczej, doktryna wyszkolenia, zadania publiczne wojska).

Rynku pracy nie można sprowadzać do podaży i popytu; sytuację na nim kształtuje polityka płac i innych dochodów, podatków, kredytów i wymiany międzynarodowej.

A zatem patronat nad rynkiem pracy wymaga i odpowiedniej wiedzy, i strategicznej wyobraźni. W warunkach polskich szczególnie użyteczna jest wyobraźnia przestrzenna, pozwalająca - jak to wykazaliśmy w poprzedniej części rozważań - na pragmatyczne rozwiązywanie nabrzmiałych obecnie zjawisk strukturalnego bezrobocia lokalnego i zapobieganie po-

wstawaniu nowych skupisk bezczynności, a nierzadko też patologii społecznej.

Należy też przypomnieć, że polityka zatrudnienia i szeroko pojętego rynku pracy w Polsce w coraz większym stopniu muszą uwzględniać uwarunkowania i regulacje międzynarodowe. Chodzi przy tym nie tylko o dotychczas ratyfikowane konwencje ONZ i MOP, ale o normy i zalecenia Rady Europy oraz o wymagania, które należy uwzględnić w drodze Polski do Unii Europejskiej.

Na zakończenie warto zauważyć, że pewniejszą szansę na wzrost gospodarczy i postęp społeczny mają te kraje o zbliżonych warunkach rozwoju, w których pracę uznaje się i ceni jako naturalną potrzebę ludzką, służącą kształtowaniu bytu materialnego i duchowego, a na państwo nakłada się obowiązek traktowania jej jako szczególnie wartościowego składnika bogactwa narodowego.