

KANCELARIA SEJMU  
BIURO STUDIÓW  
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

EKSPERTYZA  
WYKONANA  
NA ZLECENIE  
BIURA STUDIÓW  
I EKSPERTYZ

**Opinia na temat rządowego**  
*Programu Promowania*  
*Produktywnego Zatrudnienia*  
*i Zmniejszania Bezrobocia*

Grudzień 1995

Urszula Sztanderska

**Ekspertyza**

**Nr 82**

## Ogólne cechy "Programu..."

Przedstawiony *Program* składa się z 4 zasadniczych części formułujących zadania na rzecz promocji zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia, poprzedzone wstępem o charakterze programowym i zarazem diagnostycznym. Ponadto do *Programu* załączono "Harmonogram zadań i przedsięwzięć Rządu w latach 1995-1996 ..." w zakresie tegoż *Programu*, który wypełnia część zadań postawionych w treści programu, a ponadto formułuje zadania wybiegające poza ten *Program*. Poszczególne części dokumentu są zdecydowanie nierówne - tak pod względem pola objętego analizą i propozycjami rozwiązań, jak i pod względem szczegółowości rozpatrywania pojedynczych działań, czy cech funkcjonowania rynku pracy i znajdujących się na nim (bądź z nim związanych) instytucji.

Części te są także niespójne - dlatego trudno oceniać przedstawiony dokument jako całość odnoszącą się do pewnej koncepcji działania na rynku pracy w celach deklarowanych tytułem.

Wyraźnie można wyodrębnić fragmenty, formułujące zadania znajdujące się w gestii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (część B i D), które tworzą pewną koncepcyjnie logiczną i wzajemnie związaną sieć działań składających się na tzw. polityki rynku pracy. Można zatem ustosunkować się do tej koncepcji i zastanawiać się nad jej realizacją.

Obok tego w *Programie* zaprezentowano zadania stanowiące "luźny" zbiór działań innych resortów, których skutki mogą wiązać się z zatrudnieniem lub bezrobociem. Większość tych działań wykazuje związek z funkcjonowaniem rynku pracy, lecz nie wszystkie w sposób bezpośredni - w gospodarce przecież można udowodnić, że każde niemal działanie niesie jakieś następstwa dla rynku pracy. To jednak nie oznacza, że każde działanie stanowi samo w sobie przedsięwzięcie rzeczywiście ukierunkowane na ten rynek.

Ten luźny zbiór odcinkowych inicjatyw różnych resortów i innych organów rządowych nie jest niestety głębszą analizą konsekwencji zatrudnieniowych zasadniczych prac podejmowanych w resortach. Toteż ocena powyższego fragmentu (punkt A) musi być równie przyczynkarska, jak i zestaw zamieszczonych w nim przedsięwzięć.

Wbrew zapowiedziom, w programie nie znalazły się żadne elementy polityki makroekonomicznej, mogącej oddziaływać na zatrudnienie i bezrobocie. Odpowiednio zatytułowany fragment (punkt A) bowiem nie zawiera żadnych propozycji, które można byłoby zakwalifikować jako politykę makroekonomiczną.

Poza wymienionymi zestawami działań - wyodrębniono na zasadach równorzędnych - punkt poświęcony promocji elastycznych form pracy (punkt C), który *de facto* zajmuje się tylko jednym sposobem takiego uelastycznienia, tj. skracaniem czasu pracy pojedynczych pracowników, w celu stworzenia możliwości zatrudnienia większej liczby osób. Inne działania na rzecz stworzenia elastycznego rynku pracy zostały

całkowicie pominięte.

Załączony "*Harmonogram działań Rządu...*" precyzuje zadania i ich wykonawców, tylko w niektórych określając skalę oczekiwanych rezultatów, widocznych na rynku pracy i niezbędnych środków, żeby takie działania w ogóle podjąć. Nie jest to tekst integralnie związany z treścią poprzednich punktów (niektóre działania wcześniej zapowiadane w nim nie znalazły odzwierciedlenia, inne pojawiły się w *Harmonogramie*, choć nie znalazły się w *Programie*, np. zadania w zakresie telekomunikacji, w tym niektóre o słabym bezpośrednim związku z sytuacją na rynku pracy).

Całość jest opatrzona *Uwagami wstępnymi*, które - jak należy sądzić - stanowią umotywowanie programowe i diagnostyczne podjętych w programie zadań, lecz wiele tam zawartych haseł nie znalazło rozwinięcia w dalszym ciągu *Programu*, podobnie jak i fragmentaryczna analiza nie posłużyła jego konstrukcji.

W tej sytuacji ocena całego dokumentu jest bardzo trudna. Przede wszystkim dlatego, że wbrew zapowiedziom nie jest to program całościowy. Można byłoby albo odnosić się w opinii do potrzeb całościowej polityki, a zatem również do tego co *Program* zapowiada, lecz w zadaniach całkowicie pomija, albo też wyraźnie odnosić się do tego, co ostatecznie znalazło w nim rozwinięcie.

Prezentowana opinia charakteryzując *Uwagi wstępne* zasygnalizuje tylko główne braki *Programu* z punktu widzenia pierwszego podejścia, po czym skoncentruje się na proponowanych działaniach tak, jak zostały one zaprezentowane w *Programie* - poczynając od znajdujących się w gestii MPiPS, następnie innych przedsięwzięć resortowych i skończywszy na krótkich uwagach odnoszących się do działań w zakresie elastycznych form pracy.

### **Uwagi konkretne:**

1. W punkcie 19 (s. 6) sformułowano 3 tezy-podstawy konstrukcji Programu. O ile teza 2 nie budzi żadnych wątpliwości, że decyzje o zatrudnieniu podejmują samodzielne podmioty gospodarcze działające w warunkach gospodarki rynkowej, o tyle pozostałe dwie pozostałe tezy programowe nie są równie łatwe do zaakceptowania (choćby z przyczyn logicznych).

Celami działań rządu mają być równocześnie: promocja zatrudnienia, ochrona zatrudnienia i ochrona miejsc pracy. Powstawanie nowych miejsc pracy zawsze wynika z przyrostu zasobów majątkowych i z: przemieszczania zasobów z jednych do innych - w sprawnie działającej gospodarce: efektywniejszych - zastosowań. Dzięki temu podnosi się poziom efektywności wykorzystywanych zasobów i jest to jeden z najpoważniejszych atutów gospodarki rynkowej.

Ochrona istniejących miejsc pracy oznacza, że przemieszczanie zasobów jest w sposób pozarynkowy ograniczane, zatem zwiększanie produktywności następuje wolno. Jeśli tytułowym celem *Programu* jest produktywne zatrudnienie - to tak sformułowana teza jest temu tytułowi przeciwstawna. Gdyby przyjąć, że rzeczywiście

rząd optuje za produktywnym zatrudnieniem, to nieodzowne stałoby się działanie na rzecz szybkiego i sprawnego przemieszczania zasobów do nowych zastosowań, a zatem działanie na rzecz ekwiwalentnej zamiany miejsc pracy nieproduktywnych na produktywne.

Jeśli wziąć pod uwagę dużą skalę ciągle nieproduktywnego zatrudnienia, to jego podtrzymywanie (jawnymi i ukrytymi - np. poprzez ZUS - subwencjami) pozostaje w sprzeczności z tworzeniem produktywnych miejsc pracy, a przynajmniej ogranicza takie możliwości (pochłania ograniczone środki). *Program* nigdzie nie ustosunkowuje się do tak decydującego dylematu polityki gospodarczej, a późniejsze zadania werbalnie wskazują na potrzebę poparcia dla zatrudnienia np. poprzez politykę promocji małych firm pomijając już fakt, że głównym obciążeniem ich rozwoju (co potwierdzają wszystkie badania tego segmentu gospodarki) jest wysoki fiskalizm, nie do uniknięcia przy utrzymywaniu nieproduktywnego zatrudnienia.

Inna teza - że państwo tworzy warunki do powstawania nowych miejsc pracy poprzez polityki: podatkową, kredytową, inwestycyjną, stopy procentowej, gwarancji kredytowych, kursu walutowego - budzi odruch sprzeciwu u ekonomisty ze względu na luki, niespójność i oczywistą nieścisłość klasyfikacji polityk.

Jest to jednak zarzut niewielkiego znaczenia, w stosunku do tego, że wymiennie polityki w takim ujęciu i fragmentarycznie prezentowane w innych, dalszych częściach *Programu* nie są w stanie uruchomić narzędzi na rzecz trwałego zwiększenia liczby miejsc pracy. Przede wszystkim nie odniesiono się w programie do oddziaływania na rzecz zwiększenia stopy oszczędności i zapewniania skutecznych mechanizmów alokacyjnych poprzez rynek kapitałowy, co jest warunkiem (w każdej długookresowej analizie) przyrostu miejsc pracy.

Również nie poruszono kwestii napływu kapitału obcego (w tym inwestycji bezpośrednich) dla tworzenia produktywnych miejsc pracy. Nie ma w całym dokumencie mowy o czynnikach kreujących koszty pracy, a zatem kształtujących stopę substytucji: praca - kapitał, czyli decydujących o tym, jak wiele miejsc pracy powstaje na podstawie określonej skali oszczędności.

A zatem milczeniem pominięto problem ograniczania ruchu płac, "wyprzedzania" przez ruch cen konsumpcyjnych cen dóbr produkcyjnych, "opodatkowania" wynagrodzeń składkami na ubezpieczenie społeczne, celowe fundusze (Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych), podatkami *sensu-stricto*.

Program niewiele mówi o intensyfikacji działań na rzecz podnoszenia produktywności pracy, co przyczynia się do zwiększenia popytu na nią i w konsekwencji do wzrostu zatrudnienia. Inwestycje w *human capital* były przecież częścią programu rządowego *Strategia dla Polski*, a zabrakło ich w formułowaniu zasad tego fragmentu polityki państwa, która *zależy* najsilniej od poziomu *human capital*. Wprowadzie podjęto temat kształcenia ale głównie w aspekcie dostosowania struktury kształcenia do popytu na pracę.

Polityka makroekonomiczna została - w tym programie - niemal całkowicie ogra-

niczona do polityki promowania inwestycji: niższe opodatkowanie dochodów inwestowanych w ramach różnych rozwiązań, zwiększenie odpisów amortyzacyjnych, działanie na rzecz obniżki stóp procentowych to przykłady proponowanych rozwiązań. Jednak obniżanie ceny kapitału - promujące inwestycje przy danej cenie pracy (płacach) powoduje, że powstają głównie miejsca pracy kapitałochłonne, a zatem ich przyrost jest spowolniony. Takie skutki wielostronnej promocji zwiększania nakładów kapitału zostały pominięte.

2. *Uwagi wstępne zawierają kilka diagnoz dotyczących polskiego rynku pracy.* Niektóre są oczywiste (np. niska mobilność przestrzenna aktywnych zawodowo). Jednak między nimi znalazły się dane liczbowe wymagające sprostowania. Odniosę się tylko do najbardziej zniekształcających obraz rynku pracy.

Po pierwsze, zaprezentowano analizę rzekomej gigantycznej wręcz dezaktywizacji ludności zawodowo czynnej (punkty 11 i 12, s. 4). Wynika z niej, że liczba nieaktywnych zawodowo zwiększyła się o 5 mln osób, do tego informacja o spadku zatrudnienia (2,5 mln) jest dołączona w taki sposób, jakby należało ją jeszcze dodać.

Tymczasem, wzrost o 5 mln nieaktywnych zawodowo emerytów, rencistów, bezrobotnych, wchłania już owe 2,5 mln spadku miejsc pracy. Ponadto zwiększenie liczby emerytów, rencistów, bezrobotnych w pozostałych 2,5 mln osób wynikać jedynie może ze wzrostu aktywnych zawodowo.

Zatem dezaktywizacja netto mogła dotyczyć "tylko" 2,5 mln osób. Inaczej mielibyśmy do czynienia z prawdziwym cudem rozmnożenia ludzi. Nawiasem: ten szacunek wykonany poprawnie jest silniejszym argumentem na rzecz zastąpienia programów osłonowych aktywizującymi - ponieważ wielka fala aktywizacji zawodowej - którą skompensowano wielką falą uprawnień emerytalno-rentowych prawdopodobnie wynikała z napływu na rynek pracy osób zachęconych opiekuńczymi i nie wymagającymi aktywności świadczeniami.

Po drugie, zawarty w pkt. 10, s. 3-4 szacunek osób, które zniechęciły się do poszukiwań pracy wskutek bezskutecznego jej poszukiwania uwzględnia ogół takich osób, a nie, jak zostało to zaprezentowane, że tylko ich część (bez nie mogących uzyskać pracy po 45 roku życia). Dalej: w szacunku tym mieszczą się także osoby w wieku poprodukcyjnym, które będąc nieaktywnymi ale pobierającymi świadczenia emerytalno-rentowe miały chęć pracować, lecz im się to nie udało. Nadto, część biernych, którzy zrezygnowali z poszukiwań pracy (według definicji BAEL), to osoby zarejestrowane jako bezrobotne w urzędach pracy, a zatem liczone według tej innej statystyki jako bezrobotne.

Nie można zatem zestawiać liczby zniechęconych w poszukiwaniach pracy osób biernych (sugerując potrzebę jej nieuzasadnionego metodologicznie zawyżenia) z wymienianą dalej liczbą emerytów, rencistów i bezrobotnych zarejestrowanych, bo w znacznym stopniu ci pierwsi wchodzi w skład następnych, wymienianych subpopulacji.

Po trzecie, całkowicie **falszywy jest szacunek kompensaty miejsc pracy utra-**

conych w sektorze publicznym przez miejsca pracy tworzone w sektorze prywatnym (pkt 17, s. 6). W latach 1990 - 1992 strata miejsc w sektorze publicznym wyniosła około 2,7 mln osób, a ponadto w około 1,5 mln osób. Razem 4,2 mln. W tym czasie sektor prywatny zaabsorbował ponad dawny stan wyjściowy 2,1 mln osób, czyli w około 1/2 skompensował ubytek miejsc pracy w byłym sektorze uspołecznionym.

Mechaniczne włączenie spółdzielni do statystyk sektora prywatnego uniemożliwia kontynuację obliczeń w 1993 i 1994 r. według tej samej metodologii (i jest być może źródłem błędu w *Programie* - łatwym do sprawdzenia w RS), ale dane BAEL wskazują, że sektor prywatny kompensuje już całkowicie - nadal mający miejsce - ubytek zatrudnienia w sektorze publicznym.

**Generalnie: sytuacja na rynku pracy jest i tak bardzo niekorzystna. Nie ma żadnego uzasadnienia takie manipulowanie danymi, które ten obraz czyni gorszym od rzeczywistości.** Tym bardziej, że trzeba na podstawie dobrego rozeznania budować dobre plany przeciwdziałania bezrobociu. Autorzy sami przyznają (pkt 9, s. 3), że przygotowanie skutecznego programu wymaga rzetelnej analizy rynku pracy. Bez niej trudno byłoby opracować pakiet działań pozwalających osiągnąć zamierzone cele. Dlatego pozwalam sobie zwrócić uwagę na fakt, że elementy diagnozy sformułowane w uwagach wstępnych takiemu wymogowi rzetelności nie odpowiadają.

3. Polityki rynku pracy - w mojej ocenie i w opinii wielu badaczy - wymagają ciągłej aktualizacji. Tym bardziej w Polsce, w której zmiany następują bardzo gwałtownie. W punktach B i D pojawiło się szereg propozycji dostosowania polityk do nowej, już znacznie zmienionej fazy przekształceń gospodarki i wydaje mi się, że ogromnie trafnych. Pozwolę sobie wymienić propozycje, które powinny doczekać się w miarę szybkiej - choć odpowiednio przygotowanej - realizacji.

Byłaby to w pierwszej kolejności modyfikacja systemu zasiłkowego w kierunku ubezpieczeniowego czyli wiążącego wysokość i czas pobierania zasiłku z wysokością i okresem wpłacania składek. Taki system ograniczałby bolączkę obecnego systemu - wprowadzie prostego w obsłudze, co chwalone jest w *Programie* - lecz powodującego zniechęcenie do poszukiwania pracy szczególnie w grupach o niskich kwalifikacjach i w regionach o najwyższej stopie bezrobocia.

Takie grupy mają małe szanse na polepszenie swej sytuacji materialnej przez podjęcie stałej pracy, ponieważ zasiłek i dorywcze zajęcia zarobkowe (w tym także w "szarej strefie") zapewniają im wyższy poziom dochodów. W efekcie część długotrwałego bezrobocia, to bezrobocie z takiego właśnie wyboru. Problemem jest jego samotrwanie, czyli podejmowanie się pracy (często w ramach tzw. programów aktywnych) tylko po to, by odnowić uprawnienia zasiłkowe.

Tę kwestię dostrzeżono i proponowane rozwiązania tymczasowe (np. regresja zasiłków w czasie ich pobierania, kontrola legalności zatrudnienia, egzekwowanie obowiązku poszukiwania pracy i inne) mają szansę zapoczątkowania przeciwdziałania im.

Docelowo jednak trzeba tworzyć zasady ubezpieczeniowe i tak to formułuje *Program*.

Ważnym działaniem - już w fazie realizacji - jest przekształcenie pomocy oferowanej przez urzędy pracy bezrobotnym absolwentom. Badania nad polskim rynkiem pracy, oparte na reprezentatywnych danych wskazują, że wprawdzie bezrobocie młodych jest bardzo wysokie, lecz w większości przypadków nie jest długotrwałe. Stopa odpływu z bezrobocia do zatrudnienia w tej grupie jest zdecydowanie wyższa niż w innych, nawet bez wspomagania specjalnymi środkami polityk rynku pracy.

Oznacza to, że do bezrobocia masowo napływali absolwenci szkół automatycznie nabywający uprawnienia zasiłkowe, którzy w momencie kończenia się tych uprawnień podejmowali pracę. Szczególnie widoczne było takie zjawisko wśród młodych mężczyzn, którzy pomimo upływu roku trwania bezrobocia (i pobierania zasiłku) łatwiej znajdowali pracę niż wkrótce po ukończeniu szkoły. Jednakże i w tej grupie - absolwentów - nietrudno wskazać tych, którzy bez zewnętrznej pomocy nie mają dużych szans na podjęcie pracy. Toteż warunkiem powodzenia programu będzie wyselekcjonowanie bezrobotnych absolwentów, którzy z racji większych niż przeciętnie trudności nie będą w stanie samodzielnie zatrudnić się i zaoferowanie im odpowiedniego programu.

Bardzo wysoko oceniam fragmenty programu mówiące o konieczności wzmocnienia funkcjonowania urzędów pracy, a w szczególności pionów: poradnictwa zawodowego i pośrednictwa. Bez tego nie zostanie przywrócona urzędom ich główna rola - pośrednika na rynku pracy.

Badania dowodzą, że z osób podejmujących nową pracę w latach 1990 -1994 zaledwie około 5% uzyskało pracę poprzez RUP. Tym samym marginalizacja pośrednictwa groziła tym, że najbardziej bezradni bezrobotni nie mogli liczyć na zatrudnienie zgłaszając się do urzędów, zaś urzędy stawały się coraz bardziej organami udzielającymi świadczeń niż miejscem, w którym można uzyskać pomoc w zatrudnieniu się albo w podjęciu dostosowanych do popytu na pracę działań zwiększających szanse na zatrudnienie.

Ostatnio kładziony nacisk na polityki aktywne poza postulatem ilościowym: zwiększenia środków na te polityki i liczby ich uczestników formułuje zadania o charakterze jakościowym: a przede wszystkim zadanie podnoszenia ich efektywności. Zgadzając się generalnie z wnioskiem, żeby podnosić efektywność polityk (więc i wydawanych na nie środków budżetowych), zwracam jednak uwagę na to, że stosowanie wskaźników efektywności polityk rynku pracy prowadzi do obejmowania nimi głównie takich osób i takich działań, które w dużym stopniu gwarantują uzyskanie sukcesu - a to oznacza, że są w nich pomijani bezrobotni, którzy samoistnie mają mniejsze od średniej szanse na znalezienie zatrudnienia. Toteż podnoszenie efektywności polityk rynku pracy powinno mieć "zabezpieczenia" gwarantujące, że programy do nich dotrą.

Warto przypomnieć, że z tej grupy rekrutują się długookresowo bezrobotni. Badania wskazują, że "trudni" długookresowo bezrobotni albo w ogóle są eliminowani z udziału w programach, albo są kierowani do robót publicznych ze względów społecznych, tj. po to, by odzyskać uprawnienia zasiłkowe a nie po to, by podnieść własne

możliwości w uzyskaniu stałej pracy.

Urzędy pracy w trakcie badań wyraźnie sygnalizują dylemat: czy zwiększać efektywność aktywnych polityk rynku pracy, czy też docierać z nimi do tych bezrobotnych, którzy mają najgorszą, indywidualną sytuację na rynku pracy, toteż bez specjalnej i kosztownej pomocy urzędu nie mają prawie żadnych szans na podjęcie pracy. Tego dylematu *Program* nie stawia. Istnieje więc niebezpieczeństwo jeszcze głębszej marginalizacji tej grupy bezrobotnych, jeśli dominującym stanie się kryterium efektywności.

Program nie zawiera również propozycji dotyczących zmiany kierunków alokacji środków w ramach polityk aktywnych. Wprawdzie w jednym miejscu wskazano na konieczność położenia nacisku na szkolenia bezrobotnych, odwołując się do zachodnich przykładów, lecz i badania polskie wyraźnie pokazują, że na podniesienie szans bezrobotnych w uzyskaniu pracy największy wpływ mają szkolenia. Tymczasem większość środków jest przeznaczana na prace interwencyjne.

Ponadto wszystkie badania pokazują, że prace publiczne w obecnym kształcie są niezwykle kosztownym środkiem (wielokrotnie w stosunku do pozostałych) aktywnych polityk, zaś tylko kilka procent (wyniki badań różnią się, lecz zwykle nie przekraczają 5%) uczestników takich programów wyrejestrowuje się z RUP, z czego zaledwie część na skutek podjęcia pracy.

Również pomoc socjalna - jaką staje się zarobek uzyskany w trakcie tych robót - jest zdecydowanie niewystarczająca; Roboty publiczne w obecnym kształcie powinny zostać albo w ogóle wyeliminowane ze względu na ewidentne marnotrawstwo środków, albo bardzo głęboko zmodyfikowane.

Poza powyższymi dwoma punktami zawierającymi uwagi krytyczne do programu leżącego w kompetencjach MPiPS, nie budzi on zastrzeżeń, aczkolwiek warto dyskusować nad nim w momencie ukonkretnienia się jego kolejnych punktów.

4. Programy związane z działaniami innych resortów niż MPiPS nie są ani kompletne ani spójne, nie podnoszą też zasadniczych dla rynku pracy kwestii.

W szczególności pominięto problem wpływu działalności zatrudnienia w sektorze budżetowym na ogólny poziom zatrudnienia i tym samym również bezrobocia. Nie ma ani słowa o związkach koniecznych reform w ochronie zdrowia, oświacie i w ubezpieczeniach społecznych z powstawaniem albo redukcją miejsc pracy. Nie ma zresztą nic o bezpośrednim związku wydatków budżetowych i ich struktury z liczbą miejsc pracy.

Poza ogólnikowymi hasłami - z programu nie wydaje się wyczytać nic na temat funkcjonowania resortów gospodarczych (z wyjątkiem rolnictwa) w zakresie szeroko rozumianej restrukturyzacji gospodarki. Tym samym program nie stawia podstawowych kwestii, takich jak związek z bezrobociem dotychczasowej i przyszłej prywatyzacji, przekształceń w obrębie sektora bankowego i szerzej finansowego, podejmowanych działań w zakresie polityki handlowej czy przemysłowej.

Te zaś zadania, które leżą poza gestią MPiPS i które rozwinięto w *Programie*, za-



wierają wiele niedomówień, nie są też kompletne ani właściwie przygotowane z punktu widzenia rynku pracy.

Przykładowo: w zadaniach związanych z wiejskim rynkiem pracy marginalnie potraktowano edukację na wsi - gdy niskie kwalifikacje stanowią podstawowy czynnik eliminowania mieszkańców wsi z pozarolniczych zajęć zawodowych, w programie rozwoju budownictwa pominięto stosunek polityki fiskalnej do tego sektora, decydujący o szansach jego rozwoju, w promocji rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw zwrócono głównie uwagę na inicjowanie ich powstawania, podczas kiedy dla rynku pracy ma przede wszystkim znaczenie ich rozwój związany z zatrudnieniem najemnym.

5. Uelastycznienie rynku pracy oznacza działania na rzecz sprawnego przemieszczania bezrobotnych w jego obrębie, co zmniejsza skalę bezrobocia strukturalnego i frykcyjnego i ma tym samym podstawowe znaczenie dla obniżenia tzw. stopy bezrobocia naturalnego, prawdopodobnie wysokiej w polskich warunkach (nie ma możliwości jej oszacowania, ale są dane wskazujące na to, że jest ona wyższa niż w większości krajów Europy zachodniej, a tym bardziej USA, czy Japonii).

To, co jednak proponuje *Program* koncentruje się na rozważaniach, że dobrze byłoby, gdyby osoby zatrudnione pracowały krócej, a resztę czasu ich pracy zagospodarowano by na rzecz bezrobotnych. Dla urzeczywistnienia takiego celu nie proponuje się żadnych realistycznych środków. Mogą zatem pozostać tylko życzeniami, a nie działaniami. I może dobrze, gdyż skracanie czasu pracy bez obniżenia płac oznacza wzrost kosztów pracy dla pracodawców i podejmowanie z ich strony wysiłków w celu zastąpienia ludzi (więc i miejsc pracy) mechanizacją.

Rozumiem, że nie o takie cele chodzi w *Programie*.

#### **Konkluzja generalna:**

Program pomija całkowicie rolę polityki makroekonomicznej, zaś zadania wynikające z działań innych resortów niż MPiPS nie składają się na żadną spójną politykę w stosunku do rynku pracy

W działaniach ze strony MPiPS przygotowano program, który może korzystnie wpłynąć na zmniejszanie bezrobocia, lecz dobrze byłoby rzeczywiście poważnie podejść do polityki w stosunku do długookresowo bezrobotnych (jest to deklarowane, lecz nie znajduje dostatecznego rozwinięcia) i do struktury wydatkowanych środków w ramach aktywnych polityk rynku pracy.

*Warszawa, 12 grudnia 1995 r.*