

Mgr inż. Anna Maria Rak

Dr inż. Jacek Maciej Rak

Instytut Agronomii Wydziału Rolniczego

Akademii Podlaskiej w Siedlcach

Rola państwa w rozwiązywaniu problemów zatrudnienia i bezrobocia

WSTĘP

Rozpoczęta na początku lat dziewięćdziesiątych przebudowa gospodarki polskiej wywołała radykalne zmiany w dotychczasowych procesach gospodarczych i społecznych, których konsekwencją było pojawienie się istotnych rozmiarów bezrobocia. Problem ten dotknął ogółu społeczeństwa, ale szczególnie dotkliwie mieszkańców obszarów wiejskich. W Polsce 38,3% ludności mieszka na wsi, a spośród nich wywodzi się blisko połowa bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy.

Koszty występowania bezrobocia można rozpatrywać zarówno z punktu widzenia jednostki, jak również całego społeczeństwa. Bezrobocie prowadzi bowiem do spadku dochodów rodzin i wszelkich związanych z tym negatywnych skutków. W skali makroekonomicznej obserwowany jest drenaż środków budżetowych, np. wydatki ponoszone na zasiłki wypłacane osobom bezrobotnym, świadczenia socjalne czy finansowanie programów przeciwdziałania bezrobociu. Nie ulega również wątpliwości, że kosztem bezrobocia jest zmniejszenie przychodów budżetowych państwa.

Dażenie do obniżenia kosztów bezrobocia oraz eliminacja jego negatywnych następstw stanowi aktualnie częsty przedmiot dyskusji podejmowanych zarówno na płaszczyźnie nauki, jak i praktyki. Nie ulega wątpliwości, że do najważniejszych zadań stojących przed gospodarką polską w okresie integracji europejskiej i globalizacji jest zmniejszenie rozmiarów bezrobocia strukturalnego i ukrytego oraz poprawa wykorzystania posiadanych zasobów pracy.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja stosowanych w naszym kraju programów przeciwdziałania bezrobociu ze szczególnym zwróceniem uwagi na ich skuteczność w odniesieniu do obszarów wiejskich. W opracowaniu wykorzystana została literatura przedmiotu oraz ogólnodostępne dane statystyki masowej.

PROGRAMY PRZECIWDZIAŁANIA KOSZTOM I SKUTKOM BEZROBOCIA

Przeciwdziałanie bezrobociu oraz dążenie do obniżenia jego kosztów i negatywnych skutków jest jednym z najważniejszych zadań sfery ekonomicznej państwa. W literaturze przedmiotu działania podejmowane w celu rozwiązywania problemów bezrobocia klasyfikowane są na dwie grupy, tj.: metody umożliwiające zwiększenie rozmiarów zatrudnienia oraz metody ograniczające dopływ potencjalnych pracowników na rynek pracy¹.

Do grupy pierwszej zalicza się metody bezpośredniej interwencji państwa, których stosowanie odgrywa jednak minimalną rolę w procesie zwiększania zatrudnienia. Wśród tych metod zastosowanie znajdują na przykład prace publiczne przyczyniające się jedynie okresowo do wzrostu liczby zatrudnionych. Dużo większe znaczenie w ograniczaniu rozmiarów bezrobocia przypisywane jest metodom, które na wzrost zatrudnienia oddziałują w sposób pośredni. Celem ich stosowania jest zwiększenie popytu na pracę poprzez inwestycje oraz pełniejsze wykorzystanie środków produkcji będących w dyspozycji przedsiębiorstw. Działania w tym zakresie przybierają formę dotacji, korzystnych kredytów bądź ulg podatkowych. Metody te w początkowym okresie transformacji ustrojowej w naszym kraju przybierały głównie formę zwolnień oraz ulg podatkowych dla inwestorów zagranicznych i nowo powstających przedsiębiorstw prywatnych. Nie przyniosły one jednak oczekiwanych efektów w zakresie wzrostu inwestycji i zatrudnienia.

W ramach działań ograniczających napływ pracowników na rynek pracy mogą mieć zastosowanie przepisy ułatwiające przechodzenie ludności na wcześniejsze emerytury. W Polsce z takiej możliwości korzystali przede wszystkim pracownicy przedsiębiorstw podlegających likwidacji i zlokalizowanych w rejonach zagrożonych wysokim bezrobociem oraz niektóre grupy pracownicze. Ograniczanie napływu pracowników może się również odbywać poprzez wydłużanie okresu edukacji młodzieży. Wśród działań stosowanych w ramach przeciwdziałania i ograniczania rozmiarów bezrobocia rozróżnia się metody pasywne i aktywne. Metody o charakterze pasywnym obejmują różnorodne formy pomocy finansowej dla bezrobotnych. Do metod tych należą: zasiłki dla bezrobotnych, jednorazowe odszkodowania dla osób zwalnianych z pracy oraz dodatki związane z wcześniejszym przechodzeniem na emeryturę. W praktyce społeczno-ekonomicznej najczęściej stosowaną formą pomocy finansowej są zasiłki dla bezrobotnych.

¹ M. Słociński, *Krajowe i regionalne aspekty bezrobocia w okresie transformacji ustrojowej*. [w:] *Agrobiznes w aktywizacji przedsiębiorczości i zatrudnieniu*, Wyd. WODR, Baszkowice 1995, s. 26.

Aktywna polityka państwa wobec rynku pracy opiera się na wykorzystywaniu zespołu instrumentów ekonomicznych, stosowanych w celu zmniejszenia rozmiarów bezrobocia. Obejmuje ona działania prowadzone na rzecz wzrostu popytu na siłę roboczą, obniżenia wielkości podaży zasobów siły roboczej i poprawę funkcjonowania rynku pracy. Zgodnie z powszechnie stosowaną klasyfikacją, można w niej wyodrębnić politykę makroekonomiczną i mikroekonomiczną².

Polityka makroekonomiczna wiąże się z oddziaływaniem państwa na rozmiar popytu globalnego na dobra i usługi za pośrednictwem instrumentów fiskalnych (podatków i wydatków budżetowych) oraz instrumentów pieniężnych (stopy procentowej i podaży pieniądza). W zależności od tego, która teoria jest podstawą prowadzonej polityki, instrumenty te skierowane są albo na stymulowanie globalnego popytu na towary (w przypadku teorii keynesistowskiej), albo na stwarzanie producentom korzystniejszych ekonomicznych warunków rozwijania produkcji (w przypadku teorii neoklasycznej). Polityka makroekonomiczna ma na celu głównie ograniczanie bezrobocia charakterystycznego dla nierównowagi na rynku pracy.

Polityka mikroekonomiczna obejmuje natomiast zespół instrumentów mających na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy oraz redukcję bezrobocia w określonych grupach siły roboczej. Do jej instrumentów zalicza się: realizowanie publicznych programów zatrudnienia, subsydiowanie zatrudnienia, udzielanie przedsiębiorcom pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy, prowadzenie szkoleń i przekwalifikowań pracowników oraz świadczenie usług pośrednictwa pracy. Instrumenty te mają zazwyczaj charakter selektywny, tzn. adresowane są do określonych grup siły roboczej (np. długookresowo bezrobotnych czy też młodzieży). Dzięki swojej istocie mają one podstawowe znaczenie dla ograniczania bezrobocia strukturalnego i frykcyjnego. Mogą mieć również pewne znaczenie dla redukcji bezrobocia występującego w warunkach nierównowagi na rynku pracy.

Spśród instrumentów polityki mikroekonomicznej szczególna rola przypisywana jest pośrednictwu pracy realizowanemu przez urzędy podległe Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. Urzędy pracy występują na rynku w charakterze pośrednika, co w praktyce oznacza gromadzenie ofert zgłaszanych przez zainteresowane podmioty gospodarcze i kojarzenie ich z potrzebami bezrobotnych. Pomagają one bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu zatrudnienia oraz zakładom w znalezieniu odpowiednich pracowników. W roku 2003 urzędy pracy pozyskały łącznie 739,4 tys. ofert pracy, tj. o 33% więcej niż w roku 2002 i o prawie 59% więcej niż w 2001.

² E. Kwiatkowski, *Bezrobocie*, [w:] *Podstawy ekonomii*, pod red. R. Milewskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 547–548.

Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że możliwości zatrudnienia w przedsiębiorstwach dużych są ograniczone, a w absorpcji siły roboczej rosnący udział mają małe podmioty gospodarcze. Doświadczenia te zachęciły polską administrację ds. rynku pracy do wprowadzania programów walki z bezrobociem promujących podejmowanie własnej działalności gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy. Istota tych programów polega na proponowaniu alternatywnych możliwości wykorzystania zasiłków dla bezrobotnych lub zasiłków z pomocy społecznej.

W ramach programu promującego rozwój drobnej wytwórczości, osoba bezrobotna dostała możliwość podjęcia w postaci jednej kwoty przysługującego jej za cały okres zasiłku i przeznaczenia jej na uruchomienie własnej działalności. Równolegle uruchamiana była dodatkowa pomoc w formie różnych ulg podatkowych oraz dotacji w przypadku zatrudnienia innych bezrobotnych.

Najważniejszym jednak warunkiem tworzenia małych firm przez osoby pozabawione pracy są ulgi i gwarancje kredytowe, do których dostęp stworzyła ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu³, określająca zasady udzielania bezrobotnym pożyczek z Funduszu Pracy na uruchomienie działalności oraz pracodawcom na organizowanie nowych miejsc pracy.

Mniejszym zainteresowaniem w stosunku do poprzednich, w ciągu całego okresu transformacji, cieszyły się pożyczki udzielane pracodawcom na tworzenie nowych miejsc pracy. Niewielka popularność tej formy pomocy była rezultatem trudnej sytuacji finansowej większości zakładów, wśród których znaczna ich liczba dążyła do redukcji zatrudnienia, a nie do kreowania nowych miejsc pracy. Podmioty decydujące się na skorzystanie z tego rodzaju pożyczki upatrywały w nich często możliwość pozyskania taniego kredytu. Szczególnie na początku lat dziewięćdziesiątych zasady kredytowania z Funduszu Pracy śmiało mogły konkurować z warunkami oferowanymi przez banki⁴. Pożyczki finansowane z Funduszu Pracy udzielane były do roku 2002 łącznie, w którym stanowiły 11,1% wszystkich środków wydatkowanych na aktywne formy walki z bezrobociem. W okresie 1994–2002 najwyższy ich odsetek (15,7%) w ogólnych wydatkach na finansowanie instrumentów aktywnych miał miejsce w roku 2000.

Kolejną aktywną formą przeciwdziałania bezrobociu, realizowaną podobnie jak poprzednie z wykorzystaniem środków Funduszu Pracy, jest organizowanie szkoleń i przekwalifikowań. Celem ich jest, w krótkim okresie, dostosowanie kwalifikacji bezrobotnego do aktualnych potrzeb rynku pracy. Natomiast w dłuższym przedziale czasowym nowo nabyte umiejętności pozwalają wzmocnić jego

³ *Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu*, Dz.U. 1991 r., nr 106, poz. 457.

⁴ J. Florczak-Bywalec, I. Kukulak-Dolata, *Aktywna polityka na rynku pracy w województwie łódzkim w latach 1990–1997*, [w:] *Rynek pracy i bezrobocie*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica 155, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 68–69.

pozycję konkurencyjną na rynku i pobudzić jego aktywność zawodową. System szkoleń i przekwalifikowań pełni rolę instrumentu adresowanego do osób poszukujących pracy i posiadających status bezrobotnego. Stosowany jest w sytuacji braku propozycji pracy dla bezrobotnego wynikającego z jego zbyt niskich kwalifikacji w stosunku do wymaganych, braku adekwatnych dla niego ofert bądź w przypadku utraty przez niego zdolności wykonywania zawodu, na przykład ze względu na stan zdrowia. Procesem szkolenia, a zarazem i jego refundacją objęto również osoby pracujące będące w okresie wypowiedzenia, a zwalniane z przyczyn zakładu pracy.

Podmiotami inicjującymi i finansującymi przyuczanie do zawodu bądź przekwalifikowanie są urzędy pracy. Organizacją szkoleń natomiast zajmują się wyspecjalizowane instytucje, które zawierają z urzędami pracy umowy na realizację określonego programu kształcenia. Czas trwania kursu nie przekracza zwykle okresu 6 miesięcy. Kształcenie bezrobotnych dotyczyło najczęściej następujących dziedzin: rachunkowości komputerowej, księgowości, prowadzenia nowoczesnego sekretariatu, bankowości oraz w zakresie uruchamiania i prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek⁵. Odsetek osób skierowanych na szkolenia w roku 2003 wyniósł 4,2% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych.

Do aktywnych form ograniczania rozmiarów bezrobocia inicjowanych przez urzędy pracy zaliczane są również prace interwencyjne i roboty publiczne. Prace interwencyjne polegają na tworzeniu doraźnego, okresowego zatrudnienia bezrobotnych w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą. Z jednej strony rozwiązują one problem dezaktywacji określonej populacji bezrobotnych, a z drugiej umożliwiają sprawniejsze funkcjonowanie instytucji, głównie o charakterze publicznym, które ze względu na zmniejszone dotacje z budżetu dotknięte zostały znacznymi trudnościami finansowymi i w związku z tym pozbawione są możliwości zwiększania zatrudnienia. Instytucje, takie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych, urzędy pracy, zakłady gospodarki mieszkaniowej, służba zdrowia, bez dodatkowych nakładów kapitałowych uzyskały dostęp do taniej siły roboczej. Prace interwencyjne, ze względu na sześciomiesięczny okres zatrudnienia, stwarzają możliwość czasowej aktywizacji, sprawdzają gotowość bezrobotnego do podjęcia pracy i dają szansę trwałego zatrudnienia.

Pojęcie robót publicznych oznacza zatrudnienie osoby bezrobotnej w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac, których organizatorami są najczęściej organy samorządowe lub terenowe organy administracji rządowej i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Uruchamiane są głównie w ramach realizowanych inwestycji infrastrukturalnych oraz zadań związanych z opieką społeczną i obsługą bezrobotnych.

⁵ Tamże, s. 71.

Pracodawca w wyniku zatrudnienia bezrobotnego w zakresie prac interwencyjnych lub robót publicznych otrzymuje zwrot części kosztów poniesionych na wynagrodzenie pracowników, składki ZUS oraz przysługujących na danym stanowisku dodatków i świadczeń. Wpływa to na wysoki stopień zainteresowania pracodawców wyżej wymienionymi formami aktywizacji bezrobotnych. W roku 2003 odsetek zatrudnionych przy pracach interwencyjnych kształtował się na poziomie 3,6%, zaś publicznych 3,1% ogólnej liczby zarejestrowanych bezrobotnych.

Jedną z charakterystycznych cech bezrobocia w Polsce jest duży udział młodych w ogólnej liczbie bezrobotnych. Wprowadzoną od marca 1996 formą aktywizacji zawodowej skierowaną do ludzi młodych jest tzw. staż absolwencki. Urzędy pracy na wniosek lub za zgodą absolwenta kierują go do odbycia stażu u pracodawcy przez okres nieprzekraczający 12 miesięcy. Absolwent może być również aktywizowany poprzez uczestnictwo w szkoleniu, w trakcie którego otrzymuje stypendium. Aktywizacją zawodową absolwentów w formie kierowania na odbycie stażu u pracodawcy w 2003 roku objętych było łącznie 4,1% ogólnej liczby bezrobotnych.

W zakresie działań systemowych mających na celu ograniczenie rozmiaru bezrobocia wśród młodzieży, ilość i różnorodność propozycji jest na razie ograniczona. Wydaje się, iż bardzo ważnym instrumentem przeciwdziałania bezrobociu ludzi młodych, powinno być świadczenie profesjonalnej pomocy przy wyborze zawodu.

FUNDUSZ PRACY JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA PROGRAMÓW PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU

Podstawowe źródło pokrycia kosztów bezpośrednich bezrobocia w Polsce stanowią środki Funduszu Pracy (FP), który 1 stycznia 1990 roku rozpoczął swoją działalność jako państwowy fundusz celowy. Jego dysponentem od 1 stycznia 1995 roku do 31 marca 2002 roku był Prezes Krajowego Urzędu Pracy, a obecnie jest nim Minister Gospodarki i Pracy. Do końca 1999 roku dysponentami niższego szczebla były urzędy pracy. Od dnia 1 stycznia 2000 roku w związku z reformą administracyjną kraju, zarządzanie Funduszem Pracy przekazano organom samorządu terytorialnego. Dysponentem trzeciego szczebla (w miejsce kierownika Powiatowego Urzędu Pracy) stał się Starosta Powiatu. Obecnie więc środki Funduszu pracy przekazywane są bezpośrednio do samorządów wojewódzkich i powiatowych. Sposób rozdziału środków

przeznaczonych dla tych samorządów określony jest odrębnymi przepisami prawa⁶.

W roku 2003 40,2% jego przychodów stanowiły dotacje budżetu państwa. Pozostała część przychodów pochodziła głównie ze składek obowiązkowych opłacanych przez pracodawców za zatrudnionych pracowników oraz przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą.

Tabela 1

Struktura wydatków z Funduszu Pracy (FP) na aktywne i pasywne formy ograniczania bezrobocia w Polsce w latach 1994–2003 (w %)

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Formy pasywne	83,8	84,8	85,2	77,6	58,7	69,2	82,8	84,8	89,0	85,6
w tym:										
– zasiłki dla bezrobotnych	83,8	84,8	85,2	71,2	45,5	48,9	50,8	45,5	43,0	42,6
Formy aktywne	12,8	11,9	10,7	17,2	23,8	19,2	11,0	7,0	5,4	8,2
w tym:										
– szkolenia	1,4	1,0	1,1	1,6	2,2	2,0	1,1	0,7	0,5	1,2
– prace interwencyjne	5,2	4,9	3,7	4,7	6,8	4,8	2,2	1,8	0,9	2,0
– roboty publiczne	4,7	4,0	3,2	6,1	6,4	3,6	2,1	1,3	0,9	0,7
– pożyczki	1,2	1,1	1,0	2,2	3,4	2,9	1,7	0,8	0,7	-
– aktywizacja zawodowa absolwentów	0,3	0,9	1,7	2,4	4,4	4,6	3,4	2,1	2,2	3,8
– inne	-	-	-	0,2	0,6	1,3	0,5	0,3	0,1	0,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Wydatki z Funduszu Pracy w latach 1990–2003*, www.mgip.gov.pl.

W latach 1994–2003 w strukturze wydatków Funduszu Pracy dominowały wydatki przeznaczone na realizację pasywnych form walki z bezrobociem, w tym na zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne, które nie mają oddziaływania sprzyjającego aktywizacji bezrobotnych (tabela 1). Optymistyczne wydawało się zjawisko procentowego spadku tych wydatków na korzyść form aktywnych, które miało miejsce do roku 1998. Jednak w okresie 1999–2002 ta pozytywna tendencja uległa zmianie. Dopiero w roku 2003 ponownie odnotowano procentowy wzrost udziału wydatków na programy aktywizujące bezrobotnych. Spośród instrumentów aktywnych najwięcej środków Funduszu w roku 2003 pochłonęła aktywizacja zawodowa absolwentów oraz prace interwencyjne.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1999 roku w sprawie algorytmu przekazywania środków z Funduszu Pracy samorządom wojewódzkim i powiatowym. Dz.U. 1999 r., nr 109, poz. 1237.

Statystyki Ministerstwa Gospodarki i Pracy nie opublikowały dotychczas szczegółowego rozdysponowania środków Funduszu Pracy w roku 2004. Opracowane jednak plany wydatków na rok 2004 i następny przewidywały zwiększenie środków na aktywne formy walki z bezrobociem. W roku 2004 kwota wydatków na formy aktywne miała być 2,6 raza wyższa niż w roku 2001, a w 2005 – 3,5 raza wyższa niż w 2001. Plany zakładały również spadek wydatków ogółem z Funduszu Pracy w roku 2005, wynikający z zaprzestania wypłacania z FP zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, co będzie miało również wpływ na udział wydatków na aktywne formy w wydatkach ogółem.

Stosunkowo niewiele środków z FP przeznaczanych jest na organizację szkoleń dla bezrobotnych i ich przekwalifikowanie. W świetle opracowań naukowych⁷, oceniających ten instrument jako najbardziej efektywną i najtańszą formę ograniczania rozmiarów bezrobocia, za zasadne należy uznać rozwijanie i doskonalenie tej działalności w systemie zadań urzędów pracy. Do najważniejszych obowiązków urzędów w tym zakresie należą m.in.: prawidłowe diagnozowanie potrzeb szkoleniowych występujących na lokalnych rynkach pracy, wybór najlepszych jednostek szkolących, prawidłowa kwalifikacja kandydatów na szkolenie realizowana na podstawie kryteriów określonych wspólnie z jednostką szkolącą, monitoring szkolenia prowadzony przez przedstawicieli urzędu pracy i kuratorium oświaty oraz analiza efektywności szkolenia.

Należy jednak oczekiwać, że podstawowym warunkiem zmniejszenia rozmiarów bezrobocia będzie realizowanie strategii pobudzania wzrostu gospodarczego zarówno w skali makro-, jak i mikroregionu. Do środków tej strategii zaliczyć można: stosowanie przyspieszonej amortyzacji majątku trwałego, wspieranie inwestycji infrastrukturalnych dotacjami budżetowymi, udzielanie kredytów preferencyjnych małym i średnim przedsiębiorcom oraz udzielanie gwarancji kredytowych dla przedsiębiorców inwestujących w dziedziny szczególnie kapitałochłonne, a przyspieszające rozwój regionu, okresowe zwolnienia z płacenia podatku dochodowego spółek zagranicznych zobowiązujących się do inwestowania w długim horyzoncie czasowym, a także stosowanie ulg podatkowych w stosunku do inwestorów krajowych tworzących nowe miejsca pracy dla miejscowej siły roboczej, czy też zastosowanie takich przepisów jak dla spółek zagranicznych.

Złożoność procesu transformacji i jego społeczno-ekonomiczne konsekwencje w dziedzinie zatrudnienia przesądzają o potrzebie szerszego zaktywizowania służb administracji rynku pracy, większego zainteresowania w tym zakresie ze

⁷ D. Możdżeńska-Mrozek, *Przygotowanie zawodowe bezrobotnych w aspekcie zapotrzebowania na polskim rynku pracy*, [w:] *Kwalifikacje a rynek pracy w procesie transformacji gospodarczej*, pod red. Z. Wiśniewskiego, Materiały pokonferencyjne, TSZ, UMK, WUP, Toruń 1995, s. 21–30 oraz G. Węgrzyn, *Struktura wykształcenia a bezrobocie*, „Wiadomości Statystyczne” nr 5/1997, s. 36.

strony samorządów terenowych oraz zakładów pracy. Problem bezrobocia jest bowiem zjawiskiem uciążliwym zarówno w sensie społecznym, ekonomicznym, jak i politycznym.

ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW BEZROBOCIA NA OBSZARACH WIEJSKICH

Problem bezrobocia ludności wiejskiej oraz trudniejsza w porównaniu do miast sytuacja na wiejskich rynkach pracy skłania do poszukiwania metod przeciwdziałania bezrobociu charakteryzujących się wysokim stopniem skuteczności w odniesieniu do obszarów wiejskich. Europejskie doświadczenia wskazują jednak, że brak jest możliwości oddzielenia ograniczania bezrobocia na wsi od ograniczania bezrobocia w całym kraju. Zmniejszenie liczby bezrobotnych na obszarach wiejskich zależeć będzie w głównej mierze od makroekonomicznych uwarunkowań rozwoju kraju. J. Hybel metody walki z bezrobociem mające zastosowanie na wiejskim rynku pracy dzieli na dwie kategorie, tj.: makroekonomiczne i mikroekonomiczne⁸. Do form o charakterze makroekonomicznym zalicza:

1. stymulowanie tworzenia nowych miejsc pracy i małych przedsiębiorstw przez stosowanie ułatwień inwestycyjnych (ulgi podatkowe, tańsze kredyty, ułatwienia lokalowe, bezpłatne doradztwo i inne);
2. organizowanie prac interwencyjnych, publicznych i sezonowych;
3. prowadzenie i koordynowanie polityki zatrudnieniowej przez lepsze wykorzystanie zdolności wytwórczych, rozwijanie eksportu i ochronę miejsc pracy w przedsiębiorstwach podlegających restrukturyzacji;
4. zdecydowane przesunięcie wydatków finansowych z zasiłków na programy aktywne i celowe;
5. koordynację kształcenia zgodnie z zapotrzebowaniem rynku pracy.

Wśród działań, które mogą być podejmowane przez władze i samorządy lokalne w skali gminy i wsi, J. Hybel wymienia:

1. stymulowanie rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej wsi (inwestowanie w infrastrukturę dzięki efektom mnożnikowym uruchamia nowe inwestycje, głównie w handlu, przemyśle i usługach);
2. tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem poprzez przyciąganie na teren gminy kapitału z zewnątrz oraz wspieranie inicjatyw podejmowanych przez miejscowych przedsiębiorców i rolników;

⁸ J. Hybel, *Wielofunkcyjny rozwój wsi podstawą ograniczania bezrobocia ludności wiejskiej*, [w:] *Miejsce i rola kółek rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa*, Materiały konferencyjne, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1998, s. 69.

3. tworzenie nowych miejsc pracy w samym rolnictwie głównie poprzez:
 - wprowadzanie lub rozszerzanie upraw roślin intensywnych,
 - rozwój produkcji zdrowej żywności,
 - przygotowywanie płodów rolnych do sprzedaży półhurtowej lub detalicznej (sortowanie, porcjowanie, pakowanie).

W. Michna, powołując się na doświadczenia europejskie, wskazuje na brak możliwości oddzielenia ograniczania bezrobocia na wsi od ograniczania bezrobocia w całym kraju. Stąd też w swoich pracach przede wszystkim zwraca uwagę na uwarunkowania makroekonomiczne, które w opinii autora są decydujące dla rozwiązania problemów bezrobocia wiejskiego. Do najważniejszych z nich zalicza⁹:

1. Przyspieszenie dynamiki rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Ostatnie lata potwierdzają słuszność doktryny, w myśl której warunkiem ograniczenia bezrobocia w kraju jest dynamika rozwoju wyrażająca się wskaźnikiem wzrostu PKB wyższym niż 5–6% w skali średniokrajowej. Spadek dynamiki poniżej 5% wywołał przyrost bezrobotnych o 1,0 mln osób w ciągu 3 lat.
2. Tworzenie bodźców do oszczędzania i transformacji oszczędności na inwestycje. Obecnie główne preferencje koncentrują się na maksymalizacji konsumpcji, a nie inwestycji. Nie działają również mechanizmy przekształcania oszczędności ludności w fundusze inwestycyjne.
3. Konieczność ograniczenia deficytu w obrotach bieżących w handlu zagranicznym. Pokrycie tylko 60% wielkości importu przez eksport nieuchronnie prowadzi do wzrostu liczby bezrobotnych. Dodatkowo deficyt obrotów, sięgający 16–18 mld USD w skali rocznej, wywołuje nasilenie się zjawiska bezrobocia, a w szczególności bezrobocia o charakterze długotrwałym.
4. Rozszerzenie frontu inwestycyjnego w kraju, w tym frontu budownictwa mieszkaniowego, inwestycji na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, budowy autostrad, obiektów ochrony środowiska, itp.
5. Wydobycia rolnictwa z zapaści ekonomicznej. Rolnictwo pozostające w stanie kryzysu, którego dowodem jest niski odsetek (8%) gospodarstw inwestujących więcej niż wynosi amortyzacja ich aparatu wytwórczego, nie jest zdolne wytworzyć popytu dla przemysłu polskiego. Każdy wzrost bezrobocia na wsi o 10% będzie powodował ograniczenie popytu na artykuły przemysłowe o 2–3%, co w konsekwencji prowadzić będzie do ograniczenia rozwoju gospodarczego całego kraju, a nie tylko wsi.

⁹ W. Michna, *Zatrudnienie i bezrobocie w obszarach wiejskich i w rolnictwie*, „Wiadomości Statystyczne” nr 6/2002, s. 25–26.

PODSUMOWANIE

Reasumując problem roli państwa w ograniczaniu rozmiarów i skutków bezrobocia, podkreślić należy istotę działań podejmowanych w ramach aktywnej polityki państwa na rynku pracy. Nie są one jednak w stanie rozwiązać problemu w sposób całkowity i ostateczny. Aktywna polityka państwa na rynku pracy nie może być przecież obciążana odpowiedzialnością za tworzenie trwałych i nowoczesnych miejsc pracy, pozwalających na produkcję konkurencyjnych towarów w międzynarodowym otoczeniu. Tworzenie takich miejsc pracy lub popieranie ich rozwoju powinno być domeną innych obszarów i instrumentów polityki gospodarczej, zwłaszcza polityki podatkowej i kredytowej. Zadania aktywnej polityki państwa na rynku pracy powinny być natomiast związane z doskonaleniem funkcjonowania rynku pracy oraz tworzeniem tymczasowych miejsc pracy zwłaszcza dla marginalnych grup siły roboczej i obszarów dotkniętych recesją strukturalną.

LITERATURA

- Florczak-Bywalec J., Kukulak-Dolata I., *Aktywna polityka na rynku pracy w województwie łódzkim w latach 1990–1997*, [w:] *Rynek pracy i bezrobocie*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica 155, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Hybel J., *Wielofunkcyjny rozwój wsi podstawą ograniczania bezrobocia ludności wiejskiej*, [w:] *Miejsce i rola kółek rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa*, Materiały konferencyjne, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1998.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie*, [w:] *Podstawy ekonomii*, pod red. R. Milewskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Michna W., *Zatrudnienie i bezrobocie w obszarach wiejskich i w rolnictwie*, „Wiadomości Statystyczne” nr 6/2002.
- Możdżeńka-Mrozek D., *Przygotowanie zawodowe bezrobotnych w aspekcie zapotrzebowania na polskim rynku pracy*, [w:] *Kwalifikacje a rynek pracy w procesie transformacji gospodarczej*, pod red. Z. Wiśniewskiego, Materiały pokonferencyjne, TSZ, UMK, WUP, Toruń 1995.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1999 roku w sprawie algorytmu przekazywania środków z Funduszu Pracy samorządom wojewódzkim i powiatowym*. Dz.U. 1999 r., nr 109.
- Słociński M., *Krajowe i regionalne aspekty bezrobocia w okresie transformacji ustrojowej*, [w:] *Agrobiznes w aktywizacji przedsiębiorczości i zatrudnieniu*, Wyd. WODR, Baszkowice 1995.
- Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu*, Dz.U. 1991 r., nr 106.
- Węgrzyn G., *Struktura wykształcenia a bezrobocie*, „Wiadomości Statystyczne” nr 5/1997.
- Wydatki z Funduszu Pracy w latach 1990–2003*. www.mgip.gov.pl.

The Role of the Government in Solving the Employment and Unemployment Problems

Summary

The unemployment problems in Poland, by which around 3.2 million professionally active people are concerned, lead to a series of negative social, economic and political effects. There is no doubt that one of the most important duty of the Polish economy, during the period of European integration and globalization, is to reduce the structural and hidden unemployment rate as well as to improve the use of the current employment potential.

The target of this study is to present the programmes realised in order to prevent the increase of the unemployment rate, paying great attention to their effectiveness in rural areas. The study is based on the appropriate literature related to the issue mentioned above as well as on the general statistic literature.