

Andrzej Sucholiński

STRUKTURALNE CECHY BEZROBOCIA W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM

Spośród wielu zjawisk towarzyszących procesom zmian systemowych i dostosowań do wymagań Unii Europejskiej najwięcej emocji budzi nierównowaga na rynku pracy, czyli zjawisko masowego bezrobocia. Z faktu, iż ponad 3 mln osób pozostaje bez pracy – co stanowi ponad 18% ogółu czynnych zawodowo – wynika, iż jest ono poważnym problemem ekonomicznym, społecznym i politycznym. Oznacza to konieczność konsekwentnego dążenia do zmniejszenia nierównowagi na rynku pracy, a to wymaga przyjęcia ograniczenia bezrobocia za jeden z kluczowych celów polityki ekonomicznej. Tymczasem analiza dotychczas realizowanej polityki rynku pracy wskazuje na jej podporządkowanie polityce ekonomicznej, w której ramach działania skierowane na ograniczenie bezrobocia miały często charakter żywiołowy, dostosowany do bieżących napięć na rynku pracy. W sumie oznacza to realizację substytucyjnego modelu polityki rynku pracy, a próby jej przesunięcia w kierunku modelu komplementarnego mają, jak na razie, tylko deklaracyjny charakter.

Warto podkreślić, iż te dwa modele polityki dotyczące rynku pracy wyodrębniane na gruncie analiz teoretycznych i doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych są konstrukcjami skrajnymi. W praktyce rzadko występują w czystej postaci. O ile w modelu substytucyjnym polityka rynku pracy odgrywa rolę zastępczą w stosunku do polityki gospodarczej, która nie zapewnia pożądanej liczby nowych miejsc pracy, o tyle w modelu komplementarnym pełni funkcję uzupełniającą względem pozatrudnieniowej polityki społeczno-gospodarczej¹.

Wnioski wynikające z analizy ewolucji polityki rynku pracy Wspólnoty Europejskiej, a także już zdobyte doświadczenia własne powinny stać się podstawą określania roli polityki rynku pracy i kierunków jej zmian wobec naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Chodzi tu o wyraźne przejście od substytucyjnego do

¹ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001, s. 37.

komplementarnego modelu polityki rynku pracy oraz dążenie do zwiększania efektywności działań w ramach programów rynku pracy – przez koncentrację na programach aktywnych i kierowanie ich do określonych grup bezrobotnych, których pozycja na rynku pracy jest znacznie słabsza niż innych.

W tym kontekście istotne znaczenie dla kształtowania polityki rynku pracy, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym, mają określenie zmian w strukturze bezrobocia oraz identyfikacja tzw. szczególnych grup bezrobotnych. Przyjmuje się, że są to te segmenty rynku pracy, które obejmują: długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych ze zwolnień grupowych, osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, bezrobotnych absolwentów, bezrobotnych zamieszkałych na wsi, a także osoby niepełnosprawne pozostające bez pracy.

Celem artykułu jest określenie skali zjawiska bezrobocia w województwie dolnośląskim w latach 1998-2002 oraz przedstawienie jego strukturalnych cech, tj. zmian w strukturze bezrobocia z uwzględnieniem szczególnych grup bezrobotnych.

O ile w końcu 1998 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych w województwie dolnośląskim wynosiła 160,5 tys. osób, o tyle w grudniu 2002 r. – aż 279,3 tys. osób. Oznaczało to wzrost stopy bezrobocia z 12,8 do 22,5%. Warto również podkreślić, iż skala bezrobocia w rzeczywistości była większa niż to wynikało z roczników statystycznych – wskazywały na to najnowsze badania w tym zakresie². Tymczasem w skali kraju w analogicznym okresie odnotowano wzrost bezrobocia z 1,8 do 3,2 mln osób, a tym samym i stopy bezrobocia z 10,4 do 18,1%. Wyższa niż w kraju stopa bezrobocia sytuuje województwo dolnośląskie na 5 miejscu w Polsce za słabo zurbanizowanymi i niedostatecznie rozwiniętymi rolniczymi regionami północno-zachodnimi. Najwyższe stopy bezrobocia w końcu 2002 r. odnotowano w następujących województwach³:

- warmińsko-mazurskie – 28,8%,
- zachodniopomorskie – 26,4%,
- lubuskie – 25,9%,
- kujawsko-pomorskie – 22,6%.

Wysoki poziom bezrobocia w tych właśnie województwach wynikał z wyraźnie niższego, w porównaniu z pozostałymi, poziomu ekonomicznego i społecznego rozwoju oraz ich strukturalnego nieprzygotowania wobec konkurencji występującej w warunkach gospodarki rynkowej. Dodatkowo były one obciążone, jak to określił W. Padowicz, spuścizną przeszłości, tj. konsekwencjami likwidacji państwowych gospodarstw rolnych⁴.

Niskie kwalifikacje ludności tych regionów, jej mała mobilność zawodowa i przestrzenna, a także brak wyraźnych bodźców do samodzielnej aktywności spo-

² J. Jagas, *Uwarunkowania efektywności polskiej transformacji*, Opole 2003, s. 9 i n.

³ Bezrobocie rejestrowane. I-IV kwartał, GUS, Warszawa 2003, s. 14.

⁴ W. Padowicz, *Rosnące bezrobocie i kryzys zatrudniania w Polsce (przyczyny i uwarunkowania)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 1, s. 7.

wodowały, że osiągnięcie znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy w tych województwach było i będzie niezwykle trudne. Województwa, o których tu mowa, łącznie z województwem dolnośląskim, tworzą zwarty terytorialnie obszar, na którym wytworzona wiejska sieć osadnicza zdecydowanie różni się od tradycyjnego funkcjonowania wspólnot terytorialnych w pozostałych regionach kraju. Wysoki poziom bezrobocia w tych województwach ma związek z nadmierną reprezentacją ludności wiejskiej w zbiorowościach osób bezrobotnych, co wynika nie tylko z ogólnie znanych przyczyn bezrobocia na wsi i w rolnictwie, ale z uwarunkowań struktury gospodarczej. Jest to problem związany z tzw. obszarami post-pperowskimi⁵.

Jednocześnie w województwach o wysokim poziomie ekonomicznego i społecznego rozwoju, głównie za przyczyną dużych ośrodków miejskich, posiadających w miarę nowoczesny przemysł oraz rozwinięty sektor usług, bezrobocie kształtuje się na relatywnie niższym poziomie. W końcu grudnia 2002 r. najniższą stopę bezrobocia odnotowano w następujących województwach⁶:

- mazowieckie – 13,9%,
- małopolskie – 13,9%,
- podlaskie – 15,2%,
- lubelskie – 15,8%,
- wielkopolskie – 16,1%.

Warto podkreślić, iż dysproporcje, o których tu mowa, trwają od początku okresu transformacji, choć do 1998 r. różnice te były znacznie większe. Ich zmniejszenie od 1999 r. związane było z wprowadzeniem nowego podziału administracyjnego kraju. Nie jest to więc zmniejszenie realne, ale tylko pozorne⁷. Wyrazem realnych dysproporcji w poziomie bezrobocia w analizowanym województwie było kształtowanie się stopy bezrobocia w przekroju powiatów.

Tabela 1. Stopa bezrobocia w powiatach województwa dolnośląskiego w grudniu 2002 r. (w %)

Lp.	Stopa bezrobocia (w %)			
	najwyższa		najniższa	
1	wałbrzyski	39,1	wrocławski grodzki	12,2
2	złotoryjski	32,3	jeleniogórski	17,2
3	lwówecki	30,9	wrocławski ziemski	17,3
4	jaworski	30,5	polkowicki	17,5
5	kłodzki	30,3	łubiński	20,1

Źródło: Bezrobocie rejestrowane ..., s. 41.

⁵ A. Sucholiński, *Sytuacja szczególnych grup bezrobotnych na polskim rynku pracy*, Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu 2002, nr 2, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, s. 66.

⁶ Bezrobocie rejestrowane..., s. 14.

⁷ Rocznik Statystyczny RP 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 67.

W województwie dolnośląskim największe bezrobocie występowało na południu, od powiatu kłodzkiego, poprzez Wałbrzych, Świdnicę, Jawor, Złotoryję, Lwówek Śląski i Bolesławiec. Wszędzie tam bezrobocie kształtowało się na poziomie powyżej 30%. Najniższe dotyczyło aglomeracji wrocławskiej oraz powiatów zagłębia miedziowego. Układ ten ma swoje przyczyny w burzliwej historii tego regionu, sięgającej XIX w. Już wtedy, po intensywnym rozwoju Sudeckiego Okręgu Przemysłowego, następował jego schyłek na rzecz nowo powstałych zagłębi, m.in. w dolinie Ruhry czy na Górnym Śląsku. To właśnie spowodowało, że aż do wybuchu II wojny światowej trwał odpływ siły roboczej z tego regionu. W czasie wojny fabryki przestawiły się na intensywną produkcję wojenną. Po wojnie, nie zmieniając technologii ani profilu produkcji, wznowiono działalność przemysłową w tym regionie. Przemysł ten nie był jednak w stanie konkurować z nowoczesnymi technologiami innych polskich regionów, zwłaszcza przy zderzeniu z twardymi realiami wolnego rynku. Stąd likwidacja wielu firm i znaczne ograniczenie produkcji⁸. Na północy województwa, a zwłaszcza we Wrocławiu, stopa bezrobocia utrzymywała się na znacznie niższym poziomie niż na południu, bo w tym regionie zarówno przed wojną, jak i po jej zakończeniu zlokalizowano nowoczesne gałęzie przemysłu, stosując nowoczesne technologie. Wrocław stał się silnym ośrodkiem naukowo-technicznym, oddziałującym na rozwój północnych regionów Dolnego Śląska⁹.

Ogólnie można stwierdzić, iż zmniejszenie terytorialnego zróżnicowania bezrobocia jest trudne ze względu na ograniczony zakres migracji międzyregionalnych i lokalnych¹⁰. Migracji tej nie sprzyjają przede wszystkim: niski poziom rozwoju sieci transportowo-komunikacyjnej, deficyt mieszkań oraz inercja postaw mieszkańców i akceptacja ich niekorzystnej sytuacji życiowej i zawodowej.

Przemieszczanie się punktu ciężkości bezrobocia krajowego z miast na wieś i jednocześnie wskazany wcześniej wpływ bezrobocia na wsi na terytorialne zróżnicowanie skali bezrobocia w Polsce określa ekonomiczno-społeczny wymiar i charakter bezrobocia wiejskiego. Twierdzi się, że jest ono polską specyfiką, nieznaną w takim kształcie i w takich rozmiarach w krajach wysoko rozwiniętych ani nawet w postkomunistycznych krajach Europy Środkowej i Wschodniej¹¹.

Specyfika polskiej wsi, w porównaniu z krajami Unii Europejskiej, wynika z tego, że społeczeństwo polskie, choć przez cały okres powojenny silnie urbanizowało się, to jednak udział ludności wiejskiej w całej populacji kraju stanowi 38%, a ponad 29% czynnych zawodowo w gospodarce narodowej to osoby pracujące w rolnictwie¹². W grudniu 2002 r. spośród 3,2 mln bezrobotnych zarejestro-

⁸ *Bezrobocie na Dolnym Śląsku*, „Kurier Gminny” 2001, nr 1, s. 5-6.

⁹ Tamże, s. 6.

¹⁰ W. Padowicz, *Rosnące bezrobocie i kryzys...*, s. 8.

¹¹ R. Czyszkievicz, *Bezrobocie wiejskie w Polsce lat dziewięćdziesiątych*, „Rynek Pracy” 1998, nr 10, s. 22.

¹² Rocznik Statystyczny RP 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 102, 138.

wanych w urzędach pracy w Polsce aż 1,3 mln stanowili bezrobotni mieszkający na wsi, co stanowiło 4,7% ogólnej populacji bezrobotnych.

W województwie dolnośląskim w tym samym czasie liczba bezrobotnych mieszkających na wsi wynosiła 92,5 tys. osób. Ich udział w ogólnej populacji bezrobotnych wynosił 279 tys. osób, czyli 33,16%¹³.

Warto podkreślić, iż przedstawiony tu obraz zjawiska bezrobocia na wsi jest niepełny, dlatego że występują tu dwa rodzaje bezrobocia: rejestrowane i utajone. Ludność posiadająca gospodarstwa rolne nie jest w dużej części uprawniona do rejestrowania się w charakterze osób bezrobotnych, ponadto często nie ma motywacji do rejestrowania się w takim charakterze nawet wówczas, gdy jest bezrobotna. Na przykład wśród 1341 tys. bezrobotnych mieszkających na wsi zarejestrowanych w grudniu 2002 r. w Polsce było tylko 54 tys. osób, które miały gospodarstwa rolne, tj. 4% ogółu bezrobotnych zarejestrowanych na wsi¹⁴.

Z tego wynika, iż właśnie ograniczanie jawnego i utajonego bezrobocia na wsi będzie z całą pewnością jednym z najtrudniejszych strategicznych problemów w obliczu integracji Polski z Unią Europejską. Chodzi tu o odpowiedź na pytanie, jak osiągnąć redukcję zatrudnienia w rolnictwie, by nie generować wzrostu bezrobocia ludności rolniczej i wiejskiej oraz nie zwiększać degradacji ekonomicznej wsi i jednocześnie zwiększyć konkurencyjność polskiego rolnictwa na rynku europejskim¹⁵. Doświadczenia europejskie upoważniają do stwierdzenia, iż ograniczania bezrobocia na wsi nie można oddzielić od ograniczania bezrobocia w całym kraju. Zatem ograniczanie bezrobocia na wsi, w tym także na wsi dolnośląskiej, będzie w dużej mierze zależne od uwarunkowań rozwoju całej polskiej gospodarki.

Do grup społecznych szczególnie narażonych na negatywne skutki bezrobocia należą kobiety, co wiąże się z ich szczególną rolą w rodzinie. W grudniu 2002 r. kobiety zarejestrowane jako bezrobotne w urzędach pracy województwa dolnośląskiego stanowiły 51,3% ogółu bezrobotnych. Wskaźnik ten kształtował się na zbliżonym poziomie do analogicznego wskaźnika w skali kraju, który w tym samym roku wynosił 51,1%¹⁶.

O zdecydowanie gorszej pozycji kobiet na rynku pracy świadczy to, iż udział kobiet z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie bezrobotnych wynosi 4,9%, podczas gdy analogiczny wskaźnik dotyczący mężczyzn kształtował się na poziomie 3,3%. W grupie bezrobotnych z wykształceniem co najwyżej zasadniczym zawodowym ów wskaźnik w grupie kobiet wynosił natomiast 51,2%, a mężczyzn zdecydowanie więcej, bo 68,4%¹⁷.

¹³ Bezrobocie rejestrowane..., s. 33.

¹⁴ Tamże, s. 11.

¹⁵ W. Padowicz, *Zatrudnienie i bezrobocie na wsi i w rolnictwie – trudny problem integracji z UE*, „Rynek Pracy” 1998, nr 10, s. 33.

¹⁶ Bezrobocie rejestrowane..., s. 12.

¹⁷ Raport wyników spisów powszechnych – województwo dolnośląskie, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 49.

Mimo że rynek pracy kobiet funkcjonuje jako w miarę autonomiczny segment ogólnego rynku pracy, nie będąc w zasadzie komplementarnym wobec rynku pracy mężczyzn i kobiet, to przyczyny generujące bezrobocie mężczyzn i kobiet są w gruncie rzeczy podobne.

Z doświadczeń krajów Unii Europejskiej wynika, że alternatywą dla kobiet wobec bezrobocia może okazać się rozwój elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy, które ułatwiają łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi¹⁸. Do podstawowych kategorii niestandardowych form zatrudnienia i organizacji pracy uelastyczniających rynek pracy – w tym także rynek pracy kobiet – zalicza się kontraktowanie pracy, umowy na czas określony, zatrudnienie w częściowym wymiarze czasu pracy, pracę dorywczą, samozatrudnienie, dzielenie pracy, zmienny czas pracy, pracę w domu czy telepracę¹⁹. Jak wskazują badania, to kobiety cechuje większa elastyczność i zdolność dostosowania się do zmiennych warunków rynku pracy. Należy jednak pamiętać, iż tworzone poprzez rozwój elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy nowe miejsca pracy cechują niekorzystne właściwości: są niżej opłacane, mniej stabilne, nie dają możliwości doksztalcania czy awansu zawodowego, nie zapewniają poczucia stabilizacji zawodowej²⁰. Dla rynku pracy natomiast najważniejszą konsekwencją rozwoju tych niestandardowych form zatrudnienia i organizacji pracy może być nasilenie procesów jego segmentacji, co wiązać należy z pogłębieniem się nierówności warunków zatrudnienia i nierównymi szansami w dostępie do „lepszego” segmentu rynku pracy. Zwiększa się w ten sposób obszar „złych”, a zmniejsza się obszar „dobrych” miejsc pracy na krajowych czy regionalnych rynkach pracy²¹.

Analiza struktury bezrobocia w województwie dolnośląskim w przekroju wiekowym stanowi potwierdzenie powszechnie dostrzeganych, ale trudnych do rozwiązania problemów, z jakimi stykają się młodzi ludzie poszukujący pracy. Bezrobotni w wieku do 24 lat stanowili pod koniec grudnia 2002 r. ponad 25% ogółu bezrobotnych. Dla porównania w skali kraju udział ten był nieco większy i wynosił prawie 28%. Udział kolejnych grup wiekowych w całej populacji bezrobotnych województwa dolnośląskiego był zróżnicowany i kształtował się następująco²²:

- 25-34 lata – 25,6%,
- 35-44 lata – 22,8%,
- 45-54 lata – 23,7%,
- 55 lat i więcej – 2,8%.

Wysokie ryzyko pozostawania bez pracy ludzi młodych oznacza poważny problem bezrobocia wśród absolwentów szkół. Bezrobocie to cechuje duża sezo-

¹⁸ E. Kryńska, *Elastyczność zatrudnienia w Polsce i Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 112, s. 81.

¹⁹ K.W. Frieskie (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 153-163.

²⁰ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku...*, s. 113.

²¹ K.W. Frieskie (red.), wyd. cyt., s. 99.

²² Bezrobocie rejestrowane..., s. 19.

nowość, co wiąże się z cyklem nauczania w szkołach. O ile w grudniu 2001 r. w urzędach pracy w skali kraju zarejestrowanych było 180,7 tys. bezrobotnych absolwentów, o tyle w czerwcu 2002 r. już tylko 73,6 tys., by w wyniku ciągłego wzrostu osiągnąć w grudniu tegoż roku poziom 166,8%. Oznacza to, iż absolwenci szkół stanowią 7,1% ogólnej liczby bezrobotnych w kraju. Warto podkreślić, iż wśród bezrobotnych absolwentów przeważają ci ze średnich szkół zawodowych, którzy stanowią 38,2% ogółu bezrobotnych absolwentów, oraz absolwenci zasadniczych szkół zawodowych – 27,7%. Udział absolwentów średnich szkół ogólnokształcących wynosił natomiast 12,4%, zaś, co jest zjawiskiem nowym i jednocześnie głęboko niepokojącym, wyraźnie wzrósł udział absolwentów szkół wyższych z 11,2% w 2000 r. do 20% w 2003 r.²³

Z prowadzonego monitoringu rynku pracy absolwentów wynika, że w 2002 r. zarejestrowało się 26,6 tys. absolwentów, tj. o 6,7 tys. osób więcej niż w roku poprzednim. Po raz pierwszy rejestrowało się 23 tys. absolwentów (w 2001 r. było 21,1 tys. absolwentów). W 2002 r. absolwenci stanowili ponad 15% ogólnej liczby zarejestrowanych bezrobotnych (w 2001 r. ponad 13%). Na koniec grudnia 2002 r. liczba bezrobotnych absolwentów wynosiła 12,7 tys. osób i była o 1,5 tys. mniejsza niż w grudniu 2001 r. Stanowili oni 4,5% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych, podczas gdy w grudniu 2001 r. – 5,3%²⁴.

W 2002 r. w województwie dolnośląskim programami rynku pracy subsydiowanymi ze środków Funduszu Pracy objęto 13,5 tys. absolwentów rejestrowanych w tym okresie w urzędach pracy (w 2001 r. odpowiednio – 3,4 tys. i 11,2%). Najwięcej absolwentów skierowano na staże absolwenckie – 6 tys. i na szkolenia – 5,2 tys. osób. W ramach tzw. umów absolwenckich zatrudniono 1,6 tys. absolwentów, a przy robotach publicznych i pracach interwencyjnych – 0,6 tys. osób.

Źródła bezrobocia wśród absolwentów, oprócz ogólnych przyczyn i uwarunkowań bezrobocia jako zjawiska globalnego, tkwią w niedostosowaniu systemu edukacji zawodowej do potrzeb zmieniającej swoją strukturę gospodarki, a przez to i do popytu na pracę. Na współczesny rynek pracy wpływ mają nowoczesna technika, technologia, organizacja pracy, konkurencja oraz umiędzynarodowienie procesów produkcji. Oznacza to, że w systemie kształcenia zawodowego uwzględnić należy m.in.²⁵:

- przesunięcia w pracy, od fizycznej do umysłowej;
- pojawienie się nowych zawodów i zmiany w zawodach dotychczas istniejących;
- likwidację zadań prostych i powtarzających się;
- odejście w przygotowaniu zawodowym od wąskich specjalności;
- odejście od pracy na całe życie.

²³ Tamże, s. 5.

²⁴ Biuletyn Statystyczny Województwa Wrocławskiego, Urząd Statystyczny we Wrocławiu. Wrocław 2003, s. 32.

²⁵ Z. Czajka, *Rynek pracy a system edukacji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 3, s. 12.

Dobrym przykładem reakcji systemu edukacji na zmiany na rynku pracy jest dynamiczny rozwój szkolnictwa wyższego, głównie za sprawą szkół niepublicznych. Powstają nowe szkoły wyższe, a istniejące modyfikują swoje programy i specjalności nauczania – wprowadzane są nowe kierunki i specjalizacje. Z obserwacji funkcjonowania szkolnictwa wyższego można nawet wysunąć tezę, iż prywatny sektor usług edukacyjnych jest lepiej powiązany z rynkiem pracy niż sektor szkół publicznych.

Na potrzebę zmian w systemie kształcenia wskazuje wyraźnie analiza struktury bezrobocia według poziomu wykształcenia. Na uwagę zasługuje w województwie dolnośląskim duży udział w ogólnym bezrobociu osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym – 34,8%, oraz osób legitymujących się tylko wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym – 34,2%. Oznacza to, iż bezrobotni tych dwóch grup stanowili w końcu 2002 r. w województwie dolnośląskim aż 69% ogółu bezrobotnych. Jest to udział odpowiadający wielkości odnoszącej się do całego kraju – 69,6%²⁶. Jednocześnie analiza struktury bezrobocia według wykształcenia dowodzi niskiego udziału w całej populacji bezrobotnych osób z wykształceniem wyższym. Na przykład pod koniec 2002 r. wynosił on w badanym województwie 3,5%, choć pod koniec 2000 r. był zdecydowanie niższy i wynosił ok. 2%. Dla porównania analogiczny wskaźnik dotyczący całego kraju wzrósł w tym samym okresie z 2,5 do 3,9%.

Wynika z tego, że szanse na rynku pracy w dużym stopniu są zależne od poziomu wykształcenia. Osoby mające wysokie kwalifikacje na ogół rzadziej tracą pracę i mają mniejsze trudności z jej znalezieniem. W odniesieniu do osób o niskich kwalifikacjach ryzyko bezrobocia wzrasta, a o ponowne zatrudnienie jest o wiele trudniej.

Warto również przywołać tezy i wyniki dociekań dotyczące teorii kapitału ludzkiego, ponieważ stanowią one swego rodzaju legitymizację podstawowego warunku osiągnięcia przez pracobiorcę pozycji konkurencyjnej na rynku pracy. Chodzi tu o poziom wykształcenia, kwalifikacji i umiejętności zawodowych²⁷. Dotyczy to zarówno lokalnego, regionalnego i krajowego, a w niedalekiej przyszłości także europejskiego rynku pracy. Zgodnie z tą teorią, bezrobocie występuje dlatego, że poszukujący pracy dysponują nieodpowiednimi z punktu widzenia pracodawców zmiennymi kapitału ludzkiego. Innymi słowy, nie dysponują kwalifikacjami, które byłyby warte wykorzystywania przy danym poziomie płac. Podstawową przyczyną niemożności znalezienia i utrzymania pracy jest niedoinwestowanie indywidualnego kapitału ludzkiego²⁸.

Groźnym i niepokojącym zjawiskiem na rynku pracy województwa dolnośląskiego jest duża i wciąż rosnąca liczba długotrwale bezrobotnych (powyżej 12

²⁶ Bezrobocie rejestrowane..., s. 17.

²⁷ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku...*, s. 118.

²⁸ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 119.

miesiący). Na koniec grudnia 2002 r. wynosiła ona 133,9 tys., co stanowiło 47,9% ogólnej liczby zarejestrowanych bezrobotnych. Liczba długotrwale bezrobotnych wzrosła w porównaniu z analogicznym okresem 2001 r. o 12,5 tys. osób, tj. o przeszło 10%. Jednocześnie w tej grupie bezrobotnych wzrósł udział pozostających bez pracy powyżej 24 miesięcy z 53,5 do 57,3%²⁹.

Charakterystyka zjawiska długookresowego bezrobocia w analizowanym województwie odpowiada tendencjom zaobserwowanym w skali kraju. Stąd w Polsce w analogicznym okresie liczba bezrobotnych pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy wzrosła o 9,2%, a udział tej grupy bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych wzrósł z 51,2 do 57,3%³⁰.

O wyraźnie słabszej pozycji kobiet na rynku pracy świadczy większe natężenie tego zjawiska właśnie wśród nich, co odzwierciedla wartość 57,4% dotycząca udziału w całej grupie długotrwale bezrobotnych. Udział długotrwale bezrobotnych kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych kobiet wynosił pod koniec 2002 r. 57,4% podczas gdy w odniesieniu do mężczyzn analogiczny wskaźnik kształtował się na poziomie niższym – wynosił 44,6%.

Niepokój, jaki wywołuje zjawisko długotrwałego bezrobocia, wynika stąd, iż wydłużająca się bezczynność zawodowa w znaczny sposób zmniejsza szansę ponownej aktywizacji bezrobotnych. Potwierdzają to doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych w zwalczaniu bezrobocia. Wynika z nich, że nawet w okresach wzrastającej koniunktury bezrobocie może utrzymywać się na wysokim poziomie. Dobrym przykładem może tu być Hiszpania, gdzie mimo wysokiego wzrostu gospodarczego w latach dziewięćdziesiątych stopa bezrobocia kształtowała się na poziomie dwukrotnie wyższym niż stopa przeciętna w Unii Europejskiej.

Zjawisko to wiązać należy z wykształceniem się dualnej struktury rynku pracy, obejmującej z jednej strony pracowników, którzy nawet mimo recesji nie tracą pracy albo tracą ją na krótko, z drugiej strony zaś pracowników, którzy tracąc pracę i nie mogąc jej ponownie uzyskać, tworzą grupę długotrwale bezrobotnych. Wynika to z faktu, iż w miarę wydłużania się okresu pozostawania bez pracy, obniża się potencjalna produktywność pracowników. Tracą oni bowiem kontakt ze środowiskiem pracy, w którym dokonują się permanentne zmiany strukturalne, będące następstwem postępu technicznego i organizacyjnego. Dezaktualizują się też ich kwalifikacje zawodowe oraz maleje ich motywacja do pracy³¹. Ponadto przez pracodawców jest też uwzględniana długość okresu pozostawania bez pracy.

W teorii ekonomii dualizacja rynku pracy znajduje swoje odbicie w koncepcjach segmentalizacji rynku pracy, które wyjaśniają zjawiska zachodzące w obszarze oddziaływania podaży i popytu na siłę roboczą³². Segmenty rynku pracy cha-

²⁹ Bezrobocie rejestrowane..., s. 65.

³⁰ Tamże.

³¹ A. Sucholiński, wyd. cyt., s. 70.

³² Tamże.

rakteryzują zróżnicowane sposoby funkcjonowania niejednakowymi właściwościami miejsc pracy oraz ograniczoność dostępu.

Zjawisko długotrwałego bezrobocia wiąże się z dużą i ciągle rosnącą liczbą bezrobotnych bez prawa do zasiłku. W grudniu 2002 r. w województwie dolnośląskim osiągnęła ona poziom 226,8 tys. osób, co stanowiło 81,2% ogółu bezrobotnych, podczas gdy pod koniec 2000 r. grupa ta liczyła 180,1 tys. osób, a ich udział w bezrobociu ogółem wynosił 76,1%. Dla porównania w skali kraju udział ten w analogicznym okresie wzrósł z 79,1 do 83%³³.

Wynika z tego, że bezrobotni nie mający prawa do zasiłku to grupa społeczna, która zagrożona jest trwałym i pogłębiającym się ubóstwem, a jej szanse na znalezienie pracy i zarobków są niewielkie. Stanowi to wielkie wyzwanie dla polityki społecznej w najbliższych latach.

System udzielania zasiłków dla bezrobotnych jako element systemu zabezpieczenia społecznego łagodzący negatywne skutki bezrobocia po 1990 r. został zastrzony. Pomimo wprowadzenia w nim wielu zmian, nadal nie jest doskonały i należy go w dalszym ciągu modyfikować³⁴. Przede wszystkim wzorem krajów wysoko rozwiniętych, które w tej dziedzinie mają duże doświadczenie, należy zróżnicować wysokość zasiłków w zależności od uzyskiwanego wcześniej wynagrodzenia. Wysokość zasiłków powinna ponadto zmniejszać się wraz z upływem czasu pozostawania bez pracy. Można też rozważyć terytorialne zróżnicowanie zasiłków czy też wprowadzenie systemu zasiłków opartych na zasadzie obligatoryjnego ubezpieczenia.

Kolejną ważną cechą procesów zachodzących na rynku pracy jest skala zwolnień grupowych, czyli zwolnień z przyczyn leżących po stronie pracodawców. Te ustawowo określone zwolnienia wynikają zarówno z przyczyn ekonomicznych (konieczność zmniejszania produkcji, jak również wtedy, gdy nakazuje to rachunek ekonomiczny), jak i ze zmian organizacyjnych, produkcyjnych albo technologicznych.

W grudniu 2002 r. w badanym województwie grupa zwolnionych obejmowała 17,2 tys. osób, co stanowiło 6,2% ogółu bezrobotnych. Oznacza to nieco mniejszy wymiar tego zjawiska w porównaniu z krajem, gdzie udział zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładów pracy w bezrobociu ogółem wynosił w tym samym okresie 6,6%³⁵. Skala tych zwolnień i zapowiedzi ich przeprowadzania w bliskiej przyszłości, zgłaszane przez pracodawców, wskazują, że w warunkach ograniczonej aktywności gospodarczej najprostszą formą poprawy efektywności okazuje się redukcja zatrudnienia.

³³ Bezrobocie rejestrowane..., s. 33.

³⁴ W. Kwiatkowski, E. Kwiatkowski, *Zasiłki dla bezrobotnych w Polsce – podstawowe zasady i ich efekty ekonomiczne*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 1999, nr 2, s. 11.

³⁵ Bezrobocie rejestrowane..., s. 33.

Przedstawione w artykule uwagi dotyczące bezrobocia w województwie dolnośląskim z jednoczesnym odniesieniem do polskiego rynku pracy wskazują, jak trudnym i złożonym problemem jest ograniczenie nierównowagi na tym rynku.

Efektywność aktualnie realizowanej polityki rynku pracy, finansowanej ze środków przedsiębiorstw i z budżetu państw, jest, ogólnie rzecz ujmując, niska. Wynika to nie tylko z ograniczonych środków finansowych przeznaczonych na tę działalność, ale także z niewłaściwej struktury ich wydawania. Wydatki na publiczne programy rynku pracy w ostatnich latach maleją i stanowią ok. 1% PKB, podczas gdy w krajach UE jest to 3%³⁶. Z tej kwoty 80-85% przeznacza się na zasiłki dla bezrobotnych, resztę – na finansowanie aktywnej polityki rynku pracy³⁷.

Oceniając skuteczność polityki rynku pracy w walce z bezrobociem, należy pamiętać, że nie jest ona w stanie przezwyciężyć kryzysu na rynku pracy. Nawet daleko idące rozszerzenie zakresu aktywnej polityki rynku pracy nie zlikwiduje masowego bezrobocia. W celu ograniczenia bezrobocia w skali kraju i w jego poszczególnych regionach oraz w przekroju poszczególnych grup dotkniętych tym zjawiskiem kluczowe znaczenie mają działania podejmowane w ramach polityki makroekonomicznej, nastawione na stymulowanie popytu na pracę. Oczywiście jest, że równolegle musi postępować stałe wzbogacanie i doskonalenie środków i programów aktywnej polityki rynku pracy.

Literatura

- Bezrobocie na Dolnym Śląsku*, „Kurier Gminny” 2001, nr 1.
 Bezrobocie rejestrowane. I-IV kwartał, GUS, Warszawa 2003.
 Biuletyn Statystyczny Województwa Wrocławskiego, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2003.
 Czajka Z., *Rynek pracy a system edukacji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 3.
 Czystkiewicz R., *Bezrobocie wiejskie w Polsce lat dziewięćdziesiątych*, „Rynek Pracy” 1998, nr 10.
 Frieskie K.W. (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003.
 Jagas J., *Uwarunkowania efektywności polskiej transformacji*, Opole 2003.
 Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000.
 Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001.
 Kryńska E., *Elastyczność zatrudnienia w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 1/2.
 Kwiatkowski W., Kwiatkowski E., *Zasiłki dla bezrobotnych w Polsce – podstawowe zasady i ich efekty ekonomiczne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1999, nr 2.
 Padowicz W., *Rosnące bezrobocie i kryzys zatrudniania w Polsce (przyczyny i uwarunkowania)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 1.
 Padowicz W., *Zatrudnienie i bezrobocie na wsi i w rolnictwie – trudny problem integracji z UE*, „Rynek Pracy” 1998, nr 10.
 Raport wyników spisów powszechnych – województwo dolnośląskie, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2003.

³⁶ A. Sucholiński, wyd. cyt., s. 80.

³⁷ M. Kabaj, wyd. cyt., s. 68.

Rocznik Statystyczny RP 2002, GUS, Warszawa 2002.

Sucholiński A., *Sytuacja szczególnych grup bezrobotnych na polskim rynku pracy*, Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu 2002, nr 2, Wydawnictwo WSB w Poznaniu.

Wiśniewski Z., *Rynek pracy w krajach UE. Drogi do sukcesów i nowe wyzwania*, „Rynek Pracy” 2000, nr 8.

STRUCTURAL FEATURES OF UNEMPLOYMENT IN LOWER SILESIA

Summary

In the article the author tries to show the level of unemployment as well as its structural features in Lower Silesia between 1998 and 2002. From the point of unemployment policy in regional and local areas it is important to identify certain unemployment groups: the long-term unemployed, the unemployed caused by group layoffs, the unemployed who have no right to receive unemployment benefit, the unemployed graduates, the unemployed who live in villages, disabled people and others.