

*Tadeusz Hadrowicz**

POLITYKA SOCJALNA PAŃSTWA KAPITALISTYCZNEGO A KWESTIA BEZROBOCIA

Jednym z głównych i najczęściej wysuwanych zarzutów pod adresem polityki socjalnej państwa kapitalistycznego przez przedstawicieli niemark-sistowskiej (a w tym głównie neoklasycznej i neoliberalnej) myśli społeczno-ekonomicznej lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych jest zarzut o wzbudzaniu przez nią bezrobocia i wydłużaniu okresu jego trwania. Zarzut ten nie jest nowy, podnoszony był niejednokrotnie także w przeszłości. W ostatnim okresie pojawiło się jednak szereg nowych poglądów i koncepcji, ujmujących wpływ tej polityki na bezrobocie. Zwiększył się zatem istotnie zakres interpretacyjny tego problemu. O ile bowiem w przeszłości negatywny wpływ socjalnej aktywności państwa odnoszony był głównie do zasiłków dla bezrobotnych i znajdował swój wyraz w neoklasycznym poglądzie, iż utrudniają one reakcje dostosowawcze na rynku pracy poprzez hamowanie czy niedopuszczanie do spadku płac do poziomu przywracającego pełne zatrudnienie, to teraz, po pierwsze, pojawiły się nowe ujęcia oddziaływania zasiłków na bezrobocie, wychodzące poza ujęcie tradycyjne (aczkolwiek to ostatnie uważa się nadal za aktualne), a po drugie, szereg innych przedsięwzięć socjalnych państwa zostało postawionych w „stan oskarżenia”, tzn. przypisuje się im współudział we wzbudzaniu bezrobocia, przedłużaniu okresu jego trwania i tym samym uniemożliwianiu odczuwalnego zmniejszenia jego rozmiarów. Ponadto, o ile w przeszłości w neoklasycznej diagnozie bezrobocia dominowała niepodzielnie interpretacja płacowa, a więc w nadmiernym wzroście płac upatrywano głównej jego przyczyny, to teraz obok nadal silnie akcentowanej „przyczyny płacowej” pojawiła się również „przyczyna socjalna”. Winą za obecne masowe bezrobocie obciążane są już nie tylko związki zawodowe, forsujące nadmierne podwyżki płac, ale także państwo, które z jednej strony stwarza warunki dla „ekspansji płacowej”, a z drugiej

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii UŁ.

samo dokonuje „ekspansji socjalnej”, nadmiernie i w niewłaściwy sposób rozbudowuje swą funkcję socjalną, stwarzając tym samym dodatkowe ograniczenia i przeszkody dla rynkowego mechanizmu regulującego sytuację na rynku siły roboczej.

Koncepcje przedstawiające negatywny wpływ polityki socjalnej na bezrobocie można podzielić na dwa rodzaje, a mianowicie na te, które rozpatrują wpływ socjalnej aktywności państwa na decyzje przedsiębiorstw podejmowane w obszarze ich polityki zatrudnienia oraz na te, które uwypuklają związek między przedsięwzięciami socjalnymi a zachowaniem się zatrudnionych i bezrobotnych. W pierwszych próbuje się dowieść, iż polityka socjalna utrudnia procesy dostosowawcze na rynku pracy poprzez swój negatywny wpływ na decyzje zatrudnieniowe przedsiębiorstw, w drugich natomiast wskazuje się, że szereg rozwiązań socjalnych skłania ludzi pracy do zachowań polegających na dobrowolnym przechodzeniu w stan bezrobocia, bądź świadomym i celowym przedłużaniu okresu jego trwania.

W niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną główne koncepcje wzbudzanego przez politykę socjalną bezrobocia w oparciu na amerykańskiej i zachodniemieckiej literaturze przedmiotu.

1. KONCEPCJE BEZROBOCIA, BĘDĄCEGO WYNIKIEM WPLYWU POLITYKI SOCJALNEJ NA DECYZJE ZATRUDNIENIOWE PRZEDSIĘBIORSTW

Do przedsięwzięć socjalnych, którym najczęściej przypisuje się negatywny wpływ na decyzje przedsiębiorstw w obszarze ich polityki zatrudnienia, zaliczyć należy: zasiłki dla bezrobotnych, ustawowe przepisy o ochronie zatrudnionych przy wypowiedzeniu pracy oraz ustawowe określanie płacy minimalnej. Przedsięwzięcia te, jak się twierdzi, podejmowane w interesie pracowników, a zwłaszcza ich najsłabszych ekonomicznie warstw, obracają się w ostatecznym efekcie przeciwko nim, co znajduje swój wyraz w rosnących trudnościach uzyskania przez nich pracy bądź w zwiększonym ryzyku utraty pracy. Skutkiem istnienia tych rozwiązań socjalnych jest bowiem z jednej strony obniżona gotowość przedsiębiorstw do zwiększania stanu zatrudnienia, z drugiej zaś ich zwiększona skłonność do jego redukcji, zwłaszcza w odniesieniu do tych grup pracowników, którzy podlegają szczególnej ochronie socjalnej. Tym samym bezrobocie jest większe niż w sytuacji, gdyby tych socjalnych uregulowań nie było, a jego struktura zmienia się w kierunku wzrastającego w nim udziału bezrobocia długookresowego. Ponadto w koncepcjach ukazujących negatywny wpływ polityki socjalnej na popyt na siłę roboczą podnosi się dość często kwestię ubocznych kosztów płacowych

przedsiębiorstw, które po II wojnie światowej, a zwłaszcza od połowy lat sześćdziesiątych, bardzo silnie wzrosły i do czego przyczyniła się w głównej mierze działalność socjalna państwa. Rosnące koszty zatrudnienia hamują jego wzrost i zmieniają jego strukturę na niekorzyść tych, których przyjęcie do pracy powoduje relatywnie największy przyrost tychże kosztów.

1.1. System zasiłków dla bezrobotnych a polityka zatrudnienia przedsiębiorstw

Pogląd, iż system zasiłków dla bezrobotnych wpływa niekorzystnie na decyzje przedsiębiorstw w obszarze ich polityki zatrudnienia, niekorzystnie z punktu widzenia ich kosztów oraz równowagi na rynku siły roboczej, nie jest nowy. Był już głoszony w przeszłości przez przedstawicieli ekonomii neoklasycznej. Powraca on także dzisiaj i w swym tradycyjnym ujęciu sprowadza się do stwierdzenia, że zasiłki zmniejszają elastyczność dostosowawczą płac do sytuacji panującej na rynku pracy¹. Nadwyżka podaży nad popytem na tym rynku, przy istnieniu zasiłków dla bezrobotnych, nie wywiera w ogóle lub tylko znacznie osłabiony nacisk na płace (w kierunku ich obniżenia) i tym samym utrudniona jest likwidacja bezrobocia oraz wydłużeniu ulega okres jego trwania. Przedsiębiorstwa nie są bowiem zainteresowane wzrostem zatrudnienia przy istniejącym poziomie płac i równowaga na rynku pracy nie może zostać przywrócona.

Obok tego tradycyjnego ujęcia związku między systemem zasiłków dla bezrobotnych a kwestią bezrobocia spotyka się dzisiaj także inne, wyprowadzone przez M. Feldsteina² z powstałej w latach siedemdziesiątych nowej teorii bezrobocia, teorii nieformalnych, domniemyanych kontraktów. Za twórców tej ostatniej uważa się C. Azariadisa³, D. F. Gordona⁴, N. N. Baily'ego⁵ oraz A. M. Okuna⁶. Twierdzi się w niej, że przedsiębiorstwa reagują na wahania popytu nie zmianą stawek płac, lecz przejściowym

¹ Por. np. S. Soltwedel, *Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe*, [w:] *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 1981, s. 92.

² M. Feldstein, *Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment*, „Journal of Political Economy” 1976, No. 84, s. 937–957.

³ C. Azariadis, *Implicit Contracts and Underemployment Equilibria*, „Journal of Political Economy” (December) 1975, Vol. 83, s. 1183–1202.

⁴ D. F. Gordon, *A Neoclassical Theory of Keynesian Unemployment*, „Economic Inquiry” 1974, Vol. 12, No 4, s. 431–459.

⁵ M. N. Baily, *Wages and Employment under Uncertain Demand*, „Review of Economic Studies” January 1974, Vol. 41, s. 37–50.

⁶ A. M. Okun, *Inflation: Its Mechanics and Welfare Costs*, „Brooking Papers on Economic Activity” 1975, Vol. 6, No 2, s. 351–390; A. M. Okun, C. Azariadis, D. F. Gordon oraz M. N. Baily podjęli próbę sformułowania mikroekonomicznych podstaw modeli keynesistowskich.

zwalnianiem pracowników, co spotyka się z ich nieformalną aprobatą. Są oni ponownie przyjmowani do pracy w tych samych firmach, gdy popyt wykazuje tendencję rosnącą. Uważa się, iż jest to korzystne zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla samych pracowników. Ci ostatni wolą bowiem stabilne płace i zmienne zatrudnienie, okupione przejściowym bezrobociem, niż zmiany płac wywoływane zmianami popytu. Nie wykazują oni ponadto zbyt dużej skłonności do poszukiwania nowego miejsca pracy, ponieważ to pociąga za sobą dodatkowe, nierzadko wysokie koszty. Wiedzą oni poza tym, iż przy korzystnym zwrocie w przebiegu koniunktury mogą liczyć na powrót do swojego dawnego przedsiębiorstwa. Przedsiębiorcy też wolą powrót do pracy osób już znających przedsiębiorstwo i występujące w nim wymogi produkcyjne niż zatrudnianie całkiem nowych pracowników, co wiąże się z wysokimi kosztami ich znalezienia, a zwłaszcza wdrożenia do pracy. Wedle szacunków Feldsteina ok. 75% mężczyzn zwolnionych z pracy w amerykańskim przemyśle przetwórczym powraca do tych samych firm, w których byli zatrudnieni przed bezrobociem⁷.

Z punktu widzenia przedmiotu tego opracowania ważne jest jednak to, czy i jeśli tak, to jaki związek może mieć polityka socjalna ze zjawiskami przejściowego zwalniania z pracy. Otóż zdaniem Feldsteina pierwszorzędną rolę odgrywa tu fakt istnienia ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Gdyby go nie było, nie dochodziłoby zapewne także do zawierania między przedsiębiorstwami a pracownikami tego typu nieformalnych kontraktów bądź występowałyby one w znacznie mniejszej skali. Ubezpieczenie to spełnia bowiem dla obu stron tych kontraktów bardzo ważne funkcje. Pracownikom stwarza ono poprzez wypłatę zasiłków materialne zabezpieczenie w okresie pozostawania bez pracy, co z jednej strony decyduje o ich akceptacji przejściowych zwolnień, a z drugiej nie zmusza ich do poszukiwania nowego miejsca pracy. Przedsiębiorstwa natomiast uwalnia od kosztów „przechowywania” przejściowo zbędnej siły roboczej, stwarza im możliwość okresowej redukcji zatrudnienia bez większych sprzeciwów ze strony pracowników, ponadto – co bardzo ważne – ma swój udział w ich powrocie do pracy do tych samych firm, które tym samym zachowują korzyści wynikające z poniesionych przez nie nakładów na nabycie przez pracowników specyficznych dla danej firmy kwalifikacji. Tak więc ubezpieczenie to wzmacnia bezrobocie, zwiększa jego rozmiary. Feldstein na podstawie swych szacunkowych obliczeń stwierdza, iż prawie połowa przejściowych zwolnień z pracy może być uznana za skutek istnienia systemu zasiłków dla bezrobotnych⁸.

⁷ M. Feldstein, *Temporary...*

⁸ Tamże, s. 938.

1.2. Ustawodawstwo pracy, koszty socjalne a problem bezrobocia

To co w kwestii negatywnego wpływu polityki socjalnej na bezrobocie mocno podkreśla się w szeregu krajach kapitalistycznych w ostatnim dziesięcioleciu dotyczy ustawodawstwa pracy i kosztów, jakie zmuszone są ponieść przedsiębiorstwa w związku z realizowaną przez państwo funkcją socjalną. Twierdzi się, że oba te czynniki zwiększają rozmiary bezrobocia, utrudniają jego redukcję, wzmacniają procesy segmentacji rynku pracy, przyczyniają się do dyskryminacji pewnych grup społecznych przy ubieganiu się o pracę. Problem ten jest szczególnie silnie eksponowany w RFN przez przedstawicieli nurtu neoliberalnego, który wyparty na stosunkowo krótki okres przez keynesizm ponownie uzyskał wiodącą pozycję w zachodni-niemieckiej myśli społeczno-ekonomicznej.

„Ustawodawstwo pracy – stwierdza zwolennik zachodni-niemieckiego neoliberalizmu W. Hamm – zawiera liczne przepisy, które zostały ustanowione w celu chronienia określonych grup pracowników przed utratą pracy, stworzenia im większego bezpieczeństwa odnośnie zatrudnienia. Faktycznie jednak przepisy te przynoszą im wiele szkód, zmniejszają ich szanse uzyskania pracy, są powodem zwalniania ich w pierwszej kolejności, gdy tylko ustanie moc tych przepisów. Dotyczy to zwłaszcza osób niepełnosprawnych oraz pracowników w starszym wieku. Każde przedsiębiorstwo zdaje sobie sprawę – kontynuuje swój wywód W. Hamm – że należący do tych grup osoby ubiegające się o pracę są, w przypadku jej uzyskania, silnie chronione przez ustawodawstwo pracy, co bardzo utrudnia ich zwolnienie. Jest więc całkiem zrozumiałe, że przedsiębiorstwa chcą się od tego ryzyka uwolnić [ryzyka niemożności szybkiego zwolnienia – T. H.]. Stąd są one skazane na długotrwałe bezrobocie”⁹.

Zdaniem B. Molitora, socjalne uregulowania dotyczące wypowiedzenia pracy zostały tak skonstruowane, że mają one bardziej na uwadze tych, co już pracują, niż tych, co nie mają pracy, a się o nią ubiegają, a więc bezrobotnych. Im trudniejsza i droższa jest dla przedsiębiorstw procedura zwalniania niepotrzebnych pracowników, tym bardziej są one powściągliwe przy podejmowaniu decyzji o nowych przyjęciach do pracy. Następuje to dopiero wtedy, gdy jest całkiem pewne, że ożywienie koniunktury będzie wystarczająco silne i trwałe. Do tego natomiast czasu są one raczej skłonne do intensywniejszego uruchamiania pracy w godzinach nadliczbowych, a gdy jest to utrudniane przez związki zawodowe, są one nawet gotowe zrezygnować z części zamówień produkcyjnych¹⁰.

⁹ W. Hamm, *An den Grenzen des Wohlfahrtsstaats*, „ORDO” 1981, Bd. 32, s. 122.

¹⁰ B. Molitor, *Baschäftigungsorientierte Lohnpolitik*, München 1977, s. 12.

Podobny pogląd reprezentuje B. Külp. Sądzi on, iż skutkiem ustawodawstwa o ochronie przy wypowiedzeniu pracy oraz sądownictwa pracy, które sprzyja interesom pracowników, jest zmiana zachowań przedsiębiorstw w obszarze ich polityki zatrudnienia, sprowadzająca do zmniejszonej i odwlekanej w czasie gotowości do zatrudnienia nowych pracowników, także w fazach ożywionej koniunktury¹¹.

„Ustawodawstwo pracy i inne uregulowania socjalne – piszą przedstawiciele grupy kronbergskiej, bastionu zachodnioniemieckiego neoliberalizmu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych¹² – przesunęły ryzyko zatrudnienia z pracowników na przedsiębiorstwa. Socjalne zabezpieczenie pracujących jest bez wątpienia zadaniem ważnym, ale przedsiębiorstwa nie są odpowiednim miejscem dla takiego zabezpieczenia. Nie one zatem winny tego typu ryzyka ponosić”¹³.

R. Soltwedel wyraża przekonanie, iż przedsięwzięcia socjalne sprowadzające się do ustawowego zabezpieczenia dochodu i zatrudnienia na wyższym poziomie, niż to wynika z sytuacji na rynku pracy, wywierają wpływ na strukturę, jak i na wielkość zatrudnienia¹⁴. Do takich przedsięwzięć socjalnych zalicza on głównie ustawowe przepisy o ochronie przy wypowiedzeniu pracy oraz ustawy o płacach minimalnych.

Te pierwsze zmniejszają, jego zdaniem, elastyczność dostosowawczą przedsiębiorstw w ich polityce zatrudnienia do zmian zachodzących po stronie produkcji, zmuszają je do utrzymywania przez pewien okres przejściowy nieefektywnych sytuacji w zatrudnieniu, nieefektywnych z tej przyczyny, iż koszty płacowe tych przymusowo utrzymywanych w pracy przewyższają tworzoną przez nich wartość produkcji. Przepisy o ochronie przy wypowiedzeniu pracy podwyższają stałe koszty zatrudnienia, które powinny być pokryte odpowiednią produkcją w okresie jej trwania. Koszty tego wymuszonego przez ustawodawcę przedłużonego zatrudnienia są uwzględniane w kalkulacji przedsiębiorstw i są rozkładane na poszczególne okresy przewidywanej długości trwania stosunku pracy. Są one kalkulacyjnym dodatkiem do kosztów zatrudnienia, który, jak twierdzi H. M. Schellhaass¹⁵, może być interpretowany jako swoistego rodzaju składka ubezpieczeniowa, wynikająca z ochrony pracowników przed ich natychmiastowym zwolnieniem z pracy.

¹¹ B. Külp, *Der Einfluss der Sozialpolitik auf die Anpassungsfähigkeit marktwirtschaftliche Systeme*, „Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie” (Tübingen) 1984, Bd. 3, s. 74.

¹² Grupę tę tworzą: W. Engels, G. Fels, W. Stützel, C. Ch. von Weizsäcker, H. Willgerodt. Jej członkiem był także nie żyjący już A. Gutowski.

¹³ Por. W. Engels i in. [Kronberger Kreis], *Mehr Mut zum Markt*, [w:] *Sozialstaat in der Klemme*, Bochaus 1984, s. 130.

¹⁴ R. Soltwedel, *Unerwünschte Marktergebnisse durch...*, s. 80.

¹⁵ H. M. Schellhaass, *Die Weiterbeschäftigung des gekündigten Arbeitnehmers während des Kündigungsprozesses*, „Der Betrieb” 1979, Heft 46, s. 2189.

Im wyższe jest ryzyko, iż przypadek ubezpieczenia wystąpi (tzn. nastąpi wymuszone przepisami wydłużenie okresu pracy), tym wyższa musi być ta składka¹⁶.

Ten kalkulacyjny dodatek do kosztów, stwierdza dalej Soltwedel, jest różny w stosunku do różnych grup pracowników, ponieważ jego wysokość uzależniona jest od przewidywanej długości trwania stosunku pracy oraz od stopnia prawdopodobieństwa, że wydłużenie okresu zatrudnienia wystąpi. Będzie on więc najwyższym w przypadku pracowników mniej wykwalifikowanych, posiadających mniejszą specyficzną zakładową wiedzę (specyficzne kwalifikacje), u których ponadto występuje relatywnie wysoka skłonność do wykorzystywania wszelkich prawnych możliwości w celu przedłużenia sobie okresu zatrudnienia, jako że mają oni złe alternatywne możliwości uzyskania pracy. Będą więc oni zwalniani w pierwszej kolejności i dyskryminowani przy ubieganiu się o pracę.

Ustawowe przepisy o ochronie przy wypowiedzeniu pracy powodują zatem wzrost kosztów zatrudnienia, które rozkładają się nierównomiernie na poszczególne grupy pracowników. To z kolei wpływa na wielkość zatrudnienia i na jego strukturę. Przeciętny stan zatrudnienia w gospodarce jest niższy, a jego struktura inna, zmieniona na niekorzyść mniej wykwalifikowanych, niż w przypadku gdyby tych przepisów nie było lub gdyby ich skutki nie były antycypowane w kalkulacji przedsiębiorstw.

Podobne skutki przypisuje się ustawom o płacy minimalnej¹⁷. Jest to ustawowo określona dolna granica ceny siły roboczej, poniżej której przedsiębiorstwa nie mogą zejść, nawet w przypadku, gdy wyrażają na to zgodę pracownicy. Sądzi się, iż ustawy te powiększają rozmiary bezrobocia, utrudniają zmniejszenie jego rozmiarów, co ma potwierdzać statystyka bezrobocia pokazująca, iż jest ono największe w najniższych warstwach dochodowych. Pogląd ten nie jest nowy. Już A. C. Pigou w swej pracy opublikowanej w roku 1913 wskazywał, że tendencja do usztywniania płac nominalnych, zwłaszcza od dołu, jest m. in. wynikiem istnienia ustawodawstwa o płacach minimalnych, stwarzającego instytucjonalną barierę dla obniżek płac i tym samym likwidacji bezrobocia¹⁸. Dzisiaj mówi się ponadto o nadmiernym wzroście tych płac w stosunku do płac wykwalifikowanej siły roboczej, co dodatkowo wzmacnia procesy racjonalizacji zatrudnienia, polegające na eliminacji stanowisk pracy wymagających niewielkich kwalifikacji. Przyczyna, jak się sądzi, jest prosta: efekt produkcyjny pracy niewykwalifikowanej jest za niski w stosunku do ceny, jaką przedsiębiorstwo musi za niego zapłacić.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Por. np. W. Hamm, *An den Grenzen...*, s. 123; R. Soltwedel, *Unerwünschte...*, s. 93.

¹⁸ A. C. Pigou, *Unemployment*, London 1913, s. 77-82, za: E. Kwiatkowski, *Neoklasyczne teorie zatrudnienia*, Warszawa 1988, s. 79.

Ustawy o płacy minimalnej i o ochronie pracowników przy wypowiedzeniu pracy uważane są zatem w obrębie nurtu neoklasycznego (czy neoliberalnego) za złą metodę obrony interesów pracujących. Jedyną skuteczną, zdaniem Soltwedela¹⁹, ochroną przed wypowiedzeniem pracy jest zwiększanie wydajności pracy, spowodowanie by produkt krańcowy każdego zatrudnionego był równy płacy. Stąd tutaj najważniejszym zadaniem polityki socjalnej winno być wspieranie procesu kształcenia, doksztalcania czy przeszkolenia przede wszystkim tych grup społecznych, które z powodu zbyt niskich kwalifikacji mają osłabioną pozycję na rynku siły roboczej. W przypadku natomiast tych pracowników, którzy charakteryzują się zmniejszoną zdolnością do pracy, jedynym zabiegiem, który państwo mogłoby i powinno zastosować są dopłaty do kosztów ich zatrudnienia. Decyzje przedsiębiorstw w obszarze ich polityki zatrudnienia nie powinny być natomiast przez państwo pod żadnym pozorem krępowane. Co do płac minimalnych, to spotyka się pogląd, iż ich substytutem, bardziej neutralnym z punktu widzenia bezrobocia, mogłoby być wspieranie najniżej wynagradzanych grup pracowników ze środków publicznych²⁰.

Innym czynnikiem, który zadaniem wielu przedstawicieli zachodniej myśli ekonomicznej wpływa ujemnie na wielkość zatrudnienia i na jego strukturę, a więc powiększa rozmiary bezrobocia i skazuje pewne grupy społeczne na bezrobocie długookresowe jest nadmierny wzrost ubocznych kosztów płacowych, wynikających głównie z ciągle rosnących obciążeń socjalnych przedsiębiorstw²¹. Chodzi tu przede wszystkim o składki na ubezpieczenie społeczne, renty zakładowe, świadczenia przedsiębiorstw w przypadku choroby zatrudnionego i szereg innych, choć o mniejszym znaczeniu (jak np. wynagrodzenia za dni wolne od pracy, 13 pensja itp.). Koszty te w ostatnim 15-leciu bardzo szybko rosły. Na przykład w RFN zwiększyły się one z 32% ogólnych kosztów osobowych w 1969 r. do 44,5% w 1985 r. Największą dynamiką wzrostu charakteryzowały się składki na ubezpieczenie społeczne – ich udział w całkowitych kosztach osobowych wzrósł w tym okresie o ponad 5 punktów procentowych²².

Wzrost ubocznych kosztów płacowych spowodował, że zwiększenie wolumenu pracy przez godziny nadliczbowe stało się bardziej rentowne niż zwiększanie liczby zatrudnionych. Jak podaje F. Buttler, koszt jednej godziny nadliczbowej, przy stosowanym 25% dodatku, wynosił w 1969 r.

¹⁹ R. Soltwedel, *Unerwünschte...*, s. 94.

²⁰ Por. np. W. Hamm, *An den Grenzen...*, s. 123.

²¹ Tamże; M. E. Streit, *Zur politischen Ökonomie von Reformen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen*, [w:] *Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik*, Stuttgart 1983, s. 167; F. Buttler, *Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen*, [w:] *Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II*, Berlin 1986, s. 34.

²² Por. F. Buttler, *Regulierung...*, s. 14–15.

103% kosztu normalnej, przeciętnej godziny pracy, podczas gdy w roku 1981 już tylko 94%²³.

Uboczne koszty płacowe rozkładają się ponadto, na co zwraca uwagę Streit, bardzo nierównomiernie na poszczególne grupy zatrudnionych. Stąd ci, którzy w większym stopniu przyczyniają się do ich wzrostu, są dyskryminowani przy ubieganiu się o pracę²⁴. Dotyczy to np. kobiet – przyszłych matek, osób szczególnie podatnych na zachorowanie. Te pierwsze otrzymują ustawowo określone świadczenia i mają zagwarantowany powrót do pracy. Osoby szczególnie podatne na zachorowania są istotnym obciążeniem dla przedsiębiorstw małych i średnich, gdzie równomierne rozłożenie się „złych i dobrych ryzyk” (osób dużo i mało chorujących) jest mało prawdopodobne.

Reasumując, ustawodawstwo pracy oraz rosnące obciążenia socjalne przedsiębiorstw są, jak sądzą przedstawiciele „neoklasycznego odrodzenia” lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, istotną barierą dla zmniejszania rozmiarów bezrobocia. Niejednokrotnie uważa się je za jedną z przyczyn wzrostu bezrobocia, a zwłaszcza wydłużania się przeciętnego okresu jego trwania. Prowadzą one bowiem do dyskryminacji pewnych grup społecznych na rynku siły roboczej. Istotnie też zmniejszają elastyczność zatrudnienia względem wzrostu produkcji. Elastyczność ta, jak podaje E. Spitznagel, wynosiła w RFN w latach 1958–1975 – 0,866, podczas gdy w latach 1975–1979 już tylko 0,278²⁵. Z porównania wzrostu zatrudnienia do przyrostu produkcji w okresach 1978–1980 i 1967–1969 przeprowadzonego przez Soltwedela wynika natomiast, iż ten sam procentowy wzrost produkcji w obu okresach spowodował w latach 1978–1980 o połowę mniejszy przyrost zatrudnienia niż w latach 1967–1969²⁶.

2. KONCEPCJE BEZROBOCIA INDUKOWANEGO PRZEZ WPŁYW POLITYKI SOCJALNEJ NA DECYZJE ZATRUDNIONYCH I BEZROBOTNYCH

Te koncepcje jednoznacznie interpretują bezrobocie jako zjawisko o charakterze dobrowolnym, a jego przyczyn doszukują się w racjonalnym postępowaniu jednostek. Politykę socjalną, a zwłaszcza system zasiłków dla bezrobotnych, uważa się tu za istotny czynnik wzbudzający bezrobocie i przedłużający okres jego trwania.

²³ Tamże.

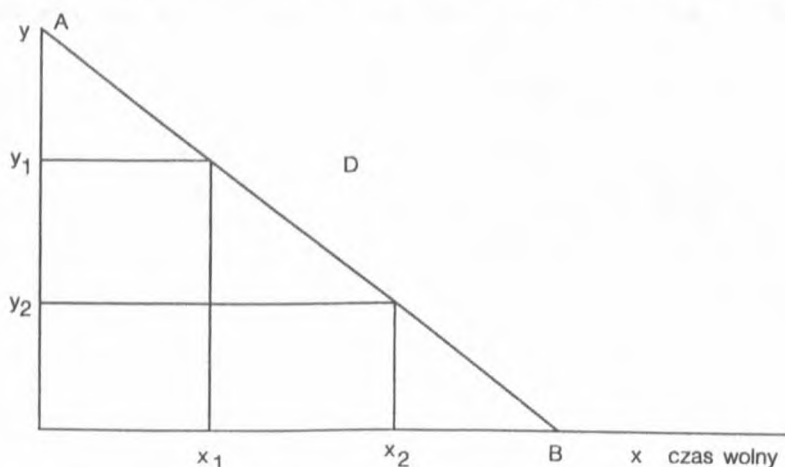
²⁴ M. E. Streit, *Zur politischen...*, s. 167–168.

²⁵ E. Spitznagel, *Kurzfristige Beschäftigungsfunktion*, „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung” 1977, Heft 1, s. 166.

²⁶ R. Soltwedel, *Unerwünschte...*, s. 82.

2.1. Koncepcja bezrobocia wzbudzanego przez zasiłki

W koncepcji tej²⁷ wychodzi się z bardzo prostego założenia, że jednostka może czas, jakim dysponuje podzielić, odpowiednio do swych preferencji, na czas pracy (dochód) i czas wolny (rys. 1). Gdy ona na rynku oferuje do sprzedaży swą siłę roboczą na określony czas ujawnia jednocześnie tą decyzją swą preferencję co do czasu wolnego. Teoretycznie rzecz biorąc istnieje wiele możliwości wyboru między czasem pracy (dochodem) a czasem wolnym, z uwagi jednak na obowiązujący w praktyce system pracy tylko niektóre z nich mogą zostać wybrane. Wprowadzenie zasiłku dla bezrobotnych zmienia jednak „logikę sytuacji”. Jednostka może teraz wybrać punkt, leżący poza „linią zamienności”, bez odpowiedniej straty w dochodzie.



Rys. 1. Linia A-B – linia zamienności między czasem wolnym a czasem pracy (dochodem), punkt D – znajdujący się poza linią zamienności, w którym pracobiorca uzyskuje więcej czasu wolnego bez odpowiedniej straty w dochodzie, co wynika z pobierania przez niego zasiłku dla bezrobotnych

Stosunek między zasiłkiem dla bezrobotnych (y_2) a dochodem z pracy (y_1) jest stopą wsparcia (czy częściej używaną w naszej terminologii stopą kompensacji utraconego dochodu przez zasiłek). Hipoteza wysuwana w ramach powyższej koncepcji brzmi: im wyższa jest stopa wsparcia, tym wyższe jest indukowane (dobrowolne) bezrobocie i tym większa jest stopa bezrobocia.

Wysokość stopy bezrobocia, na co słusznie zwracają uwagę P. Windolf i H. Weirich, uzależniona jest od dwóch czynników: przyrostu bezrobocia

²⁷ Koncepcję tę prezentujemy opierając się na pracy: P. Windolf, H. Weirich, *Die neue Arbeitslosigkeit und die Grenzen der Sozialpolitik*, [w:] *Veröffentlichungsreihe des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung*, Berlin 1980, s. 8.

i długości jego trwania. W związku z tym wpływ zasiłków na wysokość tej stopy może, ich zdaniem ujawnić się w dwóch przypadkach. A mianowicie wtedy, gdy zatrudnieni sami wymawiają pracę, by mieć więcej czasu wolnego oraz wtedy, gdy wymówiono im pracę, ale przedłużają oni dobrowolnie okres trwania bezrobocia z powodów, które nie wynikają z trudności znalezienia nowego miejsca pracy.

Windolf i Weirich wyrażają jednak pogląd, że przedłużanie okresu bezrobocia, odzwierciedlające się w odrzucaniu ofert pracy, może mieć miejsce tylko wówczas, gdy bezrobotny zakłada, iż w późniejszym okresie znajdzie jakieś inne miejsce pracy. Co więcej, że może on przy swej strategii postępowania, wyrażającej się w dobrowolnym przedłużaniu długości trwania bezrobocia, określić w miarę realnie pożądaný termin jego zakończenia. To jednak, ich zdaniem, jest możliwe tylko w sytuacji stosunkowo niskiego bezrobocia. Gdy staje się ono zjawiskiem masowym, tego rodzaju strategia jest zbyt ryzykowna. Może ona bowiem pozbawić bezrobotnego pracy na czas dłuższy od pożądanego²⁸.

2.2. Koncepcja wpływu polityki socjalnej na bezrobocie w ramach teorii poszukiwań na rynku pracy

Teoria poszukiwań na rynku pracy powstała na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych na gruncie amerykańskim²⁹, ale znalazła ona swych zwolenników także w innych krajach³⁰. Traktuje ona bezrobocie jako skutek poszukiwań najkorzystniejszych ofert pracy, a te poszukiwania z kolei są wynikiem niekompletności informacji posiadanych przez pracowników o kształtowaniu się stawek płac poza miejscem swej pracy. Decydują się oni dobrowolnie na bezrobocie dlatego, by mieć więcej czasu na poszukiwanie lepszych ofert pracy, a ponadto dlatego, że koszt zdobycia informacji jest większy wtedy, gdy się pracuje, niż wtedy, gdy się pozostaje bezrobotnym³¹.

Bezrobotni, jak twierdzą przedstawiciele teorii poszukiwań, dokonują następnie określonej kalkulacji przy swych decyzjach o ponownym powrocie

²⁸ P. Windolf, H. Weirich, *Die neue Arbeitslosigkeit...*, s. 7.

²⁹ Jej twórcami była grupa amerykańskich ekonomistów na czele z E. S. Phelpssem, D. T. Mortensenem, C. C. Holtem i A. A. Alchianem, por. pr. zbior. *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, ed. E. S. Phelps, New York 1970.

³⁰ W RFN na przykład zaliczyć do nich można D. Freiburghausa, por. *Zentrale Kontroversen der neueren Arbeitsmarkttheorie*, [w:] M. B. Olle, *Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktopolitik*, Opladen 1976, s. 80–87 oraz N. Bertholda i B. Kūlpa, por. *Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft*, Berlin 1987, s. 26–44.

³¹ E. Kwiątkowski, *Neoklasyczne teorie...*, s. 225–226.

do pracy, która mieści się w ich strategii racjonalnego działania. W kalkulacji tej uwzględniane są z jednej strony koszty, a z drugiej korzyści wynikające z poszukiwania pracy. Do kosztów zalicza się zazwyczaj:

- koszty informacji (telefon, podróże, prasa itp.). Hipoteza, jaką się tu stawia, brzmi: im dłuższy okres poszukiwania pracy, tym wyższe koszty, ponieważ bezrobotny musi wykorzystywać wciąż nowe źródła informacji;

- koszty wynikające z odrzucania ofert pracy, sprowadzające się do różnicy między oferowanym dochodem a dochodem uzyskiwanym podczas trwania bezrobocia (zazwyczaj jest to zasiłek). Im większa jest ta różnica, tym wyższe koszty;

- koszty, będące następstwem utraty czy dewaluacji wcześniej nabytych kwalifikacji – im dłużej trwa bezrobocie, tym bardziej dewaluują się nabyte umiejętności.

Przy kalkulowaniu spodziewanych korzyści bierze się natomiast pod uwagę:

- preferowany dochód, który jest poszukiwany;

- prawdopodobieństwo znalezienia miejsca pracy, przynoszącego tenże dochód. Im dłużej trwa bezrobocie, tym niżej jest ono oceniane przez bezrobotnego;

- różnicę między oferowanym a oczekiwanym (preferowanym) dochodem³².

Bezrobotny będzie tak długo szukał pracy, jak długo koszty z tego wynikające nie przewyższają spodziewanych korzyści. Polityka socjalna, jak twierdzą przedstawiciele teorii poszukiwań³³, może w sposób istotny przyczyniać się do wydłużania okresu poszukiwania pracy poprzez swój wpływ na stronę kosztów. Może ona wpływać na wszystkie wyżej wymienione pozycje kosztów poszukiwania pracy, powodując znaczne ich obniżenie. Państwo może bowiem w ramach pełnionej przez siebie funkcji socjalnej dokonywać zwrotu (całkowitego lub częściowego) kosztów zdobywania informacji przez bezrobotnego (np. kosztów podróży), zwiększać zasiłki dla pozostających bez pracy lub wydłużać okres, na jaki są one przyznawane, czy wreszcie oferować bezrobotnym bezpłatne lub tylko częściowo odpłatne możliwości dalszego kształcenia czy przeszkolenia, co nie tylko osłabia niebezpieczeństwo utraty już nabytych kwalifikacji, ale także stwarza szansę ich podniesienia³⁴. Im bardziej więc będzie państwo subwencjonować koszty poszukiwania pracy, tym bardziej okres jej poszukiwania będzie wydłużony. Gdyby natomiast pozostawało ono bierne, gdyby zrezygnowało z przedsięwzięć subwencyjnych, to koszty te szybko by wzrosły i zmusiły poszukujących

³² Por. P. Windolf, H. Weirich, *Die neue Arbeitslosigkeit...*, s. 14–15.

³³ Tamże.

³⁴ Polityka socjalna państwa może także łączyć przedsięwzięcia wspierające proces kształcenia z przedsięwzięciami wspierania finansowego. Na przykład w RFN istnieje od 1969 r. możliwość uczestniczenia bezrobotnych w bezpłatnych kursach kształcenia i ubiegania się przez nich o przyznanie zasiłków na utrzymanie podczas trwania kursu.

pracy do kompromisów, do zmniejszenia swoich wymagań przy ubieganiu się o nią.

Bezrobocie rozpatrywane w ramach teorii poszukiwań to bezrobocie o charakterze frykcyjnym. Przedstawiciele tej teorii ignorują bezrobocie typu keynesowskiego, a także w zasadzie nie uwzględniają bezrobocia strukturalnego, ponieważ w ich modelu zakłada się dość szybkie dopasowanie strukturalne popytu i podaży siły roboczej³⁵.

Ich zarzut pod adresem polityki socjalnej, sprowadzający się do stwierdzenia, iż zwiększa ona bezrobocie poprzez wydłużanie okresu poszukiwania pracy nie ma racji bytu w odniesieniu do bezrobocia o charakterze koniunkturalnym i strukturalnym. Przy tym pierwszym bezrobotni, na co słusznie wskazują Windolf i Weirich, nie mają warunków do prowadzenia jakichś indywidualnych strategii postępowania³⁶. O tym, czy znajdą oni pracę, decyduje głównie polityka koniunkturalna państwa, skuteczność jej instrumentów zastosowanych do ożywienia koniunktury. Polityka socjalna w ramach teorii keynesistowskiej może być uznana za istotny czynnik zmniejszający w sposób trwały głębokość kryzysu, a niektóre jej elementy (w tym przede wszystkim system zasiłków dla bezrobotnych) zostały zakwalifikowane do grona automatycznych stabilizatorów koniunktury³⁷.

Przy bezrobociu strukturalnym natomiast zachowania bezrobotnych w procesie poszukiwania pracy, ich indywidualne strategie dostosowawcze faktycznie stają się centralnym czynnikiem określającym jego wielkość. Bezrobotni przy tego rodzaju bezrobociu mogą znaleźć miejsca pracy zazwyczaj dzięki swej zawodowej i terytorialnej mobilności. Na ich zachowania dostosowawcze polityka socjalna może mieć istotny wpływ, ale należałoby go widzieć zupełnie inaczej niż to czynią przedstawiciele teorii poszukiwań. Aktywna polityka socjalna, tzn. taka, która nie ogranicza się tylko do wypłaty zasiłków, lecz uruchamia także przedsięwzięcia wspierające proces kształcania czy przeszkolenia bezrobotnych, która wspiera ich zawodową i przestrzenną mobilność, może przyczyniać się do ograniczenia rozmiarów bezrobocia strukturalnego. Spełniać więc może ważną i pozytywną funkcję, sprowadzającą się do preferowania bezrobotnym alternatywnych możliwości dostosowania się do strukturalnych zmian na rynku pracy. Ostateczne decyzje dotyczące ich wykorzystania należą – rzecz jasna – do samych bezrobotnych, zależą od ich indywidualnych strategii postępowania. Wymagają też od nich odpowiedniej aktywności w procesie poszukiwania pracy. Oni muszą sami ocenić, które przedsięwzięcia dostosowawcze zwiększają ich

³⁵ Por. E. Kwiatkowski, *Neoklasyczne teorie...*, s. 229.

³⁶ P. Windolf, H. Weirich, *Die neue Arbeitslosigkeit...*, s. 17.

³⁷ Szerzej na ten temat: T. Hadrowicz, *Rola systemu zabezpieczenia społecznego w gospodarce współczesnego państwa kapitalistycznego na przykładzie RFN*, Łódź 1979, s. 97–171 (maszynopis pracy doktorskiej).

szanse na rynku pracy i jak się one dają pogodzić z ich dotychczasową zawodową biografią. Ich strategia postępowania zawiera więc w sobie także decyzje sprowadzające się do odrzucenia ofert pracy. Aktywny bezrobotny, który zbiera informacje i nie przyjmuje pierwszej oferty pracy kojarzy się często z „dobrowolnie bezrobotnym”, co zdaniem P. Windolfa i H. Weiricha jest zdecydowanie błędnym skojarzeniem³⁸. Dla nich czas poszukiwania pracy jest czasem produktywnym w tym sensie, że umożliwia dopasowanie kwalifikacji oraz społecznych i rodzinnych warunków bezrobotnych do strukturalnych przeobrażeń zachodzących w gospodarce. Jego wydłużenie zapewnia zazwyczaj lepszą alokację siły roboczej, lepsze zastosowanie jej kwalifikacji³⁹.

2.3. Koncepcja racjonalnego wyzyskiwania systemu świadczeń socjalnych a bezrobocie

Problem negatywnego wpływu polityki socjalnej na bezrobocie znalazł także swój wyraz w koncepcjach „racjonalnego wyzyskiwania państwowych systemów socjalnych”. Koncepcje te pojawiły się w latach siedemdziesiątych w RFN. Zaliczyć do nich należy: koncepcję „kolektywnego samoszkodzenia” W. A. Jöhra⁴⁰, „pułapek racjonalności” Ph. Herdera-Dorneicha⁴¹ i „rachunku restauracyjnego” P. Kosłowskiego⁴². Mimo różnych tytułów wszystkie one zawierają podobną treść i główną tezę, stwierdzającą, iż kolektywny, przymusowy system ubezpieczeń społecznych skłania ubezpieczonych do zachowań polegających na nadużywaniu prawa do świadczeń, do świadomego wywoływania czy pozorowania stanów socjalnych, dających do nich prawo, do wykorzystywania tego systemu w celu maksymalizacji własnych korzyści.

W uzasadnieniu tej tezy stwierdza się, iż w warunkach istnienia przymusu ubezpieczenia i przymusu opłacania składek ubezpieczeniowych jedyną racjonalną strategią działania ubezpieczonego jest maksymalizacja uzyskiwanych przez niego świadczeń socjalnych. Strategia prowadząca do obniżki kosztów ubezpieczenia (składek ubezpieczeniowych) nie ma sensu, ponieważ oszczędności z niej wynikające rozkładają się równomiernie na wszystkich ubezpieczonych, a więc nie przypadają w udziale jedynie temu,

³⁸ P. Windolf, H. Weirich, *Die neue Arbeitslosigkeit...*, s. 21.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ W. A. Jöhr, *Die kollektive Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils*, [w:] *Wettbewerb, Konzentration und wissenschaftliche Macht*, Berlin 1976.

⁴¹ Ph. Herder-Dorneich, *Ordnungstheorie des Sozialstaates*, Tübingen 1983, s. 22–25.

⁴² P. Kosłowski, *Sozialphilosophische und systemtheoretischsoziologische Grundlagen des Sozialstaates*, [w:] P. Kosłowski, R. Löw, *Chancen und Grenzen des Sozialstaates*, Tübingen 1983, s. 8–9.

który swoim zachowaniem je spowodował. Podobnie na wszystkich ubezpieczonych rozkładają się zwiększone koszty w przypadku podjęcia strategii zmierzającej do maksymalizacji świadczeń. Stąd ci, którzy je powodują obciążeni są tylko niewielkim ułamkiem przyrostu kosztów. Tym samym system ubezpieczenia społecznego przestaje być traktowany jako zabezpieczenie na wypadek wystąpienia określonego ryzyka socjalnego, lecz jako beneficjum, które można świadomie wyzyskiwać. Jedną z najbardziej widocznych form tego wyzysku jest, zdaniem autorów powyższej koncepcji, świadome, dobrowolne przechodzenie w stan bezrobocia lub przedłużenie okresu jego trwania.

Tak więc uważa się, iż działalność państwa sama tworzy pewne problemy, przynosi niezamierzone negatywne skutki uboczne. W przypadku jego działalności socjalnej, wyłączającej mechanizm rynku, wykorzystującej instrument przymusu ubezpieczenia i opłacania składek, pojawia się sytuacja, w której, jak twierdzi Herder-Dorneich dla racjonalnie postępującego człowieka racjonalnym jest zachowanie irracjonalne. Racjonalność i irracjonalność występują łącznie. Jednostka, dążąc do maksymalizacji swoich korzyści, a więc postępując racjonalnie, udaremnia jednocześnie racjonalność całego systemu (systemu socjalnego)⁴³.

Przymusowy system ubezpieczenia społecznego nie może, zdaniem P. Kosłowskiego, podlegać ani skutecznej biurokratycznej kontroli, ani kontroli ze strony prywatno-gospodarczej konkurencji. Stąd zjawiska nadużywania uprawnień socjalnych nie mogą być wyeliminowane⁴⁴.

3. PRÓBA OCENY I PODSUMOWANIA

Przedstawione w tym opracowaniu, w systematycznym ujęciu, podstawowe koncepcje negatywnego wpływu polityki socjalnej państwa na bezrobocie mieszczą się, poza jednym wyjątkiem⁴⁵, w nurcie neoklasycznym. Chcąc się do nich ustosunkować, należałoby więc najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy słuszna jest neoklasyczna diagnoza przyczyn bezrobocia w gospodarce kapitalistycznej. Czy faktycznie bezrobocie może być interpretowane jako skutek „usztynień w rynkowym mechanizmie dostosowawczym” na rynku pracy, który przy ich braku zapewniałby stan równowagi między popytem a podażą siły roboczej. Otóż z diagnozą taką zgodzić się nie można. Neoklasyczna koncepcja bezrobocia nie znajduje bowiem potwierdzenia w rzeczywistości. Najlepszym tego dowodem jest fakt, iż także w okresie,

⁴³ Ph. Herder-Dorneich, *Ordnungstheorie...*, s. 22.

⁴⁴ P. Kosłowski, *Sozialphilosophische...*, s. 8.

⁴⁵ Wyjątek ten stanowi omawiana w pkt 1.1 teoria nieformalnych kontraktów, która jest próbą stworzenia mikroekonomicznych podstaw dla keynesistowskiej teorii bezrobocia.

kiedy ograniczeń w mechanizmie rynkowym nie było lub było ich znacznie mniej niż obecnie, kiedy płace nominalne były raczej giętkie bezrobocie występowało i to w znacznej skali⁴⁶.

Neoklasyczna teoria bezrobocia nie jest więc w stanie zadowalająco wyjaśnić bezrobocia o charakterze masowym, bezrobocia, które wynika z nierównowagi między globalnym popytem a globalną podażą na rynku siły roboczej. Wyjaśnienie przez nadmierne płace realne oraz niedoskonałości tego rynku – spowodowane m. in. głównie polityką społeczno-gospodarczą państwa oraz wiarą, że gdyby ograniczeń w funkcjonowaniu tego rynku nie było, bezrobocie sprowadzone zostałoby do zera – nie można uznać za trafne. W tym względzie keynesistowska diagnoza przyczyn bezrobocia, wskazująca na niedostateczne rozmiary popytu na dobra i usługi, wydaje się być bardziej przekonująca. Jeśli uznamy ją za słuszną, to wówczas wpływ polityki socjalnej państwa na rozmiary bezrobocia jawi się całkiem inaczej niż widzą go przedstawiciele ekonomii neoklasycznej.

W ramach keynesistowskiej ekonomii popytu można bowiem wykazać i zostało to zrobione, że po pierwsze znaczna część wydatków socjalnych państwa ma charakter stały, niewrażliwy na wahania koniunktury i współtworzy tym samym w gospodarce wraz z innymi wydatkami państwa o stałym charakterze coś w rodzaju poduszki stabilizacyjnej, czy mówiąc precyzyjniej poduszki antykryzysowej. Podnosi trwale dolny punkt fazy kryzysu, powoduje, że załamania kryzysowe są słabsze niż w przypadku, gdyby tych wydatków nie było. Po drugie zaś niektóre elementy państwowego systemu świadczeń socjalnych, przede wszystkim zaś zasiłki dla bezrobotnych, pełnią funkcję automatycznych stabilizatorów koniunktury, wykazują się antycykliczną wrażliwością koniunkturalną.

Obok bezrobocia typu keynesowskiego występują jednak w rzeczywistości gospodarczej krajów kapitalistycznych także inne rodzaje bezrobocia. Chodzi tu głównie o bezrobocie o charakterze frykcyjnym czy strukturalnym. W odniesieniu do tych typów bezrobocia, które wynikają z krótkookresowych bądź bardziej długotrwałych niedopasowań strukturalnych na rynku pracy, polityka socjalna może pełnić zarówno funkcje pozytywne (sprzyjające ograniczaniu jego rozmiarów), jak i w pewnym stopniu funkcje negatywne (podtrzymujące bezrobocie, zwłaszcza w obrębie pewnych grup społecznych). Tych pierwszych upatrywać należy w takich zabiegach socjalnych państwa, które wspierają procesy dokształcania, przekwalifikowania, przeszkolenia czy zawodowej rehabilitacji bezrobotnych, czy pracowników zagrożonych zwolnieniem z pracy, w świadczeniach, polegających na zwrocie pełnym lub częściowym kosztów poszukiwania pracy, przeprowadzki i urządzenia się w nowym miejscu zatrudnienia, a więc w takich przedsięwzięciach socjalnych,

⁴⁶ Por. E. Kwiatkowski, *Neoklasyczne teorie...*, s. 85.

które służą zwiększaniu mobilności zawodowej i terytorialnej siły roboczej. Pozytywną rolę w ograniczaniu bezrobocia może też odgrywać subwencjonowanie kosztów zatrudnienia niektórych grup społecznych (np. niepełnosprawnych). Jednocześnie jednak nie można w pełni i jednoznacznie zanegować niektórych neoklasycznych poglądów, stwierdzających negatywny wpływ na bezrobocie pewnych uregulowań socjalnych. Dotyczy to głównie płac minimalnych, szczególnej ochrony przy wypowiedzeniu pracy i innych „przywilejów” socjalnych stworzonych dla niektórych grup zatrudnionych (np. kobiet – przyszłych matek, osób w starszym wieku, niepełnosprawnych) oraz faktu, iż rosnące obciążenia socjalne przedsiębiorstw, wynikające z rozbudowy socjalnej funkcji państwa podnoszą koszty zatrudnienia i rozkładają się nierównomiernie na poszczególne grupy pracowników. Może to prowadzić do dyskryminacji tych „socjalnie uprzywilejowanych” na rynku pracy i skazywać ich na długotrwałe bezrobocie. Nie można też kategorycznie odrzucić tezy, iż system socjalny może być „racjonalnie wyzyskiwany”, choć zjawisko to należy – naszym zdaniem – uznać za marginesowe. Należy także uznać za fakt bezsporny, iż zasiłki dla bezrobotnych zmieniły ich sytuację na rynku pracy, stępiły przymus podjęcia każdej pracy za każdą płacę, ponadto w przypadku szybko rosnących kosztów zatrudnienia mogą występować próby uzyskiwania wzrostu produkcji poprzez zwiększanie godzin nadliczbowych i tym samym przyrosty zatrudnienia będą mniejsze niżby to wynikało ze stopnia ożywienia koniunktury. Dość przekonujący wydaje się też być pogląd autorów teorii nieformalnych kontraktów, iż system zasiłków dla bezrobotnych sprzyja przejściowym zwolnieniom z pracy.

Nie negując więc możliwości negatywnego wpływu polityki socjalnej na bezrobocie, nie można jednak, jak to czynią przedstawiciele ekonomii neoklasycznej, tego wpływu wyolbrzymiać, a już całkowicie nie do przyjęcia jest przypisywanie polityce płacowej związków zawodowych i polityce socjalnej państwa całkowitej odpowiedzialności za bezrobocie, upatrywanie w tym przyczyn masowego bezrobocia.

Na zakończenie warto jeszcze przytoczyć wypowiedź amerykańskiego przedstawiciela nauk społeczno-ekonomicznych Marstona, który ustosunkowując się do kwestii wpływu zasiłków na bezrobocie stwierdził: „Ani obrońcy zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, którzy zaprzeczają temu, że ono stanowi hamulec dla ograniczenia bezrobocia, ani jego przeciwnicy, którzy oskarżają go o wzbudzanie poważnych rozmiarów bezrobocia nie są przekonujący. Jakkolwiek studia przeprowadzone w USA pokazują, że wywołuje ono dostrzegalne przyrosty bezrobocia, to są one jednak na tyle małe, że w żadnym przypadku nie uzasadniają wyobrażenia o armii bezrobotnych symulantów i oszukańców”⁴⁷. Zgadzać się niemal w pełni z tym

⁴⁷ St. T. Marston, *The Impact of Unemployment Insurance on Job Search*, „Brooking Papers on Economic Activity” 1975, No. 1, s. 40.

poglądem, zgłosić należy do niego jedną poprawkę. Mianowicie tę, że przedstawiciele ekonomii neoklasycznej nie traktują dobrowolnie bezrobotnych w kategoriach symulantów i oszukańców, lecz jako racjonalnie kalkulujące jednostki, które w sposób świadomy, oparty na zimnej kalkulacji wybierają stan bezrobocia.

Tadeusz Hadrowicz

SOCIAL POLICY OF THE CAPITALIST STATE AND THE ISSUE OF UNEMPLOYMENT

One of the major and at present most frequently made charges against social policies in developed market economies is that they stimulate unemployment, increase it and extend its duration. This charge is not new; it was made repeatedly also in the past but at the time of *neoclassical revival* in the 1970s and 1980s it was given new interpretations going much beyond the traditional form.

The current concepts of the negative impact of social policy on unemployment can be divided into two kinds, namely into those which attempt to derive it from analysis of the influence exerted by some social ventures on personnel policy of enterprises and into those which consider their effects from the viewpoint of the employed and unemployed. The former say that a number of forms of social activity of the state hinder adjustment processes in the labour market through their impact on employment decisions taken in enterprises, and the latter show that some social undertakings result in such behaviour as voluntary choice of being unemployed or in people's conscious and purposeful extension of the duration of unemployment.

This paper contains a synthetic presentation of these concepts and an attempt to evaluate their compatibility with the realities.