

*Irina Yeleyko*

Humanistyczny Uniwersytet w Zaporoziu

## **Analiza porównawcza doskonalenia państwowej polityki zatrudnienia na przykładzie Polski i Ukrainy**

Zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie do 1989 roku nie występowało jawne bezrobocie. Problem stanowił nie tyle nadmiar chętnych do pracy, lecz ich niedobór. Transformacja gospodarki, która rozpoczęła się w 1990 roku doprowadziła do drastycznych zmian na rynku pracy.

W Polsce w początkowym okresie rosło bezrobocie i spadał wskaźnik zatrudnienia, później rozpoczęła się faza wzrostu zatrudnienia, ograniczania bezrobocia, które w końcu 1998 r. spadło poniżej 10%. Jednak od tamtej pory, aż do chwili obecnej bezrobocie rośnie. W 2004 r. przekroczyło 18%.

Na Ukrainie do dziś oficjalny poziom bezrobocia nie jest wysoki, ale wiadomo, że liczba bezrobotnych jest duża. Istnieje bowiem dużo przyczyn, które powstrzymują bezrobotnych przed zarejestrowaniem się w państwowym biurze pracy.

### **POLSKA**

Do 1990 r. trudno było znaleźć w Polsce oficjalne statystyki dotyczące bezrobocia. Zapotrzebowanie na pracę było dość wysokie, dlatego też stosunek zatrudnionych do ogółu siły roboczej był wysoki. Zjawisko bezrobocia ukrytego, jakie wówczas można było obserwować, oficjalnie nie istniało. Poza tym liczba stanowisk pracy oferowanych przez różne zakłady była wystarczająco duża dla zatrudnienia młodzieży, kobiet i innych osób, które mieli ochotę pracować.

Według M. Kabaja, procesy zmian poziomu zatrudnienia w Polsce można podzielić na trzy różne okresy<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> M. Kabaj, *Mechanizmy tworzenia i likwidacji miejsc pracy w polskiej gospodarce*; R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, *Rynek pracy w Polsce na progu XXI wieku*, Bałystok–Warszawa, 2003, s.46.

- pierwszy, obejmujący lata 1990–1993: zatrudnienie zmniejszyło się o blisko 2,5 mln osób, tj. o 14% stanu z 1989 r., a zasoby pracy zwiększyły się o 400 tys. osób. Bezrobocie wzrosło o ponad 2,6 mln osób;
- drugi, obejmujący lata 1994–1997 – nastąpiło wówczas przyspieszenie tempa wzrostu inwestycji PKB, zatrudnienie zwiększyło się o blisko 1,1 mln osób, zasoby pracy zwiększyły się o 700 tys., a bezrobocie zmniejszyło się o 1064 tys. osób;
- trzeci, obejmujący lata 1998–2001 – pojawiła się wówczas druga fala wzrostu bezrobocia, które wzrosło o 1,3 mln osób w rezultacie spadku zatrudnienia o 1241 tys. i szybkiego wzrostu zasobów pracy.

Sytuacja na rynku pracy w Polsce od połowy 1998 r. ulega systematycznemu pogorszeniu. Zauważalne w 1998 r. znaczne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, wywołane zarówno załamaniem się eksportu do Rosji, jak i jednoczesnym pogorszeniem koniunktury w krajach Unii Europejskiej, zaowocowało znacznym wzrostem liczby osób pozostających bez pracy. Stopa bezrobocia wynosząca w sierpniu 1998 r. 9,5%, do listopada 2004 r. uległa niemal podwojeniu i wyniosła 18,7%<sup>2</sup>.

W Raporcie Banku Światowego badającego polski rynek pracy bardzo trafnie wskazano i oceniono przyczyny wzrostu bezrobocia w ostatnim okresie. Do najważniejszych czynników, które spowodowały wzrost bezrobocia, zaliczono<sup>3</sup>:

- zwiększenie udziału liczby osób tracących stałą i do tej pory pewną pracę, w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych;
- duży przyrost osób w wieku produkcyjnym, w tym rosnącej liczby młodzieży;
- zmianę przepisów dotyczących ubezpieczenia zdrowotnego;
- wysokie koszty pracy ograniczające zatrudnienie;
- niską efektywność aktywnych form walki z bezrobociem;
- realokację miejsc pracy.

Według A. Muszyńskiej<sup>4</sup>, do determinant wzrostu poziomu bezrobocia możemy również zaliczyć stagnację rozwoju gospodarczego. W 2001 r. według szacunków GUS, realny wzrost produktu krajowego brutto, w porównaniu z rokiem poprzednim, wyniósł 1,1%, w 2000 r. – 4%. Ponadto na ograniczenie miejsc pracy duży wpływ miało wprowadzenie trzech reform społecznych, czyli reformy służby zdrowia, oświaty i administracji publicznej.

Bezrobocie w Polsce charakteryzuje się pewnymi specyficznymi cechami, do których należy zaliczyć<sup>5</sup>:

<sup>2</sup> T. Pomianek, A. Rozmus i inni, *Raport. Rynek pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Rzeszów Styczeń 2005, s. 6.

<sup>3</sup> M. Postuła, *W świecie bezrobocia*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2001, nr 19.

<sup>4</sup> A. Muszyńska, *Sytuacja na rynku pracy w 2001 r.*, „Rynek pracy” 2002, nr 1/2.

<sup>5</sup> *Sytuacja na rynku pracy w Polsce w latach 1989–2001*, <http://pomoce.republika.pl/praca.htm>.

- bezrobocie dotyczy głównie obszarów wiejskich i małomiasteczkowych, w mniejszym stopniu dużych miast – udział procentowy bezrobotnych zamieszkałych na wsi kształtuje się obecnie na poziomie prawie 50%;
- przewaga kobiet w populacji bezrobotnych – ponad 60% ogółu populacji bezrobotnych stanowią kobiety;
- wysoki udział procentowy młodzieży – młodzież w wieku 15–24 lat stanowi około  $\frac{1}{3}$  populacji bezrobotnych;
- długookresowy charakter – wzrasta udział bezrobocia długookresowego. Już prawie 50% bezrobotnych pozostaje bez pracy ponad 12 miesięcy;
- wysoki odsetek bezrobotnych z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym – poziom wykształcenia ma istotny wpływ na szansę uzyskania zatrudnienia, obecnie tylko 1,75% bezrobotnych ma wykształcenie wyższe, natomiast ponad 70% podstawowe lub zasadnicze zawodowe;
- trudna sytuacja absolwentów – absolwenci szkół, zwłaszcza policealnych, zasadniczych zawodowych i średnich zawodowych mają trudności ze znalezieniem i utrzymaniem pierwszej pracy.

Według S. Borkowskiej<sup>6</sup>, trudna sytuacja na rynku pracy w Polsce może się jeszcze utrzymywać nawet do 2010 r. ze względu na presję demograficzną oraz konieczność dalszej restrukturyzacji gospodarki, w szczególności wsi i rolnictwa.

Struktura zatrudnienia w Polsce jest bliższa tej z Ukrainy, niż tej, którą preferują państwa UE.

Także struktura bezrobocia w Polsce zróżnicowana jest pod względem geograficznym. Wynika to w dużej mierze z historycznych uwarunkowań.

Najniższa stopa bezrobocia występowała w dużych aglomeracjach, czyli w województwach: warszawskim, poznańskim i krakowskim.

Na drugim biegunie znajdowały się województwa Polski północnej i północno-wschodniej, a więc te, gdzie do przełomu lat 1989 na 1990 przeważało rolnictwo państwowe. Najwyższe bezrobocie ma więc miejsce na obszarach zacofanych pod względem rozwoju gospodarczego, głównie rolniczych. Dokonywane na tych obszarach przekształcenia własnościowe spowodowały, że byli pracownicy państwowych gospodarstw rolnych stali się bezrobotnymi. Są to w większości ludzie o niskich kwalifikacjach zawodowych, dla których możliwości znalezienia pracy zarówno w miejscu zamieszkania, jak i poza nim, są szczególnie ograniczone<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> S. Borkowska, *Procesy konwergencji na polskim rynku pracy*; R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, *Rynek pracy w Polsce na progu XXI wieku*, Białystok–Warszawa 2003, s. 32.

<sup>7</sup> Sytuacja na rynku pracy w Polsce w latach 1989–2001, 30.03.2005, <http://pomoc.republika.pl/praca.htm>.

Obok poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych obszarów, przyczyną różnic natężenia bezrobocia były monopole odziedziczone po systemie nakazowo-rozdzielczym. Czasem kłopoty tylko jednego przedsiębiorstwa powodowały załamanie się całego lokalnego rynku pracy (np. w Starachowicach, Stalowej Woli, Mielcu).

Dodatkowo stabilizację regionalnej dywersyfikacji obszarów bezrobocia pogłębia<sup>8</sup>:

- nieznaczny poziom migracji międzyregionalnej wynikający z zaniedbań w rozwoju sieci komunikacyjnej;
- utrzymujące się pomiędzy województwami wysokie różnice w kosztach zakupu mieszkań i ich wynajmu;
- mała możliwość uzyskania atrakcyjnych dochodów przy zmianie miejsca pobytu zwłaszcza w przypadku osób z niskim poziomem wykształcenia;
- dość powszechna akceptacja swojej sytuacji życiowej.

Biorąc pod uwagę wiek bezrobotnych, najliczniejszą grupę stanowią ludzie między 18. a 24. rokiem życia. W 2001 roku było ich ponad 29% wszystkich bezrobotnych. Liczba osób pozostających bez pracy zmniejsza się w miarę starzenia się społeczeństwa.

W Polsce, jak uważają autorzy *Raportu o rynku pracy w Polsce i UE*<sup>9</sup>, doświadcza się skutków niedostatecznie rozwiązanych problemów jakości, przy czym nie chodzi tu tylko o jakość rozumianą w sensie metod i warunków nauczania, ale przede wszystkim o nowoczesne programy, dostarczające młodzieży nie tylko wiedzy, ale także umiejętności. Tymczasem to, co może zaoferować absolwent/bezrobotny, bardzo często niestety nie spełnia oczekiwań pracodawców. Sami pracodawcy narzekają, że trudno jest znaleźć odpowiednich kandydatów do pracy, krytycznie oceniają przygotowanie absolwentów uczelni do pracy i wyraźnie wskazują, że rozdzwięk między oczekiwaniami rynku pracy a ofertą szkół wyższych jest w obecnej chwili niepokojąco duży.

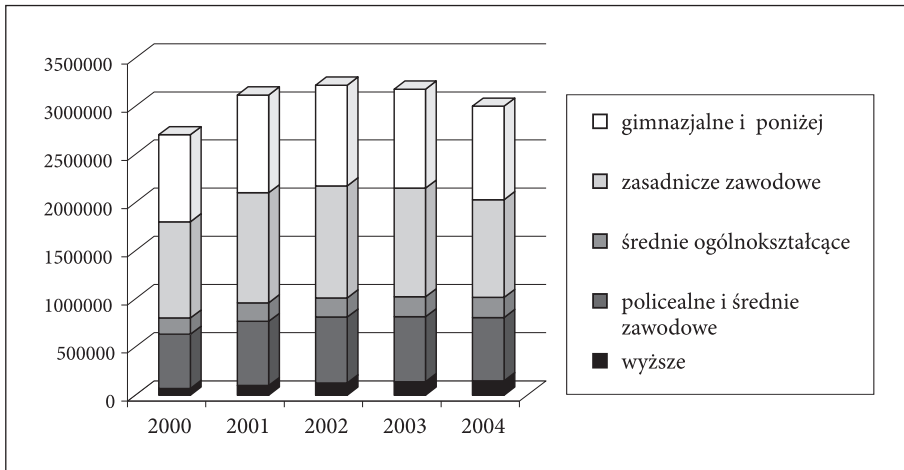
Korelacje pomiędzy bezrobociem a wykształceniem widać na wykresie 1.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w Polsce więcej niż połowę spośród ogólnej liczby bezrobotnych stanowiły kobiety. Transformacja systemu wielokierunkowo wpłynęła na pracę kobiet. Ponadto wymagania pracodawców względem kobiet wzrosły.

W informacjach publikowanych przez GUS można zauważyć, że właśnie kobiety dysponują wyższym poziomem wykształcenia niż mężczyźni. Ponad 50% bezrobotnych kobiet posiadało wykształcenie średnie, policealne lub wyższe, podczas gdy analogiczny odsetek pośród mężczyzn wynosił około 32%<sup>10</sup>. Dzieje

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> T. Pomianek, A. Rozmus i inni, *Raport. Rynek pracy...*, wyd. cyt., s. 4.



Wykres 1. Bezrobotni według poziomu wykształcenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Statystyki rynku pracy*, <http://www.praca.gov.pl/index.php?page=statystyki>, 10.04.2005.

się tak dlatego, iż zaostrzenie sytuacji na rynku pracy mężczyzn spowodowało ich napływ do dziedzin tradycyjnie korzystających z pracy kobiet<sup>11</sup>.

Wynagrodzenia kobiet są zazwyczaj niższe niż mężczyzn. Jak wynika z badań zatrudnienia i wynagrodzeń według zawodów, w październiku 2002 r. mężczyźni osiągnęli wynagrodzenie o 8,8% wyższe od średniego w skali kraju, natomiast kobiety o 16,9% niższe. Przeciętne wynagrodzenie kobiet było o 17,0% niższe od przeciętnego wynagrodzenia mężczyzn.

Na pytanie zadane przez Centrum Badania Opinii Społecznej<sup>12</sup> we wrześniu 2001 r.: „czym powinien zająć się rząd?”, prawie 2/3 przebadanych osób (63%) odpowiedziało, że „walką z bezrobociem i tworzeniem nowych miejsc pracy”. Zdaniem respondentów, poprawa na rynku pracy powinna być sprawą priorytetową.

Skuteczna realizacja celów przedstawionych w *Strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000–2010* stanowiłaby istotny krok na drodze do realizacji w Polsce dualnego modelu rynku pracy. Jednak zapewnienie gospodarce szybkiego i nieprzerwanego rozwoju oraz elastycznego rynku pracy i stworzenie 3 do 4 mln miejsc pracy wydaje się mało prawdopodobne<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Kobiety i mężczyźni na rynku pracy, [http://www.stat.gov.pl/dane\\_spol-gosp/praca\\_ludnosc/kob\\_mez\\_praca/index.htm](http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/praca_ludnosc/kob_mez_praca/index.htm), 29.03.05.

<sup>11</sup> M. Socha, *Strukturalne...*, wyd. cyt., s.306.

<sup>12</sup> I. Dryll, *Bezrobocie – co robić?*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2001, nr 5.

<sup>13</sup> A. Skórska, *Młodzież na rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Poznań 2004, s. 118

Właśnie w Polsce w ramach modelu polityki zatrudnienia nie kreuje się nowych miejsc pracy o długotrwałym charakterze, a tylko łagodzi skutki bezrobocia m.in. poprzez czasową aktywizację bezrobotnych, socjalne zabezpieczenie bezrobotnych. W wypadku wysokiej stopy bezrobocia koszty polityki zatrudnienia są znaczne, a jej instrumenty nie zawsze są dostosowane do skutecznego oddziaływania na rynek pracy.

W porównaniu z krajami UE w Polsce udział wydatków na programy aktywne w ogóle wydatków na programy polityki zatrudnienia jest bardzo niski, a ich struktura wykazuje znaczne rozbieżności. Bardzo niski jest udział wydatków ponoszonych na szkolenia (7% przy średniej w UE 25%), ale wzrasta udział środków przeznaczonych na programy dla młodzieży (30% w Polsce i 18% w UE) oraz tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym<sup>14</sup>.

Podstawowym celem aktywnej polityki jest aktywizacja zatrudnienia poprzez<sup>15</sup>:

- usługi publicznych służb zatrudnienia (pośrednictwo pracy, badania rynku pracy i zawodów, doradztwa w poszukiwaniu pracy itp.);
- prace subwencjonowane (prace interwencyjne, roboty publiczne);
- szkolenia i przekwalifikowania zawodowe bezrobotnych, doskonalenia zawodowe pracujących;
- pomoc finansowa bezrobotnym na prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek;
- promowanie drobnych przedsiębiorstw.

*Szkolenia i przekwalifikowania* stanowią jeden z najbardziej efektywnych instrumentów polityki zatrudnienia. Osoby podejmujące szkolenia to najczęściej te, które chcą aktywnie uczestniczyć w zmianie swojego położenia na rynku pracy.

Realizacja aktywnych program polityki zatrudnienia pozwala zatrudnić bezrobotnych w ramach *prac interwencyjnych lub przy robotach publicznych*.

Prace interwencyjne opierają się na stosowaniu finansowej zachęty dla potencjalnych pracodawców do zatrudnienia bezrobotnych i jednocześnie powstrzymania się od redukcji zatrudnienia w firmie. Taki sposób zwiększenia zatrudnienia zalicza się do dość kosztownych. Poza tym przy takich działaniach nie są tworzone nowe miejsca pracy.

Głównym zadaniem robot publicznych jest powstrzymanie utraty kwalifikacji lub zdolności do pracy, podanie nowego doświadczenia, podtrzymywanie moralne bezrobotnych osób. Takie roboty zwykle odnoszą się do określonego zatrudnienia w usługach publicznych. Poza tym sprzyjają trwałemu zatrudnieniu w sektorze prywatnym. Podstawową wadą są na ogół duże koszty. Najczęściej stosowane są do tych bezrobotnych, którzy mają problem z znalezieniem pracy, mimo korzystania

<sup>14</sup> E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, Warszawa, 2001, s. 59–62.

<sup>15</sup> A. Skórska, *Młodzież...*, wyd. cyt., s. 119.

z innych dostępnych sposobów pomocy. Dlatego często nazywane jest „zatrudnieniem ostatniej szansy”. Pomimo wszystkiego, z jednej strony działają korzystnie na psychikę osób bezrobotnych, a z drugiej – na rozwój lokalnej infrastruktury.

Czas trwania programu jest dla pracodawców jest okresem obserwacji i analizy pracy zatrudnionego. W 1998 r. stopa ponownego zatrudnienia w przypadku prac interwencyjnych kształtowała się na poziomie 64,1%, zaś robót publicznych – na poziomie 11,8%. Badania wpływu nakładów ponoszonych na różne formy aktywnej polityki rynku pracy na wielkość bezrobocia pokazują, iż istotny jest wpływ prac interwencyjnych, natomiast nie zaobserwowano żadnego wpływu robót publicznych<sup>16</sup>.

*Doradztwo i pośrednictwo pracy.* Sytuacja na rynku pracy w Polsce wymusza duży poziom aktywności publicznych służb zatrudnienia. Dziś zwiększenie liczby pracowników (szczególnie pierwszego kontaktu i tych, które zajmują się pośrednictwem pracy, poradnictwem zawodowym) byłoby pozytywne przy zmianie struktury urzędów pracy. Poza tym, wprowadzenie prywatnego efektywnego pośrednictwa pracy, jakie już istnieje, zmniejszyłoby napięcie na rynku pracy w Polsce.

Dokładną informację o ofertach pracy pomieszczono w tabeli 1.

Tabela 1

Oferty pracy w latach 2000–2003, w poszczególnych kwartałach 2004 r. oraz miesiącach 2005 r.

Okresy	Oferty pracy				Średnia liczba bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy
	Ogółem	w tym		Ogółem	
		pracy subsydiowanej	z sektora publicznego		
	w okresie sprawozdawczym			stan w końcu okresu	
2000	607 705	241 155	120 519	5 715	45
2001	465 693	117 279	82 659	5 322	65
2002	555 563	198 878	122 421	8 315	61
2003	739 355	384 178	204 511	10 328	46
2004	793 951	339 334	193 786	13 235	40
I kwartał	184 209	90 640	46 388	21 398	63
II kwartał	221 387	91 942	56 582	24 958	38
III kwartał	218 856	83 927	48 157	28 819	30
IV kwartał	169 499	72 825	42 659	13 235	43
<b>2005*</b>	<b>119 059</b>	<b>50 769</b>	<b>30 325</b>	×	×
styczeń	56 269	21 710	13 839	20 927	39
luty	62 790	29 059	16 486	24 561	35

\* dane za 2 miesiące

Źródło: Statystyki rynku pracy, <http://www.praca.gov.pl/index.php?page=statystyki>, 10.04.2005.

<sup>16</sup> E. Kryńska, *Dylematy...*, wyd. cyt., s. 48.

W ramach polityki rynku pracy obok środków przeznaczonych na aktywne formy istotne znaczenie odgrywiają pasywne formy walki z bezrobociem, które obejmują<sup>17</sup>:

- zasiłki dla bezrobotnych;
- finansowanie wcześniejszych emerytur;
- wydłużenie okresu kształcenia np. poprzez zwiększenie limitu przyjęć na studia;
- zwiększanie zatrudnienia poprzez dzielenie czasu pracy oraz istniejących miejsc pracy.

Oczywiście główne miejsce zajmują zasiłki dla bezrobotnych.

Liberalne zasady przyznawania zasiłków w Polsce w 1989 r., kiedy przysługiwały one wszystkim bezrobotnym niezależnie od tego, jak długo i czy kiedykolwiek pracowali, spowodowało duży przyrost bezrobocia, m.in. dobrowolnego. Większość osób, w tym również absolwentów szkół rejestrowała się w biurach pracy w celu otrzymania zasiłku i nie poszukiwała aktywnie zatrudnienia.

W krajach UE przyznawanie zasiłków zależy od wcześniejszego zatrudnienia, np. w Danii, Portugalii, Grecji przyjęto minimalny okres zatrudnienia, w Belgii i Niemczech – okres ten zależy od wieku ubezpieczonego.

Od 1991 r. w Polsce wprowadzono jednolitą wysokość zasiłku dla wszystkich, lecz na mocy ustawy od 1994 i 1995 roku zastąpiono ją trzema poziomami zasiłku. Od 1996 r. wysokość zasiłku została zróżnicowana w zależności od długości stażu pracy bezrobotnego. Czas pobierania zasiłku zależy od wysokości stopy bezrobocia na lokalnym rynku pracy i wynosi od 6 do 18 miesięcy<sup>18</sup>.

Spośród krajów UE tylko w Belgii długość wypłacania zasiłku nie jest ograniczona. Tylko w przypadku, gdy bezrobocie trwa dwa razy dłużej niż przeciętny jego okres w danym regionie, a sam bezrobotny nie jest głową rodziny lub samotną osobą lub w wieku powyżej 50 lat, wypłata zasiłku może być wstrzymana.

Od maja 2004 r. dla Polski rozpoczął się nowy etap w kwestii podejmowania przez polskich obywateli pracy za granicą. Mimo zróżnicowanego podejścia państw Unii do problemu, UE przyjęła wspólne stanowisko w sprawie konieczności zastosowania rozwiązań przejściowych. Pomimo wcześniejszych przewidywań, jedynie Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja zadeklarowały nieograniczony dostęp do swoich rynków pracy już od chwili wstąpienia Polski w struktury UE<sup>19</sup>. Polacy najczęściej zatrudniani są w rolnictwie, przemyśle budowlanym, gastronomii i turystyce oraz usługach medycznych.

<sup>17</sup> Tamże, s. 121.

<sup>18</sup> E. Kryńska, *Dylematy...*, wyd. cyt., s. 123.

<sup>19</sup> T. Pomianek, wyd. cyt., s.18.



W 2003 r. w UE pracowało legalnie 450 tys. Polaków<sup>20</sup>. Prognoza Ministerstwa Gospodarki i Pracy dotycząca wyjazdu Polaków w ciągu najbliższych 10–12 lat do pracy w państwa UE przedstawia tabela 2.

Tabela 2.

Ilu Polaków wyjedzie do pracy w ciągu najbliższych 10–12 lat

Państwo	Minimum (w tys.)	Maksimum (w tys.)
Austria	23	123
Belgia	14	106
Dania	16	85
Finlandia	6	90
Francja	43	134
Grecja	—	12
Hiszpania	—	45
Holandia	15	104
Irlandia	—	44
Luksemburg	4	34
Niemcy	195	410
Szwecja	12	102
Wielka Brytania	25	91
Włochy	27	93

Źródło: A. Borowiec, *Jak szukać pracy w Europie*, dodatek „Europa. Praca i studia”, „Gazeta Wyborcza” z 1 września 2004 r., s. 1.

## UKRAINA

Współczesnemu rynkowi pracy na Ukrainie można ogólnie przypisać następujące cechy<sup>21</sup>:

- brak albo niedostateczną ilość prawnych norm, które regulują stosunki pracy;
- przekroczenie podaży nad popytem;
- wzrost liczby niezatrudnionej ludności;
- duża ilość ukrytego bezrobocia i istnienie dość dużych rozmiarów nieoficjalnego zatrudnienia;
- niski poziom zarobków;

<sup>20</sup> A. Stankiewicz, *Od 1 maja 2004 praca w Unii*, „Rzeczpospolita” z 16 lipca 2003 r., s. 1.

<sup>21</sup> Г. Т. Завіновська, *Економіка...*, wyd. cyt., s. 16.

- wzrost wśród bezrobotnych liczby młodych ludzi;
- regionalna niezgodność pomiędzy istnieniem i realnym zapotrzebowaniem w miejscach pracy;
- niska profesjonalna i terytorialna mobilność siły roboczej;
- emigracja wykwalifikowanej siły roboczej.

W procesie kształtowania się narodowego rynku pracy można przedstawić dwa okresy. Pierwszy okres, który obejmował lata 1991–1994, charakteryzował się niewielką przewagą popytu nad podażą siły roboczej, sztucznym powstrzymaniem bezrobocia i jako rezultat tych działań, niskim oficyjnym jego poziomem, niedużym wskaźnikiem obciążenia na jedno swobodne miejsce pracy.

Drugi okres (1995–2002 r.) charakteryzował się sztywną polityką rządu ukierunkowaną na zmniejszenie inflacji i zrównoważenie systemu finansowego. Poza tym działania rządu nie łączyły się z reformami strukturalnymi, co spowodowało pogorszenie sytuacji na rynku pracy: podaż siły roboczej przekroczyła propozycje, odpowiednio wzrosło obciążenie na jedno miejsce robocze. Liczba oficjalnie zarejestrowanych bezrobotnych zwiększyła się z 126,9 tys. osób w 1995 r. do 1174,5 tys. w 1999 r. (9 razy więcej)<sup>22</sup>.

Zgodnie z ocenami ekonomistów, w 1991 r. oficjalnego bezrobocia na Ukrainie praktycznie nie było. Ogólny poziom bezrobocia stanowił 0,02%<sup>23</sup>.

W 1992 r. nastąpiło silne pogorszenie sytuacji w sferze zatrudnienia i wzrost poziomu bezrobocia (liczba niezatrudnionych zwiększyła się w 13 razy i bezrobotnych w 14,4 razy). Liczba zarejestrowanych bezrobotnych w czerwcu 1992 r. stanowiła 35,6 tys. osób, a do końca roku – 70,5 tys. osób<sup>24</sup>. Ogólnie w Ukrainie w 1990–1992 r. liczba zatrudnionych w gospodarce narodowej stopniowo zmniejszała się i w 1992 r. sięgnęła około 91% poziomu zatrudnionych na początku tego okresu.

Dane statystyczne wskazują, że w 1993–1994 r. w sferze zatrudnienia ukażała się pewna stabilizacja. Stopa bezrobocia stanowiła w tym czasie 0,3%<sup>25</sup>. Wśród bezrobotnych, zarejestrowanych w 1994 r. przeważały kobiety (75%), urzędnicy (50%), młodzież w wieku do 29 lat (42%)<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Економіка України: десять років реформ / За ред. З.Ватаманюка та С.Панчишина.– Львів, 2001, с. 242.

<sup>23</sup> Народне господарство України у 1991 році: Стат. щорічник / Міністерство статистики України., К.: Техніка, 1992, с. 468.

<sup>24</sup> Народне господарство України у 1993 році: Стат. щорічник / Міністерство статистики України, К.: Техніка, 1994, с. 289.

<sup>25</sup> Кризис нарастает. Сообщение Министерства статистики Украины // Деловая Украина, 1994, № 9, с. 2.

<sup>26</sup> Стабилизация. Путь неблизкий. Социально-экономическое состояние Украины в 1993 году. Сообщение Министерства статистики Украины // Деловая Украина, 1994, №9, с. 2.

W różnych regionach Ukrainy faktyczne zwolnienie pracowników było nierównomierne. Przy średniej stopie bezrobocia 0,3% już w tym czasie można było zobaczyć wielkie zróżnicowanie. W zachodnim regionie (obszar iwano-frankiwszyj) w styczniu 1994 r. stopa bezrobocia stanowiła 1,1%, w obszarze wołyńskim czy ternopilskim – około 0,9%. W tym czasie w doneckim obszarze ten wskaźnik był na poziomie mniej niż 0,2%, w dniproperowskim obszarze i Kijowie – po 0,08%, a w charkiwskim obszarze – mniej niż 0,05%<sup>27</sup>.

Najbardziej typową oznaką rynku pracy w tym czasie na Ukrainie był niski poziom bezrobocia. Nie zwracając uwagi na istotny spadek PKB (produktu krajowego brutto), który w latach 1991–1994 r. zmniejszył się 2 razy, oficjalny poziom bezrobocia nie przekraczał 0,3–0,4% liczby ludności zdolnej do pracy.

Polityka powstrzymania zwolnień, która była przeprowadzana w tym czasie na państwowym poziomie, spowodowała nadzieje kierowników zakładów gospodarczych na stabilizację sytuacji ekonomicznej. Chęć zachowania składu personelu doprowadziła do pojawiania się nowych, jawnych form bezrobocia.

W 1995–1996 r. liczba oficjalnie zarejestrowanych bezrobotnych gwałtownie wzrosła. Spośród bezrobotnych przeważającą ilość stanowiły kobiety. W 1996 r. ich procent wśród bezrobotnych był większy w dużych miastach przy średniej na Ukrainie 57,1%<sup>28</sup>. Jeszcze do dzisiaj istnieje pogląd, że ukraińskie bezrobocie ma „kobieca twarz”.

Drugie badanie rynku pracy, przeprowadzone w październiku 1996 r., wykazało dużo większy poziom bezrobocia w porównaniu ze wskazanym w statystyce oficjalnej. Według metody MOP (Międzynarodowej Organizacji Pracy), 2 mln niezatrudnionych obywateli zostało bez pracy. Stopa bezrobocia w październiku 1996 r. ogólnie na Ukrainie była na poziomie 7,6% ekonomicznie aktywnej ludności w wieku 15–70 lat<sup>29</sup>.

W segmentacji zatrudnienia w ramach formalnego sektora gospodarki trzeba wyróżnić masowe zatrudnienie w niereglamentowanym sektorze i zwiększenie wtórnego zatrudnienia.

Gospodarka „cieni”, która powstała w środku lat 80., w latach 90. wyróżniała się szczególną dynamicznością. Taka forma zatrudnienia była szczególnie popularna wśród młodych osób, które będąc na niskim poziomie finansowym, chciały za pomocą takiej formy zatrudnienia, zrealizować swoje życiowe plany.

<sup>27</sup> Народне господарство України у 1993 році: Стат. щорічник / Міністерство статистики України, К.: Техніка, 1994, с.287.

<sup>28</sup> Д. Богиня, Соціально-економічні аспекти ринку праці в регіонах з підвищеним рівнем безробіття // Україна: аспекти праці, 1998, №1, с. 8.

<sup>29</sup> Зайнятість і безробіття в 1996 році: Інформує Мінстат України // Праця і заробітна плата, 1997, №6, с. 6.

Rozmaitość gospodarczych form własności stopniowo przyjmowała coraz większą skalę, w rezultacie czego odbywało się przegrupowywanie zatrudnionych robotników i urzędników. Z 1994 po 1996 r. zwiększyła się liczba zatrudnionych w prywatnych przedsiębiorstwach do 49%. Największa ich liczba była w handlu, budownictwie i przemyśle.

W taki sposób w kraju w ciągu dość krótkiego czasu został stworzony duży niepaństwowy sektor, gdzie pracowało 37,2% osób, zatrudnionych w gospodarce narodowej<sup>30</sup>.

W warunkach spadku produkcji i odpowiedniego zmniejszenia pracy, przedsiębiorstwa kontynuowały utrzymanie nadmiernej siły roboczej, przyznając robotnikom długoterminowe nieodpłatne urlopy bez otrzymania pensji.

Trzeba podkreślić, że wskaźniki oficjalnie zarejestrowanego bezrobocia nie pozwoliły ocenić prawidłowo sytuację na rynku pracy. Jak wskazują przytoczone dane i doświadczenia badań międzynarodowych, istnieje dużo przypadków, jakie wstrzymują ludzi, którzy zostali bez pracy od zwracań do państwowych biur pracy. Tylko co piąta osoba oświadczyła, że przy szukaniu pracy korzystała z usług pośrednictwa zatrudnienia. W świadomości ludzi, którzy stracili pracę istniał pewien stereotyp, że miejsca pracy proponowane przez państwowe biura-pośrednictwa są słabo płatne.

Niski poziom oficjalnego bezrobocia można wytłumaczyć tym, że po pierwsze, określenie statusu bezrobotnego jest inne od tego, jakie określa MOP. Po drugie, nie wszyscy bezrobotni rejestrują się w państwowych pośrednictwach pracy.

Istotną część bezrobotnych w ciągu wyżej opisanego roku stanowiła młodzież w wieku 28 lat, liczba ta wzrosła od 1991 do 1997 r. więcej niż w 80 razy. Poza tym zwiększyła się liczba ludzi z wykształceniem wyższym szukających pracy.

Negatywne tendencje w zmianie zatrudnienia i zwolnienia pracowników trwały w 1998 r. Gwałtownie pojawił się problem niedopasowania podaży i popytu siły roboczej na rynku pracy.

Przez długotrwałą depresję ekonomiczną niezmiennie zwiększał się nadmiar siły roboczej, który jest jednym ze źródeł bezrobocia ukrytego. W 1998 r. spośród ludności pracującej około 5 mln osób, 39,9% jego ogólnej ilości, przebywało w stanie bezrobocia ukrytego. W branżach gospodarki zatrudnienie wymuszone niepełne stanowiło: w lekkim przemyśle – 94,3% ogólnej ilości pracujących, w budowie maszyn – 86,0%, budownictwie – 70,7%, nauce – 51,3%, transporcie – 56,1%<sup>31</sup>.

Innymi słowy, nadmiar siły roboczej, który obserwuje się w przedsiębiorstwach z bezrobociem ukrytym, nie odpowiada realnemu zasięgowi produkcji.

<sup>30</sup> Р. Кузнецова, Недержавний сектор економіки, його вплив на ринок праці // Праця і зарплата, 1998, №2, с. 17.

<sup>31</sup> Статистичний щорічник України за 1998 р. / Держкомстат України, К.: Техніка, 1999, с. 377–380.

Taka sytuacja uzasadniona jest, jak mówią badania socjologiczne, przyczynami humanitarnymi: przez socjalną bezbronność, zachowanie wykwalifikowanych pracowników, oczekiwania co do wzrostu okresu produkcji w przeszłości i tylko niewiele przedsiębiorstw nie zmniejszało liczby pracowników (przez wysoki poziom kosztów potrzebnych na wypłatę pomocy podczas zwolnienia pracownika).

Wyżej wskazane tendencje strukturalnych zmian w ogólnym zatrudnieniu zostały i w 1999 r. do państwowego urzędu pracy zwróciło się 1,4 mln obywateli, czyli o 77,8 tys osób więcej, niż w 1998 r. Większość stanowiły kobiety (52,6%), a co trzeci bezrobotny był w wieku poniżej 28 lat (39,4%)<sup>32</sup>.

W 1999 r. w urzędzie zatrudnienia zarejestrowano 2,5 mln obywateli, którzy zostali bez pracy. Przy takiej liczbie bezrobotnych, wielkość obowiązków pracowników państwowych biur pracy zwiększyła się, co negatywnie wpłynęło na organizację ich pracy. W ciągu 1999 r. za pomocą urzędu zatrudnienia zapewnienie pracy dostała tylko co piąta z tych osób, które zwróciły się do nich o pomoc w poszukiwaniu pracy.

W rezultacie zmniejszenia możliwości zatrudnienia gwałtownie wzrosła liczba pracowników na jedno wolne miejsce pracy, które przeciętnie na Ukrainie pod koniec 1999 r. wynosiło 24 osoby. W 7 centrach w ogóle nie zarejestrowano wakatów, zaś w większości obszarów obciążenie na jedno wolne miejsce pracy wynosiło od 20 do 100 osób, w 116 miastach i regionach – od 100 do 500, w 4 – od 500 do 1000 osób.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że od 1996 r. przedsiębiorstwa coraz odważniej zaczęły prowadzić politykę zwalniania pracowników. Taka sytuacja utrzymała się także w latach 1997–2000, co zmieniło tendencje dynamiki liczby zarejestrowanych bezrobotnych<sup>33</sup>.

Zgodnie z rezultatami fragmentarycznego badania zatrudnienia, poziom bezrobocia według metody MOP wzrósł z 5,6% w 1995 roku do 12% w 2000 roku (spójrz tabela 3).

Jeżeli w 1991 r. taka socjalna kategoria jak „bezrobotny” nie istniała, to w 2000 r. takich ludzi oficjalnie zarejestrowano było 1,2 mln. O rozmiarze ukrytego bezrobocia mówią następujące dane. W 2000 r. produkcja przemysłu na Ukrainie stanowiła 51% jej poziomu z 1990 r., a liczba zatrudnionych w omawianym okresie zmniejszyła się o 9%. Dla porównania, w Stanach Zjednoczonych w latach światowego kryzysu ekonomicznego (1929–33) produkcja zmniejszyła się do 60,9%, a zatrudnienie zmniejszyło się o 81,2%<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Ринок праці і демографічна ситуація // Праця і зарплата, 2000, №12, с. 9.

<sup>33</sup> Ринок праці і демографічна ситуація // Праця і зарплата, 2001, №4, с.11.

<sup>34</sup> Златопольський О. Роль держави у становленні ринку праці. Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Щорічник наук. Праць, Львів, 2001, с. 90.

Tabela 3

## Zarejestrowane bezrobocie

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Średniomiesięczna ilość zarejestrowanych bezrobotnych, tys. osób	109,7	296,7	602,1	932,4	1099,9	1178,7
Poziom zarejestrowanego bezrobocia w % do ekonomicznie aktywnej ludności w wieku zdolnym do pracy	0,5	1,3	2,5	4,0	5,2	5,5
Średniomiesięczna ilość wolnych miejsc pracy, wakatów, tys. osób	107,9	48,4	41,1	40,1	49,9	68,7
Obciążenie bezrobotnych na jedno wolne miejsce pracy przeciętne za miesiąc, osób	1	6	15	23	22	17
Poziom bezrobocia ludności według metody MOP, w % do ekonomicznie aktywnej ludności w wieku zdolnym do pracy	5,8	8,0	9,7	12,3	12,5	12,2

Źródło: Послання президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році, К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2001, с. 354; Квартальні передбачення (дослідження економіки України), К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2000, квітень, с. 103.

Najtrudniejszą sytuację zaobserwowano w zachodnich regionach kraju. Największy poziom oficjalnie zarejestrowanego bezrobocia w 2000 roku był w regionie lwowskim (na jedno wolne miejsce pracy ubiegały się przeciętnie 102 osoby), riwnenskim (90 osób), ternopilskim (83 osoby), iwano-frankińskim (78 osób), wołyńskim (67 osób) i żytomyrskim (62 osoby)<sup>35</sup>.

Poziom zarejestrowanego bezrobocia, obliczony w stosunku do liczby ludności w wieku zdolnym do pracy w kraju na 1 marca 2005 r. wynosił 3,6%. Ten wskaźnik był zróżnicowany w regionach – od 8,1% w obszarze ternopolskim do 0,4% w mieście Kijowie. Tendencje te charakteryzują dane w tabeli 4.

W Ukrainie regulowanie rynku pracy sprowadza się do pasywnej polityki, czyli do wypłaty zasiłków dla bezrobotnych i skracania aktywnych metod. Jeżeli w 1995 r. 50% niezatrudnionych na rynku pracy obejmowały aktywne środki ubezpieczenia społecznego, to w 1998 r. – tylko 29%<sup>36</sup>. Dziś ich poziom praktycznie nie zmienił się.

<sup>35</sup> Социально-экономические показатели глубины трансформационного кризиса в Украине.– 2001.– [Цит. 2002, 5 февраля].– Доступен с: <[http://fppr.org.ua/articles/Еco\\_kratcaya.htm](http://fppr.org.ua/articles/Еco_kratcaya.htm)>.

<sup>36</sup> Колешня Л. Масове безробіття чи активна політика на ринку праці? // Україна: аспекти праці, 1999, №4, с.6.

Tabela 4

## Zarejestrowane bezrobocie w regionach

Województwo	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych, tys. osób			w % do ludności w wieku, zdolnej do pracy		
	1 stycznia 2005 r.	1 lutego 2005 r.	1 marca 2005 r.	1 stycznia 2005 r.	1 lutego 2005 r.	1 marca 2005 r.
Ukraina	981,8	992,1	1019,0	3,5	3,5	3,6
Autonomiczna republika Krymu	40,8	40,9	41,8	3,2	3,4	3,4
Winnickie	41,3	44,2	47,4	4,3	4,6	4,9
Wołyńskie	26,7	27,2	28,4	4,4	4,5	4,7
Dniepropietrowskie	63,5	62,1	61,8	3,0	3,0	2,9
Donieckie	64,3	63,0	63,8	2,3	2,2	2,3
Żytomierskie	38,4	38,9	39,8	5,0	5,1	5,2
Zakarpacie	28,2	28,3	29,0	3,8	3,8	3,9
Zaporożskie	36,9	37,0	37,9	3,2	3,3	3,3
Iwano-Frankiwskie	35,2	35,3	36,6	4,3	4,4	4,5
Kijowskie	29,7	30,1	30,4	2,8	2,9	2,9
Kirowogradskie	31,3	31,8	32,7	5,0	5,1	5,2
Ługanskie	36,9	36,5	36,8	2,5	2,4	2,5
Lwowskie	60,5	60,0	61,5	4,0	3,9	4,0
Mikołajewskie	28,3	28,8	29,7	3,8	3,9	4,0
Odeskie	31,3	31,9	33,4	2,1	2,2	2,3
Połtawskie	40,3	41,2	42,1	4,4	4,5	4,6
Równieńskie	39,6	40,5	42,1	5,9	6,0	6,2
Sumskie	31,1	31,4	32,4	4,2	4,3	4,4
Ternopilskie	48,0	49,6	51,8	7,5	7,8	8,1
Charkowskie	52,2	52,6	53,8	3,0	3,0	3,1
Chersonskie	34,2	34,2	34,8	5,0	5,0	5,1
Chmielnickie	31,9	32,9	34,2	4,0	4,2	4,3
Czerkaskie	43,7	44,7	46,2	5,7	5,8	6,0
Czerniowskie	32,0	33,1	34,1	6,0	6,2	6,4
Czarnogórskie	26,2	26,5	27,1	3,9	4,0	4,1
m. Kijów	7,5	7,5	7,5	0,4	0,4	0,4
m. Sewastopol	1,8	1,9	1,9	0,8	0,8	0,8

Źródło: Ринок праці станом на 1 Березня 2005 року, Інформаційно-статистичний бюлетень, [http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A0B7AB31BDD383D058A526DBA-86B7FFA?art\\_id=40147&cat\\_id=35807](http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A0B7AB31BDD383D058A526DBA-86B7FFA?art_id=40147&cat_id=35807), 21.04.2005.

Środki ubezpieczenia społecznego zostają aktywne wtedy, kiedy środki państwowego funduszu zatrudnienia wykorzystuje się całościowo (z niezbędną przejściową pozostałością), a w strukturze wydatków przeważa finansowanie kosztów nad zachowaniem miejsc pracy, wytworzenie dodatkowych miejsc pracy, pokrycie kosztów na szkolenie zawodowe, przeszkolenie, podanie subsydium dla organizacji własnego biznesu, organizacji robót publicznych i tym podobne.

Analiza wydatków państwowego funduszu zatrudnienia wskazuje, iż do roku 1996 poziom niewykorzystanych środków był dość wysoki. W 1992 r. ogólne wydatki stanowiły 20,9% ogólnego funduszu, w 1993 r. – 28,0%, w 1994 r. – 37,9%, co było spowodowane oczekiwaniem dużego bezrobocia i koniecznością stworzenia rezerw. W 1995 roku stracono około 2/3 z całej rezerwy funduszu, a już w 1997 r., po spłacie wszystkich zadłużeń za rok 1996, wydatki osiągnęły praktycznie 91% ogólnego dochodu<sup>37</sup>.

W gospodarce przejściowej głównym problemem w sferze pracy jest odnalezienie sposobu łagodnego przejścia większości pracowników z nieefektywnych miejsc pracy na nowe z wyższą produktywnością. Aktywna polityka państwa na rynku pracy powinna być nacelowana najpierw na pomoc tym ludziom, którzy bez wsparcia i pomocy nie mogą znaleźć zatrudnienia. Jej środki muszą ułatwiać przemieszczeniu się siły roboczej z jednego sektora rynku pracy do drugiego.

Aktywne metody na rynku pracy odgrywają ważną rolę w zabezpieczeniu zatrudnienia ludności, ale biorąc pod uwagę ciężką sytuację ekonomiczną i finansową w kraju, zrealizowanie ich w całości jest wątpliwością, ponieważ ich zrealizowanie w pełnym obszarze wymaga dużych ekonomicznych i finansowych wydatków.

Jednym z głównych problemów państwowej polityki zatrudnienia i dochodów są *warunki wypłaty i wielkość zasiłków dla bezrobotnych*. Jest ważne, żeby pomoc społeczna przy wymuszonym bezrobociu nie prowokowała do przerażania dobrowolnego bezrobocia, kiedy pomoc pieniężna staje się dostateczna dla bytu człowieka.

Badania MOP wykazują, iż zasiłek dla bezrobotnych musi stanowić 60% średniej płacy. W krajach skandynawskich taki zasiłek sięga 50–70% średniej płacy przy poziomie bezrobocia 0,5–1%. Biorąc pod uwagę niski poziom płac na Ukrainie, można stwierdzać iż rozmiar takiego zasiłku nie może być mniejszy niż 50% średniej płacy, w innym przypadku nawet nie zabezpieczy minimalnych fizjologicznych potrzeb człowieka<sup>38</sup>. Ale w sytuacji, jaka istnieje, wartość ubezpieczenia społecznego wzrasta, co nie daje możliwości finansowania systemu ubezpieczenia społecznego w pełnym obszarze.

<sup>37</sup> Tamże, s.7.

<sup>38</sup> Завіновська Г. Т. Економіка..., wyd. cyt., c.39.



Wielkość zasiłku dla bezrobotnego jest za mała i nie pozwala człowiekowi normalnie żyć. Z drugiej strony, jeszcze do niedawna można było zauważyć sytuacje, kiedy przedsiębiorstwu było łatwiej utrzymywać pracownika na roboczym miejscu, nie wypłacając mu pensji, niż zwolnić go i przy tym dotrzymać wszystkich warunków ustawodawstwa płacowego. W takim przypadku i przedsiębiorstwa, i obywatele są zainteresowani w istnieniu „ukrytego bezrobocia”.

Na Ukrainie *programy zatrudnienia* są opracowane przeważnie na państwowym i regionalnym poziomach tak w długim, jak i w krótkim okresie, a głównymi twórcami podstawowych programów zatrudnienia są odpowiednie centra zatrudnienia.

W końcu grudnia 1996 roku rząd Ukrainy zatwierdził „Państwowy program zatrudnienia ludności na lata 1997–2000”, jaki praktycznie nie odpowiadał głównym zadaniom polityki zatrudnienia<sup>39</sup>.

Opracowanie „Państwowego programu zatrudnienia ludności na lata 2001–2004”, było wywołane zakończeniem terminu realizacji Programu zatrudnienia ludności na lata 1997–2000 i zapotrzebowaniem w nowych państwowych zasadach regulowania rynku pracy. Głównym zadaniem programu jest ocena narodowego rynku pracy i prognoza wskaźników wielkości zatrudnienia, utworzenie nowych miejsc pracy i wyznaczenie podstawowych kierunków polityki poparcia zatrudnienia i metody ich realizacji.

Realizacja polityki zatrudnienia jest prowadzona przez odpowiednie instytucje. Zgodnie z ustawą Ukrainy „O zatrudnieniu ludności” został stworzony Państwowy Fundusz Poparcia Zatrudnienia, który kształtuje się na państwowym i lokalnym poziomie. Głównymi źródłami funduszu są: środki lokalnych budżetów; obowiązujące odliczenia przedsiębiorstw; dobrowolne wnioski obywateli, firm zagranicznych; środki finansowe państwowej służby zatrudnienia i inne.

Na Ukrainie procent Funduszu poparcia zatrudnienia w PKB wynosi około 0,3%, co stanowi kilka razy mniej, aniżeli w krajach z rozwiniętą gospodarką<sup>40</sup>. Inaczej mówiąc, w kraju finansowa baza dla rozwiązania problemu zatrudnienia jest niedostateczna i nie odpowiada sytuacji na rynku pracy.

Doświadczenia światowe w tym względzie wskazują, iż Fundusz poparcia zatrudnienia musi kształtować się jako ubezpieczeniowy na zasadzie ubezpieczenia społecznego, a składki muszą ponosić wszystkie bez wyjątku przedsiębiorstwa, organizacje i instytucje, niezależnie od formy ich własności. Ważne są także ubezpieczenie osobiste pracownika od bezrobocia.

<sup>39</sup> Лазарева В. Політика зайнятості: основні напрямки реформування та програми зайнятості.– Київ, 2002.– [Цит. 2002, 5 січня].– Доступний з: <[www.ukma.kiev.ua/pub/SWU/win/cur\\_sit/soc\\_data/emppolic.htm](http://www.ukma.kiev.ua/pub/SWU/win/cur_sit/soc_data/emppolic.htm)>.

<sup>40</sup> Завіновська Г. Т. Економіка..., wyd. cyt., s.3939.

W styczniu 2001 r. została przyjęta ustawa „O ogólnie obowiązującym państwowym ubezpieczeniu społecznym na wypadek bezrobocia”. Normy ustawy odpowiadają wymogom MOP, jak wskazano w konwencji co do poparcia zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem od 1998 roku<sup>41</sup>.

Pozytywami tej ustawy są, jak myślą eksperci, następane innowacje:

- rozmiar zasiłków zależy od stażu pracy i trwałości bezrobocia;
- ubezpieczenie dla pracowników najemnych jest obowiązujące, a dla samozatrudnionych i przedsiębiorców – dobrowolne;
- wprowadzenie pojęcia częściowego bezrobocia (prześciej, wymuszony urlop) legalizuje bezrobocie.

Poza tym rozmiar zasiłków zależy też od rozmiaru poprzedniej płacy ubezpieczanej osoby z obliczeniem ubezpieczeniowego stażu i trwałości bezrobocia, co powinno pozytywnie wpłynąć na chęć poszukiwania pracy. Ustawa ta likwiduje „wyrównalówkę” (kiedy jednakowy zasiłek w rozmiarze 70 albo 50% średniej płacy otrzymuje taka osoba, która do momentu rejestrowania się w państwowym biurze zatrudnienia, pracowała 20 czy 30 lat, jak i ta, która pracowała mniej niż rok).

W ustawie przewiduje się także nadanie nowych wariantów pomocy, na przykład jednorazowego zasiłku, który łączy w sobie całość zasiłków dla bezrobotnego, jaki przeznacza się dla niego, dla możliwości otwarcia i prowadzenia własnej sprawy.

Na Ukrainie istnieje także Państwowe Biuro Zatrudnienia, stworzone w 1990 r. Pierwszych bezrobotnych zarejestrowano w 1991 r., a w 1992 r. w ewidencji zapisano już 618,4 tys. niezatrudnionych obywateli, w 1999 – 2,5 mln, w 2000 – więcej niż 3 mln osób. Współzależność liczby pracowników pośrednictwa pracy i średnio miesięcznej liczby tych, którzy byli na ewidencji pokazuje, iż obciążenie wzrosło z 1:12 w 1994 r. do 1:100 w 2000 r.<sup>42</sup> Dzisiaj Państwowe Pośrednictwo Pracy na Ukrainie jest organizacją, która łączy praktycznie 700 centrów (14,5 tys. pracowników)<sup>43</sup>.

Podstawowymi funkcjami państwowego pośrednictwa pracy są:

- analiza rynku pracy i informowanie o jego stanie;
- pośrednictwo pracy i zabezpieczenie siły roboczej przedsiębiorstw, a obywatelom – w utrzymaniu pracy;
- regulowanie rynku pracy przez realizację aktywnych programów na rynku pracy;

<sup>41</sup> Закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” // Людина і праця, 2000, №7, с.3-33.

<sup>42</sup> Иванова Н. Державній службі зайнятості – 10 років: проблеми сьогодення та перспективи // Україна: аспекти праці, 2000, №2, с. 41.

<sup>43</sup> Дубова Н. Информатизация службы занятости Украины // Открытые системы.– №12.– 2001.– [Цыг. 2001, 25 декабря].– Доступен с: <<http://www.osp.ru/os/2001/12/034.htm>>.

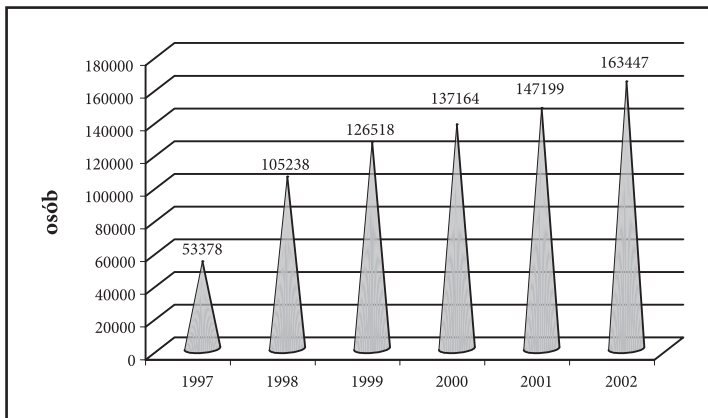
- pomoc bezrobotnym albo przez wypłatę zasiłków, albo bezpośrednio w poszukiwaniu pracy;
- udział w realizowaniu państwowej polityki zatrudnienia i tym podobne.

Dość dużym problemem jest wyznaczenie liczby bezrobotnych, którzy chcą i mogą pracować odpowiednio do ich kwalifikacji, ponieważ jest wiadome, że liczba bezrobotnych, wyznaczona zgodnie za metodą MOP, jest inna niż oficjalnie zarejestrowana w państwowym pośrednictwie pracy. W 1995 roku, dla przykładu, taki wskaźniki różniły się o 9,6%, w 1998 – 31,8%. Inaczej spośród 2,9 mln osób, które były bezrobotne w 1998 r. według metody MOP, w PSZ zarejestrowano tylko 0,9 mln osób<sup>44</sup>. W 2001 roku oficjalnie poziom bezrobocia obniżył się do 3,7%<sup>45</sup>. Tymczasem inne źródła informowały, iż poziom bezrobocia na Ukrainie sięgnął 40%, a 80% ludności nie ma dostępu do adekwatnego ubezpieczenia medycznego<sup>46</sup>.

Przytoczone wyżej dane dowodzą, że na Ukrainie do państwowych biur zatrudnienia zwraca się tylko 50% bezrobotnych.

W 2000 roku staraniem państwowych centrów zatrudnienia zapewniono pracę 597 tys. osób, co jest o 27% więcej, niż w 1999 roku (spójrz wykres 2).

Wykres 2. Liczba bezrobotnych, które przechodzili kwalifikacyjne studia w 1997–2003 latach



Źródło: Якісні характеристики сучасного ринку праці та заходи щодо регулювання дисбалансу між попиту на кваліфіковану робочу силу та її пропозицією, [http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art\\_id=30088407&cat\\_id=8974236](http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=30088407&cat_id=8974236), від 03.11.2004.

<sup>44</sup> Бондарчук К. Професійна орієнтація незайнятих громадян у державній службі зайнятості // Україна: аспекти праці, 2000, №6, с.36.

<sup>45</sup> Україне удалось сократить безработицу // Интерфакс СНГ.– 2002.– [Цит. 2002, 5 февраля].– Доступен с: <<http://www.news.ng.ru>>.

<sup>46</sup> Сложная ситуация на рынке труда Украины // Национальная служба информации.– 2002.– [Цит. 2002, 5 февраля].– Доступен с: <[http://fppr.org.ua/articles/Eco\\_kratcaya.htm](http://fppr.org.ua/articles/Eco_kratcaya.htm)>.

W lutym 2005 r. – 73,2 tys. osób, jest to o 2,4% więcej, niż w lutym 2004 r., najczęściej zatrudnionych było w miastach Kijowie – 24,5% i Sewastopolu – 10,4%, najmniej w obszarach: czerniweckim – 2,7%, ternopolskim – 3,1% i chersonskim – 3,4%. Połowę zatrudnionych stanowiły kobiety (49,7%). Razem z tym odsetek bezrobotnych, którzy brali udział w robotach publicznych zmniejszył się.

Średnia kwota zasiłku dla bezrobotnych w lutym 2005 r. zwiększyła się, w porównaniu z lutym 2004 r. o 27,7% i stanowiła 154,82 grzywny, co wynosi około 59,1% ustawodawczo ustalonego w tym okresie poziomu płacy minimalnej (262 grzywny)<sup>47</sup>.

Dziś w państwowych biurach zatrudnienia wspólnie z towarzystwem SOFTLINE przeprowadza się opracowanie jednolitego informacyjno-analitycznego systemu<sup>48</sup>. Ten system podtrzymuje jednolitą ustawodawczą bazę, jaka pozwala momentalnie reagować na zmiany w ustawodawstwie, pojawienie nowych dokumentów i tym podobne. Interesującą nowością jest stworzenie informacyjnego portalu państwowego pośrednictwa pracy, gdzie będzie mieścić się nie tylko ustawodawcza baza, a także informacja o wakatach.

Szczególnie miejsce w systemie administrowania zatrudnienia na mikro- i makropoziomie zajmuje regulacja płac. Od poziomu średnio miesięcznej płacy zależy nie tylko stymulowanie i motywacja do pracy, ale też ubezpieczenie społeczne.

Ponieważ płaca jest głównym składnikiem dochodu obywateli, to właśnie fundusz płac wyznacza możliwość finansowania środków polityki zatrudnienia. Im większy jest poziom średniej płacy przy równych warunkach, tym większy jest fundusz płac i rozmiar odliczeń do PSZ.

Poziom płac wpływa także na przemieszczenie pracowników i rynek pracy w ogóle. Chociaż wiadomo, że między płacą a liczbą pracowników istnieje odwrotnie proporcjonalny związek. Różnica między poziomem płac zwiększa mobilność siły roboczej i konkurencję na rynku pracy, a także stymuluje rozwój gospodarki „cieni”.

Teraz polityka zatrudnienia na Ukrainie kształtuje się bez uwzględnienia wyobrażenia o ogólnym modelu, jaki trzeba osiągnąć w przyszłości. Polityka zatrudnienia narazie nie jest wbudowana w schemat ogólnego reformowania gospodarki. Cele, które są przed państwowym pośrednictwem pracy w pełnym wymiarze obecnie nie są możliwie do zrealizowania. Rzeczywistość będzie odrzucać jej działania dopóty, dopóki do ogólnogospodarczego mechanizmu nie zostanie włączono główny element polityki zatrudnienia – stymulowanie podaży, właśnie podaży na pracę.

<sup>47</sup> Ринок праці станом на 1 Березня 2005 року, Інформаційно-статистичний бюллетень, [http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A0B7AB31BDD383D058A526DBA86B7F-FA?art\\_id=40147&cat\\_id=35807](http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A0B7AB31BDD383D058A526DBA86B7F-FA?art_id=40147&cat_id=35807), 21.04.2005.

<sup>48</sup> Дубова Н., Информатизация..., wyd. cyt.

## LITERATURA

- Borowiec A., *Jak szukać pracy w Europie*, dodatek „Europa. Praca i studia”, „Gazeta Wyborcza” z 1 września 2004 r.
- Kabaj M., *Mechanizmy tworzenia i likwidacji miejsc pracy w polskiej gospodarce*, R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, *Rynek pracy w Polsce na progu XXI wieku*, Białystok–Warszawa 2003.
- Kobiety i mężczyźni na rynku pracy*, [http://www.stat.gov.pl/dane\\_spol-gosp/praca\\_ludnosc/kob\\_mez\\_praca/index.htm](http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/praca_ludnosc/kob_mez_praca/index.htm), 29.03.05.
- Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, Warszawa 2001.
- Muszyńska A., *Sytuacja na rynku pracy w 2001 r.*, „Rynek Pracy” 2002, nr 1/2.
- Pomianek T., Rozmus A. i inni, *Raport. Rynek pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Rzeszów 2005.
- Postuła M., *W świecie bezrobocia*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2001, nr 19.
- Skórska A., *Młodzież na rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, Poznań 2004.
- Stankiewicz A., *Od 1 maja 2004 praca w Unii*, „Rzeczpospolita” z 16 lipca 2003 r.
- Statystyki rynku pracy*, <http://www.praca.gov.pl/index.php?page=statystyki>, 04.04.2005.
- Sytuacja na rynku pracy w Polsce w latach 1989–2001*, 30.03.2005, <http://pomoce.republika.pl/praca.htm>.
- Sytuacja na rynku pracy w Polsce w latach 1989–2001*, <http://pomoce.republika.pl/praca.htm>.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz.U.2004.99.1001 z 20.04.2004, <http://www.lexpolonica.pl>, 07.12.2004.
- Богиня Д. Соціально-економічні аспекти ринку праці в регіонах з підвищеним рівнем безробіття // Україна: аспекти праці, 1998, № 1.
- Бондарчук К. Професійна орієнтація незайнятих громадян у державній службі зайнятості // Україна: аспекти праці, 2000, № 6.
- Дубова Н. Информатизация службы занятости Украины // Открытые системы.– № 12. – 2001.– [Цыт. 2001, 25 декабря].– Доступен с: <<http://www.osp.ru/os/2001/12/034.htm>>.
- Завіновська Г. Т. Економіка праці: Навч. Посібник, К.: КНЕУ, 2000, 200 с.
- Зайнятість і безробіття в 1996 році: Інформує Мінстат України // Праця і заробітна плата, 1997, № 6.
- Закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття” // Людина і праця, 2000, № 7.
- Златопольський О. Роль держави у становленні ринку праці. Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Щорічник наук. Праць, Львів 2001, 240 с.
- Іванова Н. Державній службі зайнятості – 10 років: проблеми сьогодення та перспективи // Україна: аспекти праці, 2000, № 2.
- Кабай М. Більше робочих місць, [http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art\\_id=30108724&cat\\_id=366755](http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=30108724&cat_id=366755), 09.05.2005.
- Квартальні передбачення (дослідження економіки України), К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2000, квітень, 108 с.
- Колешня Л. Масове безробіття чи активна політика на ринку праці? // Україна: аспекти праці, 1999, № 4.

- Кризис нарастает. Сообщение Министерства статистики Украины // Деловая Украина, 1994, № 9.
- Кузнецова Р. Недержавний сектор економіки, його вплив на ринок праці // Праця і зарплата, 1998, № 2.
- Лазарева В. Політика зайнятості: основні напрямки реформування та програми зайнятості.– Київ, 2002.– [Цит. 2002, 5 січня].– Доступний з: <[www.ukma.kiev.ua/pub/SWU/win/cur\\_sit/soc\\_data/emppolic.htm](http://www.ukma.kiev.ua/pub/SWU/win/cur_sit/soc_data/emppolic.htm)>.
- Народне господарство України у 1993 році: Стат. щорічник / Міністерство статистики України, К.: Техніка, 1994, 494 с.
- Послання президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році, К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2001, 404с.
- Ринок праці і демографічна ситуація // Праця і зарплата, 2000, № 12.
- Ринок праці і демографічна ситуація // Праця і зарплата, 2001, № 4.
- Ринок праці станом на 1 Березня 2005 року, Інформаційно-статистичний бюллетень, [http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=A0B7AB31BD-D383D058A526DBA86B7FFA?art\\_id=40147&cat\\_id=35807](http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=A0B7AB31BD-D383D058A526DBA86B7FFA?art_id=40147&cat_id=35807), 21.04.2005..
- Сложная ситуация на рынке труда Украины // Национальная служба информации.– 2002.– [Цит. 2002, 5 февраля].– Доступен с: <[http://fppr.org.ua/articles/Eco\\_kratcaya.htm](http://fppr.org.ua/articles/Eco_kratcaya.htm)>.
- Социально-экономические показатели глубины трансформационного кризиса в Украине.– 2001.– [Цит. 2002, 5 февраля].– Доступен с: <[http://fppr.org.ua/articles/Eco\\_kratcaya.htm](http://fppr.org.ua/articles/Eco_kratcaya.htm)>.
- Стабилизация. Путь неблизкий. Социально-экономическое состояние Украины в 1993 году. Сообщение Министерства статистики Украины // Деловая Украина, 1994, № 9.
- Статистичний щорічник України за 1998 р. / Держкомстат України, К.: Техніка, 1999, 576 с.
- Украине удалось сократить безработицу // Интерфакс СНГ.– 2002.– [Цит. 2002, 5 февраля].– Доступен с: <<http://www.news.ng.ru>>.
- Якісні характеристики сучасного ринку праці та заходи щодо регулювання дисбалансу між попитом на кваліфіковану робочу силу та її пропозицією, [http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art\\_id=30088407&cat\\_id=8974236](http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=30088407&cat_id=8974236), від 03.11.2004.

## **Comparative Analysis of Improving Employment Policy on Example of Poland and Ukraine**

### *Summary*

The author analyses results of transition for Polish labour market and compares this situation with situation on Ukrainian labour market. The author indicates the main directions in relation to labour market policy that are necessary to improve this situation and to decrease high rate of unemployment in Polish and Ukrainian labour market.