

Prof. dr hab. Marianna Księżyk
Katedra Mikroekonomii i Polityki Gospodarczej
Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie

Nowe doświadczenia krajów gospodarki rynkowej w zakresie ograniczania nierównowagi na rynku pracy¹

WSTĘP

Dystans dzielący Polskę od krajów rozwiniętych UE w zakresie poziomu życia, z wyjątkiem elit, nie tylko nie maleje, ale pogłębia się, biorąc pod uwagę wzrost liczby osób żyjących poniżej poziomu ubóstwa, a nawet minimum biologicznego. Występująca w Polsce głęboka nierównowaga na rynku pracy i niski poziom życia większości mieszkańców kraju, w porównaniu z przeciętnym w UE, uzasadniają potrzebę poszukiwania możliwości osiągnięcia szybkiego wzrostu gospodarczego, zapewniającego istotne ograniczenie bezrobocia i znaczący wzrost dochodów ogółu mieszkańców kraju, a nie tylko elit.

Realizacja tego zadania w Polsce jest niezwykle trudna nie tylko z uwagi na liczne kardynalne błędy popełnione w 16-letniej transformacji gospodarki, ale także i dlatego, że elity polityczne i doradzający im ekonomiści nurtu liberalizmu dogmatycznego nadal nie zauważają, jak dalece ich wyobrażenia o przebiegu procesów gospodarowania w realnym świecie odbiegają od rzeczywistości. Realizowany bezkrytycznie w Polsce program „terapii szokowej” MFW w dalszym ciągu jest oceniany w kategoriach sukcesu, chociaż wielu znakomych ekonomistów, m.in. J. Stiglitz, jest diametralnie innego zdania. Stwierdza on m.in., że MFW nie realizuje celów, do jakich został 50 lat temu powołany, a mianowicie miał on dostarczać środków finansowych krajom przeżywającym spadek koniunktury i umożliwiać im taką naprawę gospodarki, by zbliżała się do stanu pełnego zatrudnienia. MFW podjął się przeprowadzenia transformacji, jednak jego program „terapii szokowej” również nie zakładał realizacji celu, do jakiego MFW został powołany. Wprost przeciwnie MFW nalegał na kraje w transformacji, by utrzymywały restrykcyjną politykę pieniężną, co spowodowało kształtowanie się stóp procentowych na poziomie uniemożliwiającym nie tylko tworzenie miejsc pracy, ale ogromne zadłużenie przedsiębiorstw i upadek

¹ Opracowanie wykonano w ramach badań statutowych za rok 2005.

wielu z nich. MFW dostarczał środków finansowych na ogół tylko wtedy, gdy kraj angażował się w politykę polegającą na zmniejszeniu deficytu budżetowego, podwyższaniu podatków i podnoszeniu stóp procentowych, co w efekcie prowadziło do obniżania tempa wzrostu gospodarczego, a nawet recesji oraz wywoływało trudności na rynku pracy².

W Polsce nie wyciąga się też wniosków z dotychczasowych doświadczeń praktyki, które pokazują, że zbyt szybka jednostronna liberalizacja rynków kapitałowych i program niezrównoważonego zliberalizowania handlu nie są, jak to słusznie stwierdza J. Stiglitz, czynnikami prowadzącymi do zrównoważonego wzrostu gospodarczego i stabilizacji w krajach słabo rozwiniętych i o niekonkurencyjnych gospodarkach³. Podobnego jak J. Stiglitz zdania jest P. Krugman, który pisze, że w przypadku kraju, który cierpi na wysokie bezrobocie z powodu niewystarczającego popytu, nie można powtarzać pochwalnych hymnów na rzecz wolnego handlu, ani też obarczać ofiary winą w sytuacji, gdy gospodarka załamuje się. Uważa on, że europejska polityka pieniężna, co niewątpliwie można też odnieść do Polski, jest zbyt konserwatywna. Według niego, pierwszoplanowe zadanie to utrzymanie zatrudnienia i uniknięcie wysokiej inflacji. Wyjście z recesji powinno następować w krajach je przeżywających w taki sposób, jak ma to miejsce w Stanach Zjednoczonych, tzn. przez obniżkę stóp procentowych, obniżenie podatków i zwiększenie wydatków, aby gospodarka mogła szybciej się rozwijać. W sytuacji, gdy zagraża kryzys, celowe jest wprowadzenie reglamentacji obrotów kapitałowych. Ponadto rządy powinny aktywnie zniechęcać krajowe spółki do zadłużania się w obcych walutach, na przykład poprzez ich opodatkowanie. Rozważania dotyczące tych kwestii P. Krugman kończy stwierdzeniem: „Jedynymi ważnymi przeszkodami strukturalnymi na drodze do światowej prosperity są przestarzałe doktryny, które kłębią się bezładnie w ludzkich umysłach”⁴. Stwierdzenie to odnosi się też niewątpliwie do poglądów dotyczących polskiej transformacji, którą niesłusznie oparto na doktrynie liberalizmu dogmatycznego. W historii jest wiele przykładów (m.in. Argentyna), kiedy to ideologia niszczyła nawet zdrowe gospodarki.

W warunkach postępującej globalizacji, która ma obecnie mikroekonomiczny charakter, wynikający z faktu, że proces społeczno-ekonomiczny podporządkowuje się interesom mikroekonomicznym podmiotów rynku globalnego (głównie transnarodowym korporacjom i podmiotom rynku kapitałowego), a także w sytuacji, kiedy występuje duże niewykorzystanie zdolności wytwórczych i dostępnych czynników produkcji, w tym czynnika ludzkiego, aby zapewnić zrówno-

² J. Stiglitz, *Globalizacja*, PWN, 2004, s. 168–169.

³ Tamże, s. 163.

⁴ P. Krugman, *Wracając problemy kryzysu gospodarczego*, PWN, Warszawa 2001, s. 173–183.

ważony wzrost gospodarczy i wzrost poziomu życia, należy podjąć skuteczne działania w celu pobudzenia popytu, co musi się wiązać ze wzrostem płac realnych i tworzeniem nowych miejsc pracy. Do tych kwestii w Polsce w całym okresie transformacji nie przywiązywano należytej uwagi.

W związku z powyższym celem opracowania jest pokazanie ostatnich propozycji i doświadczeń krajów gospodarki rynkowej, głównie UE i krajów rozwiniętych OECD, w zakresie sposobów ograniczania w ostatnich latach poziomu bezrobocia i kształtowania poziomu wynagrodzeń. Celem opracowania nie jest więc całkowita ocena dotychczasowych osiągnięć teorii i praktyki w zakresie równoważenia rynku pracy, a jedynie uzasadnienie tezy, że rozwinięte kraje gospodarki rynkowej problemu bezrobocia nie pozostawiają do rozwiązania wyłącznie mechanizmom rynkowym i nie rezygnują ze stosowania i dalszych poszukiwań skutecznych, aktywnych metod w walce z bezrobociem. Przyjmując tę tezę żywi się także nadzieje, że skuteczne, w walce z bezrobociem, metody stosowane w innych krajach pozwolą na rezygnację w Polsce z idei liberalizmu dogmatycznego jako podstawy realizowanej w praktyce polityki gospodarczej, oraz skłonią do poszukiwań możliwości przeniesienia osiągnięć innych krajów na grunt Polski.

BEZROBOCIE W POLSCE NA TLE KRAJÓW OECD

Polska jest krajem o najwyższym bezrobociu wśród krajów UE i OECD. W całym 16-letnim okresie transformacji nie udało się go ograniczyć do poziomu przeciętnego w UE i OECD. Wskazuje to na błędy transformacji, w szczególności błędy w procesach restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a także nieskuteczność programów dotyczących ograniczania bezrobocia. Poziom bezrobocia w Polsce na tle krajów OECD pokazują poniższe dane.

Dane zawarte w tabeli pokazują, że większość krajów OECD cechuje, relatywnie do Polski, niskie bezrobocie. Ponadto nie zauważa się w ciągu ostatnich dwóch lat znaczącego jego wzrostu. W wielu krajach rozwiniętych kształtuje się ono na poziomie naturalnej stopy bezrobocia. Także i we wszystkich krajach, które wraz z Polską weszły w struktury UE, bezrobocie kształtowało się w 2004 roku na znacznie niższym niż w Polsce poziomie. Na przykład na koniec 2004 roku bezrobocie wynosiło: na Cyprze 5,5%, w Słowenii 5,5%, na Węgrach 6,2%, na Malcie 6,9%, w Estonii 8,3%, w Czechach 8,3%, na Litwie 9,4%, na Łotwie 9,6%⁵. Polska pod względem poziomu bezrobocia bije więc wszelkie rekordy.

⁵ *Statistik – kurz geffast*, „Eurostat” 2004, nr 10.

Tabela 1

Poziom bezrobocie w wybranych krajach OECD w %

Wyszczególnienie	Na koniec 2002 r.	Na koniec kwietnia 2005 r.
Kanada	7,7	6,9
Stany Zjednoczone	5,8	5,2
Australia	6,4	5,1
Japonia	5,4	4,5
Korea	3,3	3,7
Nowa Zelandia	3,2	3,6
Austria	4,2	4,6
Belgia	7,3	8,0
Republika Czeska	7,3	8,3
Dania	4,6	4,6
Finlandia	9,1	8,3
Francja	8,9	9,8
Niemcy	8,2	9,8
Grecja	10,3	10,3
Węgry	5,6	6,3
Irlandia	4,3	4,3
Włochy	8,6	8,6
Luksemburg	2,8	4,5
Nowa Zelandia	2,8	4,7
Norwegia	3,9	4,4
Polska	19,8	18,7
Portugalia	5,0	6,9
Republika Słowacka	18,7	16,2
Hiszpania	11,3	10,2
Szwecja	4,9	6,3
Szwajcaria	3,2	4,3
Wielka Brytania	5,1	4,6
Unia Europejska	8,2	8,8
OECD	6,9	6,7
OECD Europa	8,5	8,8
Europa 15	7,6	8,1

Źródło: eurostat, *Euro – Indicators news release*, 59/2005 – 3 May 2005.

Uznając problem zatrudnienia za niezwykle istotny w OECD, dziesięć lat temu przyjęto Strategię Zatrudnienia, jako projekt reform mających na celu redukcję wysokiego i utrzymującego się bezrobocia. Strategia ta ma wiele cech wspólnych z Europejską Strategią Zatrudnienia, którą wprowadziła UE w 1997 roku. Kraje, które zastosowały tę strategię, jak wynika z ocen Sekretariatu OECD, osiągnęły poprawę funkcjonowania rynku pracy. Jednak w wielu krajach OECD pozostaje nadal nierozwiązana kwestia bezrobocia. W związku z tym na spotkaniu we wrześniu 2003 roku w Paryżu ministrowie pracy państw OECD zdecydowali o konieczności oceny Strategii Zatrudnienia w świetle ostatnich doświadczeń i wyzwań na przyszłość, gdyż zachodzi konieczność sprostania problemom związanym nie tylko z wciąż wysokim bezrobociem, ale i ze starzeniem się społeczeństwa. Ministrowie doszli do wniosku, że najlepszym sposobem na rozwiązanie tych problemów jest tworzenie większej liczby „lepszych miejsc pracy” szczególnie dla osób, które znajdują się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Ponadto ustalono, że środki służące poprawie zatrudnienia trzeba pogodzić z celami społecznymi oraz że rządy powinny dbać o bezpieczeństwo miejsc pracy. Dążenie do tworzenia większej liczby „lepszych miejsc pracy” musi uwzględniać i inne cele społeczne, w szczególności odpowiednią ochronę socjalną, lepsze godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym oraz skutki dla sprawiedliwości społecznej, zgodnie z preferencjami krajowymi. Podkreślono, że reforma ustawodawstwa dotyczącego zatrudnienia jest bardzo istotna w tej kwestii, a mianowicie mniej restrykcyjne ustawodawstwo dotyczące ochrony zatrudnienia może ułatwiać pracodawcom zatrudnianie pracowników, ale też ułatwiać pracodawcom zwalnianie pracowników, potęgując obawy o niestabilność zatrudnienia osób starszych. Pojawia się też kwestia całkowitych kosztów i korzyści reform skupiających się na umowach o zatrudnienie nieregularne w porównaniu ze zmianami dotyczącymi umów stałych, a także uwzględniania w rachunku sprawnego funkcjonowania systemu zasiłków dla bezrobotnych, systemu usług pomagających w ponownym zatrudnieniu itp. Ocena OECD podkreśla, że zdobycie pracy musi przynieść danej osobie i jej rodzinie wymierne korzyści i dlatego koncentruje też uwagę na programach tzw. opłacalności pracy oraz lepszego godzenia pracy i życia rodzinnego. Jedną z ogólnych wskazówek zawartych w Strategii Zatrudnienia jest potrzeba zwiększenia elastyczności czasu pracy, co może ułatwić wzrost zatrudnienia. Zwraca się też uwagę, że w ciągu ostatnich 20 lat postęp techniczny działał na niekorzyść pracowników o niższych kwalifikacjach. Aby temu przeciwdziałać, niezbędne jest ustawiczne kształcenie. W dbałości o skuteczność ustawicznego kształcenia będą prowadzone analizy oceniające rolę różnych programów współfinansowania kształcenia i polityki zachęcania do inwestowania w podnoszenie kwalifikacji. Istotnym zaleceniem oceny OECD jest zajęcie się problemem ułatwienia przejścia ze strefy pracy niedeklarowanej do formalnego zatrudnie-

nia. Jako pierwszy krok w tym zakresie przedstawiono analizę polityki, badającą metody ułatwienia przejścia do formalnego zatrudnienia. Zalecono stworzenie odpowiednich w tym zakresie przepisów, łącznie z utworzeniem sprawnych inspektoratów pracy i podatkowych. Programy ochrony socjalnej i wspierania zatrudnienia powinny dotrzeć do osób potrzebujących, w tym osób zatrudnionych w gospodarce nieformalnej. Ocena OECD wykazuje, że w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Meksyku i Turcji znaczna część pracowników ma pracę nieformalną. O skutecznym rozwiązaniu tego problemu w przyszłości zadecyduje jakość administracji państwowej tych krajów.

Ministrowie pracy upoważnili OECD do dokonania ponownej oceny Strategii Zatrudnienia. Ocena ta posłuży do zmodyfikowania lub rozszerzenia zaleceń pod adresem polityki zatrudnienia. Najtrudniejsze zadanie to sformułowanie programu reform, który pomoże krajom przystosować się do przemian strukturalnych, umożliwiając spełnienie celów zatrudnienia i celów społecznych⁶.

Z powyższego wynika, że OECD przywiązuje dużą wagę do problemu obniżenia bezrobocia. Prowadzone są w tym celu nie tylko wszechstronne analizy metod jego ograniczania, ale i intensywne próby poszukiwań kompleksowej polityki, nakierowanej na szeroko rozumianą długookresową strategię zatrudnienia, uwzględniającą kryterium sprawiedliwości społecznej. Wspólny wysiłek w tym zakresie wielu krajów jest niewątpliwie pożądanym, gdyż indywidualne działania często okazują się mało skuteczne, co uwidacznia stosunkowo wysokie bezrobocie w wielu nawet wysoko rozwiniętych krajach UE. Jeszcze przed 1973 rokiem bezrobotni w krajach unijnej 12. stanowili poniżej 3% (w stosunku do ludności czynnej zawodowo). W 1994 roku w Piętnastce było już aż 18 milionów bezrobotnych, co dało stopę bezrobocia przekraczającą 11%. Obecnie liczba bezrobotnych spadła do około 15 milionów, chociaż nadal jest to poziom zbyt wysoki.

Mimo wysiłków, dotychczas ani w ramach Unii Europejskiej, ani OECD nie wypracowano jednego obligatoryjnego programu dotyczącego polityki zatrudnienia, polityki socjalnej i metod ograniczania bezrobocia. Wąski interes narodowy jest wciąż czynnikiem ograniczającym proces dojścia krajów UE do pełnej unii socjalnej. Poszczególne kraje członkowskie wykorzystują w praktyce różne metody walki z bezrobociem i odnoszą w tym zakresie różne sukcesy. Przykładem kraju, w którym skutecznie obniżono bezrobocie w drodze aktywnych metod jego ograniczania jest Dania. Stwierdzenie „uczyć się od Duńczyków”⁷ stało się popularne już na początku lat 90. w wielu krajach UE⁸.

⁶ J. P. Martin, *OECD Employment Outlook: 2004 Edition*, www.oecd.org/right/

⁷ *Dania wzorzec sukcesu* (art. red.), „Der Spiegel” 1998, nr 16.

⁸ M. Księżyk, *Ograniczanie bezrobocia w strukturze celów społeczno-gospodarczych Polski*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, Uniwersytet Szczecin 2005, rozdz. 10.

Ostatnio ciekawy przykład poszukiwań nowych metod zwiększania zatrudnienia stanowią koncepcje autorów francuskich. Autorzy ci – L. Dumont, S. Syfuss-Armaud, L. Babotin – wychodzą z krytycznej oceny dotychczasowych działań, mających na celu poprawę równowagi na francuskim rynku pracy, a następnie przedstawiają siedem kierunków działań zapewniających ograniczenie bezrobocia. Oceniając dotychczasowe działania uważają, że chociaż świadczenia społeczne sięgają we Francji granic możliwości, nie udało się opanować masowego bezrobocia. Mimo trzydziestoletnich wysiłków kolejnych rządów, wprowadzenia od lat 80. około 40 programów i aktów prawnych, powoływania różnych instytucji o dziwnych skrótach, jak: AUD, Asene, Sife, Cats, Arpe, Parc, ARTT, PPE, itd., mnożenia różnych przedsięwzięć w celu ograniczenia bezrobocia nie osiągnięto zamierzonych efektów w zakresie poprawy zatrudnienia. Najpierw w latach 80. podejmowano działania, by wyprowadzić z bezrobocia osoby, którym trudno było ponownie znaleźć pracę. Czyniono to poprzez wysyłanie ich na wcześniejsze emerytury (np. tylko w roku 1987 odeszło w ten sposób 700 tys. osób). Później, poczynając od lat 90., uelastyczniono umowy o pracę, zachęcając do zatrudniania w niepełnym wymiarze czasu pracy. Wówczas pojawiły się umowy ukierunkowane na pewne kategorie osób. Jeszcze obecnie korzysta z tej formy zatrudnienia prawie 1,5 miliona osób. W połowie lat 90. za sprawę priorytetową uznano zmniejszenie obciążeń niskich płac, by obniżyć koszty pracy osób o niskich kwalifikacjach. Działanie to miało zapewnić utworzenie od 200 tys. do 500 tys. miejsc pracy, jednak tak się nie stało. Ostatnim posunięciem było skrócenie czasu pracy do 35 godzin tygodniowo. Miało to przynieść 300 tys. dodatkowych miejsc pracy. Przedsięwzięcia te kosztowały rocznie 60 miliardów euro, co stanowiło 4% PKB, a ich rezultaty ocenia się jako mierne. Obecnie prawie 2,4 miliona Francuzów szuka pracy, to znaczy 1 na 10 aktywnych zawodowo.

Mając na uwadze wysokie bezrobocie wymienieni powyżej autorzy proponują siedem kierunków działań, zmierzających do wyeliminowania, jak to stwierdzają, bezrobocia, a mianowicie chcąc wyeliminować wysokie bezrobocie należy:

1. zapewnić, by szkoła służyła młodzieży,
2. umożliwić pracownikom doskonalenie się przez całe życie,
3. przekazywać wiedzę długoletnich pracowników,
4. tworzyć miejsca pracy w pobliżu zamieszkania,
5. zapewnić rozwój firm „start-up”,
6. waloryzować pracę seniorów,
7. wprowadzić bezrobotnych ponownie na rynek pracy.

Autorzy szeroko uzasadniają potrzebę podjęcia tych działań. Propozycja działania pierwszego wynika, ich zdaniem, z faktu, że we Francji każdego roku

150 tys. młodzieży opuszcza szkołę, nie uzyskując kwalifikacji zawodowych. Jednocześnie 21,3% młodych osób poniżej 25. roku życia pozostaje bez pracy, co stanowi jeden z najwyższych tego typu wskaźników w krajach rozwiniętych. W związku z tym za najbardziej palącą sprawę uznaje się dokonanie zmian w szkolnictwie średnim, aby uczynić je bardziej uzawodowionym (wg żargonu administracji). Z pięćdziesięciu możliwych rodzajów matur zawodowych, 50% uczniów wybiera trzy, które przygotowują do zawodów w sektorze usług, co uznano za kształcenie przyszłych bezrobotnych. Inną palącą sprawą jest zapewnienie odpowiednich środków uniwersytetom, które każdego roku przyjmują 80% maturzystów. Płace nauczycieli akademickich stanowią 80% wydatków uczelni, a więc niewiele pozostaje na badania i inwestycje. Dlatego też jednym z pierwszych kierunków działań powinna być odpowiednia realokacja środków, a mianowicie przekazanie uniwersytetom sum obecnie wydawanych na płace dla 10 tys. nauczycieli żłobków przyjmujących dzieci w wieku 2 lat, gdyż nie udowodniono, że przyjmowanie do żłobków w tak wczesnym wieku przynosi pozytywne efekty. Ponadto chcąc efektywniej wydawać środki, należy wprowadzić konkurencję między uniwersytetami.

Wprowadzenie drugiego działania uznano za bardzo ważne, gdyż dotychczas ustawiczne kształcenie przysługiwało jedynie wyższym kadrom, młodocianym oraz pracownikom wielkich przedsiębiorstw. Zrównaniu prawa pracowników do ustawicznego kształcenia wychodzi naprzeciw ustawa przedłożona 7.04.2004 roku, zapewniająca każdemu pracownikowi prawo do 20 godzin kształcenia rocznie, z możliwością kumulacji w ciągu 3 lat (postanowienia ustawy weszły w życie w październiku 2004 r.). Prawo to przysługuje wszystkim pracownikom najemnym przez całe życie zawodowe. Wprowadzanie tego prawa w życie jest obowiązkiem prawnym przedsiębiorstw. Postanowienia te uzupełniają prawo do uznania ważności nabytego doświadczenia, wprowadzonego w 2002 roku.

W myśl trzeciego działania dłużej pracownicy, zwani „ekspertami”, przekazują swoje doświadczenie nowym. Odbywać się to może poprzez utrwalanie wiedzy na nośnikach informatycznych i poprzez bezpośrednie przekazywanie wiedzy i doświadczenia przez starszych młodym.

Proponując piąte działanie uznano, że w społeczeństwie postindustrialnym tworzenie miejsc pracy w pobliżu miejsca zamieszkania powinno stanowić priorytet. Możliwości tu widzi się duże: od rozrywki, opieki nad dziećmi, prac administracyjnych, naprawę sprzętu itp. Uważa się, że kilka posunięć podatkowych mogłoby pomóc w nakłonieniu do takiej działalności.

Proponując zapewnienie rozwoju firm „start-up” we Francji bazuje się na doświadczeniach amerykańskich, gdzie liczba zatrudnionych w tego typu przedsiębiorstwach podwaja się co cztery lata, podczas gdy we Francji w tym samym czasie zwiększa się tylko o 30%. Aby pomóc takim przedsiębiorstwom, dru-

gi gabinet premiera Raffarin uchwalił na początku 2003 roku statut „młodych przedsiębiorstw innowacyjnych” i na osiem lat zwolnił z obciążeń i podatków małe i średnie przedsiębiorstwa inwestujące w badania. Inny projekt przewiduje zachęty dla tworzenia fundacji problemowych zajmujących się finansowaniem badań dzięki darowiznom i zapisom. Uważa się, że decyzje te idą w dobrym kierunku, ale jest to jeszcze niewystarczające, by nadrobić opóźnienia w przyszłościowych rodzajach produkcji, jak: biotechnologia, biochemia, technologie cyfrowe i materiałowe oraz telekomunikacyjne. Temu celowi służą też ustalenia z 2000 roku Piętnastki (w Strategii Lizbońskiej), że będzie się przeznaczać na badania 3% PKB, by w 2010 roku UE była gospodarką konkurencyjną opartą na wiedzy. Gdyby się to udało, Francja mogłaby zyskać każdego roku 40 tys. miejsc pracy. Uważa się, że aby ten cel osiągnąć, należy wprowadzić sankcje wobec państw, które nie dotrzymują zobowiązań, bądź przekazywać na szczebel wspólnotowy część wydatków związanych z gospodarką wiedzy.

Propozycja waloryzowania pracy seniorów wynika z faktu, że Francja stała się, obok Włoch i Austrii, jednym z krajów uprzemysłowionych, w którym pracuje najmniej osób powyżej 55. roku życia (4 osoby na 10, czyli prawie dwukrotnie mniej niż w Szwecji i Japonii). Ze względu na starzenie się społeczeństwa, aby wydłużyć okres składkowy i zapewnić finansowanie emerytur, należy spowodować ich powrót do pracy. Przedsiębiorstwa chętnie przyjmują swoich najbardziej doświadczonych pracowników. Ekspertki zalecają zmniejszenie obciążeń płacy osób starszych lub stopniową redukcję ich czasu pracy wraz z wiekiem, do końcowego okresu pracy w liczbie 25 godzin tygodniowo.

Konieczne jest także wprowadzanie bezrobotnych ponownie na rynek pracy, gdyż Francja znajduje się w czołówce krajów o najwyższej stopie długoterminowego bezrobocia i ma trudności z ponownym wprowadzeniem swoich wykluczonych w świat pracy. Uważa się dotychczasowe działania za niedostateczne. Potrzebna byłaby jedna instytucja z siecią profesjonalistów, którzy udzielaliby indywidualnej i stałej pomocy każdemu poszukującemu pracy. W realizacji tych założeń widzi się trudności, gdyż we Francji nie ma tradycji wydawania pieniędzy na aktywizację bezrobotnych⁹.

Powyższe działania wyraźnie wskazują, że Francja podejmuje wdrażanie aktywnych metod ograniczania bezrobocia. Nie pozostawia problemu bezrobocia do rozwiązania wyłącznie rynkowi, gdyż doświadczenia praktyki wykazały, że pasywne metody nie są skuteczne, mimo że angażują duże środki finansowe.

Obecnie wszystkie systemy rozwiniętej gospodarki rynkowej są systemami socjo-kapitalistycznymi. Do podstawowych zadań rządów należy dbałość o za-

⁹ L. Dumont, S. Syffus-Armaud, L. Babotin, *7 mesures pour booster l'emploi*, L'Expansion, 2004, n. 686.

pewnienie pracy, co wynika z obowiązujących ustaw i zadań banków centralnych nawet w takich krajach jak Stany Zjednoczone, gdzie Rezerwa Federalna odpowiada za: wzrost gospodarczy, zatrudnienie i dopiero na trzecim miejscu wymienia się odpowiedzialność za inflację¹⁰. Ponadto w Stanach Zjednoczonych w 1978 roku Kongres uchwalił ustawę o pełnym zatrudnieniu i zrównoważonym wzroście pt. *Full Employment and Balanced Growth Act*, znaną pod nazwą ustawy Humphreya i Hawkinsa, w której zostały wyszczególnione docelowe stopy bezrobocia (na poziomie 4%) i inflacji (na poziomie 3%). Rząd został ustawowo zobowiązany do podejmowania niezbędnych kroków w celu realizacji wytypowanych docelowych stóp. Ustawa zakładała, że te stopy zostaną zrealizowane do 1983 roku. Tak się jednak nie stało. W roku 1983 bezrobocie i inflacja były znacznie wyższe. W swoim styczniowym raporcie o stanie gospodarki prezydent Carter wprowadził poprawkę do harmonogramu, przesuując do 1985 roku datę obniżenia stopy bezrobocia na 4% i do roku 1988 datę obniżenia inflacji na 3%. Z kolei prezydent Reagan w lutym raporcie o stanie gospodarki z 1982 roku wprowadził poprawkę nie tylko do harmonogramu, ale też zmienił docelowe liczby, stwierdzając „Rząd Federalny nie jest w stanie w pełni przewidzieć biegu gospodarki, ani nie może precyzyjnie kierować jej wynikami”. W rezultacie od połowy 1980 roku ignorowano wyszczególnione w ustawie cele, czyli 4-proc. bezrobocie i 3-proc. inflację. Dopiero w dorocznym raporcie z 1988 roku prezydent Reagan mówił o „przezwycięzeniu gospodarki na ścieżkę ku wyznaczonym przez ustawę celom”. Prezydent Bush i Clinton także ignorowali cele ustawy. Prezydent Bush w raporcie z 1991 roku stwierdzał jedynie „Rząd Federalny może i powinien stwarzać warunki do ciągniętego przez rynek wzrostu. To wymaga obniżenia barier stojących na przeszkodzie oszczędnościom, inwestycjom, pracy i innowacjom”¹¹.

Mimo występowania częstych odstępstw od wyznaczonych ustawą o pełnym zatrudnieniu i zrównoważonym wzroście celów, nie likwiduje się tej ustawy. Ponadto powszechne są stwierdzenia czołowych ekonomistów amerykańskich, że priorytetowe cele to zatrudnienie, a następnie inflacja¹². Mając na uwadze realizację tych celów, wyjście z recesji w Stanach Zjednoczonych zawsze następuje przez obniżkę stóp procentowych, obniżenie podatków i zwiększenie wydatków, aby gospodarka mogła szybciej rozwijać się i zwiększać zatrudnienie. P. Krugman uważa, że takie działania powinny być podejmowane także i w krajach słabo rozwiniętych. Stwierdza także, że europejska polityka pie-

¹⁰ E. V. Bowden, H. J. Bowden, *Ekonomia nauka zdrowego rozsądku*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2002, s. 224–225.

¹¹ Tamże, s. 341.

¹² P. Krugman, *Wracają problemy kryzysu gospodarczego*, PWN, Warszawa 2001, s. 178.

niężna jest zbyt konserwatywna i nie pobudza popytu, a powinna. Prawidłowa według niego inflacja w krajach UE to 2%¹³.

Doświadczenia krajów gospodarki rynkowej pokazują, że tylko wysoki wzrost gospodarczy, przekładający się na wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców kraju i aktywna polityka państwa w zakresie tworzenia miejsc pracy, stwarzają możliwość kształtowania się bezrobocia na poziomie zbliżonym do naturalnej jego stopy. Jednak pełne wyjaśnienie wzrostu gospodarczego w występujących uwarunkowaniach procesów gospodarowania jest niezwykle trudne. Jak osiągnąć i utrzymać wysoki zrównoważony wzrost gospodarczy, to jeden z wielu problemów, na które ekonomiści mają tylko częściowe odpowiedzi. Wiadomo, że sam wysoki wzrost inwestycji nie gwarantuje szybkiego i trwałego wzrostu gospodarczego. Rzeczywiste pozytywne znaczenie inwestycji dla wzrostu gospodarczego występuje wtedy, kiedy inwestycje przynoszą efekt w postaci wzrostu całkowitej produktywności wszystkich czynników. Miernikiem tego jest przyrostowa kapitałochłonność produktu, czyli ilość zainwestowanych na przykład USD niezbędnych do wytworzenia 1 USD dodatkowego PKB. Ten wskaźnik w Azji wzrastał, co oznaczało, że dalszy wzrost gospodarczy mógł być utrzymywany tylko przez coraz wyższą stopę inwestycji, co okazało się w końcu niemożliwe. W tym tkwiły przyczyny kryzysu azjatyckiego¹⁴. Takie zjawiska obserwowano już wcześniej i w innych krajach, np. Rosji, w Polsce w poprzednim systemie.

Inwestując z myślą o wzroście gospodarczym, zapewniającym wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców kraju, powinno się doceniać rolę kapitału narodowego w rozwoju gospodarczym kraju i zapewnić ciągle efektywne źródła jego pomnażania. Realizacji tego celu sprzyjają przede wszystkim niskie ceny kredytów inwestycyjnych i odpowiednie dochody do dyspozycji ludności, zapewniające wzrost efektywnego popytu i oszczędności. Kraje azjatyckie pokazały, że w społeczeństwach egalitarnych osiąga się wysoki wzrost gospodarczy i pomnaża się kapitał narodowy.

W Polsce w całym okresie transformacji nie przywiązuje się odpowiedniej wagi do roli kapitału narodowego w rozwoju gospodarczym kraju. Pogłębiają się także rozpiętości dochodów. Ponadto Polska należy do krajów o najniższych w UE płacach minimalnych, co obrazują dane zamieszczone w tabeli 2.

Pensje minimalne są ustalane przez rządy krajów, zwykle po konsultacji z partnerami socjalnymi i są chronione przez prawo. Pensje minimalne, jak wynika z danych w tabeli 2, w poszczególnych krajach są zróżnicowane i kształtują się na poziomie od 186 euro w Bułgarii do 1237 w Luksemburgu. Pensja mini-

¹³ Tamże, s. 173–183.

¹⁴ Tamże, s. 52–57.

Tabela 2

Płace minimalne brutto w wybranych krajach gospodarki rynkowej i krajach w transformacji w roku 2004 w euro średnie miesięczne według parytetu siły nabywczej (PPP – Purchasing Power Parities)

Kraj	Płace minimalne	Kraj – Polska
Bułgaria	186	212
Rumunia	219	179
Litwa	281	117
Łotwa	283	115
Estonia	304	94
Słowacja	320	78
Węgry	364	34
Polska	398	0
Czechy	439	-41
Turcja	519	-121
Hiszpania	625	-227
Portugalia	663	-265
Słowenia	667	-269
Grecja (tylko pracowników nie fizycznych)	774	-376
Malta	821	-423
Irlandia	929	-531
Wielka Brytania	1084	-686
Francja	1170	-772
Belgia	1187	-789
Holandia	1202	-804
Luksemburg	1237	-839
Stany Zjednoczone	797	-399

Źródło: *Staitik kurz geffast*, „Eurostat” 2004, nr 10.

malna w Stanach Zjednoczonych wynosiła 727 euro, ale w niektórych stanach jest ona znacznie wyższa. Polska należy do krajów o niskiej minimalnej płacy realnej. W większości krajów pensja minimalna nie przekracza 50% pensji średniej. Tylko na Malcie i w Irlandii procent ten jest wyższy i wynosi odpowiednio 50% i 54%. W analizowanych krajach procent pracowników pełnoetatowych otrzymujących pensje minimalne jest zróżnicowany. Na przykład w Estonii tylko 0,8% pracowników pełnoetatowych otrzymywało w 2004 roku pensje minimalne, w Czechach 2%, w Wielkiej Brytanii 1,9%, w Stanach Zjednoczonych 1,5%, a w Polsce 4%. Także i płace przeciętne na stanowiskach robotniczych,

niekierowniczych kształtują się w Polsce w porównaniu z innymi krajami na niskim poziomie. Ponadto zróżnicowanie wynagrodzeń między stanowiskami menedżerskimi, kierowniczymi i niekierowniczymi jest w Polsce wyższe niż w wielu krajach rozwiniętych. Niskie wynagrodzenia dużej części społeczeństwa w Polsce, a także występowanie dużej liczby bezrobotnych i wykluczonych powodują, że popyt efektywny jest niski i nie stanowi stymulatora wzrostu produkcji i zwiększania liczby miejsc pracy.

W Polsce w dążeniu do zmniejszenia bezrobocia i w trosce o rozwój produkcji dóbr i usług w kraju powinny być podjęte przede wszystkim następujące działania: zwiększyć zakres aktywnego oddziaływania państwa na rynek pracy, odpowiednie instytucje administracji państwowej powinny pełnić funkcje współorganizatora procesów gospodarowania, powinno się włączyć bank centralny we współodpowiedzialność za wzrost gospodarczy i zatrudnienie, stworzyć odpowiedni system bodźców zachęcających do innowacji i pomnażania kapitału narodowego, gdyż źródłem dobrobytu społeczeństwa jest produkcja dóbr i usług w kraju.

LITERATURA

- Bowden E. V., Bowden H. J., *Ekonomia nauka zdrowego rozsądku*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2002.
- Dumont L., Syffus-Armaud S., Babotin L., *7 mesures pour rebooster l'emploi*, L'Expansion, 2004 n. 686.
- Euro – Indicators news release 59/2005*, 3.05.2005.
- Krugman P., *Wracają problemy kryzysu gospodarczego*, PWN, Warszawa 2001,
- Księżyk M., *Ograniczanie bezrobocia w strukturze celów społeczno-gospodarczych Polski*, Kopycińska D. (red.), *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, Uniwersytet Szczecin 2005, rozdz. 10.
- Dania wzorzec sukcesu*, (art. red.) „Der Spiegel” 1998, nr 16.
- Martin J. P., *OECD Employment Outlook: 2004 Edition*, www.oecd.org/right/Statistik – kurz gefasst, „Eurostat” 2004, nr 10.
- Stiglitz J., *Globalizacja*, PWN, 2004.

New Experiences of Countries with Market Economy in the Scope of Limiting Imbalance on the Labour Market

Summary

This article discusses some propositions and experiences of countries with market economy (OECD, EU) that concern ways of limiting unemployment (in last years) and creating minimal wages. Because of abundant literature, teoretical and practical achievements – that have been reached so far, aren't presented. This article concentrates on proving the thesis that developepment countries with market economy don't leave the unemployment problem to solve only for market machanisms but they seek succesfull and active methods of its limiting.