

Zbigniew Kaźmierczak*

NIKTÓRE SPOSOBY REDUKCJI BEZROBOCIA STRUKTURALNEGO
(W ŚWIELE DOŚWIADCZEŃ KRAJÓW CZŁONKOWSKICH OECD)

We wszystkich rozwijających się gospodarkach zachodzą przemiany strukturalne. Są one następstwem, a jednocześnie przyczyną rozwoju. Zasoby gospodarcze są przemieszczane zgodnie ze zmieniającymi się warunkami technicznymi produkcji z dziedzin, których status ekonomiczny ulega zachwianiu, do bardziej "wyrafinowanych", osiągających korzyści komparatywne.

Rozwijająca się gospodarka zmienia także swoją strukturę w dostosowaniu do popytu krajowego i zagranicznego na produkty i usługi, podaży krajowej i zagranicznej materialnych czynników produkcji, siły roboczej oraz pieniądza. Przemiany, o których mowa, łączyć ponadto należy z długookresowym, powszechnym i obiektywnie działającym procesem wiodącym do dominacji sektora usługowego w gospodarce¹.

Jednym z objawów powiązań pomiędzy rozwojem systemu gospodarczego, jego strukturą i gospodarką światową jest powstawanie nowych i równoczesne zanikanie niektórych istniejących dotychczas miejsc pracy. Ubytek miejsc pracy spowodowany zamykaniem przedsiębiorstw, drastycznym ograniczeniem ich działalności bądź zmianą lokalizacji należy do przykrych następstw przemian strukturalnych. Jednakże najczęściej w tym samym czasie gdzie indziej (w dziedzinach rozwojowych, lub(i) w innych obszarach geograficznych) pojawiają się nowe możliwości pracy. Tak więc, w dynamicznych gospodarkach nieustannie przebiega "wymiana" miejsc pracy.

Jeśli globalne saldo końcowe wymiany jest dodatnie, tzn. liczba powstałych stanowisk roboczych przewyższa liczbę likwidowanych,

* Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ Proces ten nazywany jest w literaturze "deindustrializacją", por. np. D. M a s s e y, R. M e e g a n, *The Anatomy of Job Loss. The how, why and where of Employment Decline*, Methuen and Co., London 1982, s. 4. *The Economic Decline of Modern Britain*, ed. D. C o a t e s, J. H i l l a r d, Wheatsheaf Books Ltd., Brighton 1986, s. 27-42.

wówczas można oczekiwać, iż sytuacja na ogólnym rynku pracy nie pogorszy się. Jednakże z pewnością zmieni się sytuacja na wielu lokalnych rynkach pracy, ujawniając rozbieżności pomiędzy liczbą i strukturą wolnych miejsc pracy, liczebnością i charakterystyką kwalifikacyjno-zawodową osób poszukujących pracy. Wśród nich może być duży odsetek osób zwolnionych w wyniku wymiany miejsc pracy.

W przypadku salda ujemnego należy przewidywać powiększanie się bezrobocia strukturalnego, złożonego w dużej części z pracowników, którzy utracili pracę. Rzeczywiste zagrożenie bezrobociem strukturalnym pojawia się dopiero wówczas, gdy nie podejmowane są działania rynkowych dostosowań strukturalnych. Dzieje się tak dlatego, iż w żadnych warunkach wtórne zatrudnianie pracowników zwolnionych nie jest procesem automatycznym i samoregulującym się, a przy tym złożonym.

Rynkowe dostosowania mają duże znaczenie dla pojedynczego pracownika, społeczeństwa i gospodarki. Dla tego, kto utracił pracę nowa sytuacja często oznacza odczuwalną utratę dochodu osobistego, satysfakcji i może pociągać za sobą skutki nawet zdrowotne. Następstwa, o których mowa, dotyczą w znacznej mierze także tych, którzy znaleźli inną pracę. Wielu z trudem przystosowuje się do nowego zawodu, otoczenia, pracodawcy i nierzadko nowej lokalizacji.

Jeśli zwolnienia obejmują dużą liczbę osób jakiejś społeczności lokalnej, wówczas może dojść do jej rozpadu. W wyniku wymiany stanowisk roboczych pewna ich część dłużej lub krócej pozostaje nieobsadzona. Kosztowne urządzenia będące ich wyposażeniem są wówczas niewykorzystane, co prowadzi do utraty części zysków i dochodu narodowego. Co więcej, w gospodarkach rynkowych deficyty strukturalne zasobów siły roboczej mogą zwiększać ryzyko inflacji, jeśli uruchamiane zostają środki w celu zwiększenia popytu globalnego i zatrudnienia.

Pewien zakres rozbieżności pomiędzy wymaganiami i możliwościami związanymi z siłą roboczą jest nieunikniony, istnieją jednak uzasadnione obawy, iż pozostawione bez kontroli będą się powiększały². Konieczna jest współpraca instytucji państwowych odpowiedzialnych za stan rynku pracy, sektora prywatnego, związków zawodowych i osób zwolnionych w wyniku zmian struktury miejsc pracy.

Proces przemian strukturalnych pociąga za sobą większe napięcia w gospodarkach wolno rozwijających się niż w ekspansywnych, dyna-

² Por. *Growth structural change and manpower policy. The challenge of the 1980's. Report of the Director General*, ILO, Geneva 1979. s. 67-87, oraz *Employment. The Challenge for the Nation*, Department of Employment, London 1985, s. 10-11.

micznych, ponieważ w tych pierwszych jest mniej dziedzin rozwojowych, do których można by skierować zwolnioną siłę roboczą. Co więcej, "tradycyjne" przemysły, w których z natury rzeczy skoncentrowane są zmiany strukturalne, są zazwyczaj pod silnym wpływem związków zawodowych, co doprowadza do konfliktu interesów i oporu wobec przemian.

W otwartych, konkurencyjnych gospodarkach korzyści z wymiany miejsc pracy, strukturalnych adaptacji i towarzyszącej im rosnącej wydajności pracy rozprzestrzeniają się w całej gospodarce. Tymczasem koszty dostosowań obciążają bezpośrednio grupę objętą zmianami. W rzeczywistości, w krótkim okresie przeważa brak korzyści, a z długim okresem wiąże się niepewność co do efektów.

Ujmując rzecz jak najogólniej, staje się możliwe wyprowadzenie dwóch ważnych konkluzji:

po pierwsze, dostosowania strukturalne muszą mieć miejsce w każdej otwartej gospodarce, winno się je ułatwiać poprzez aktywne działanie; im dłużej się tego unika, tym trudniej jest walczyć z bezrobociem;

po drugie, społeczeństwo w całości ma obowiązek dzielić konsekwencje wymiany miejsc pracy, gdyż w całości korzysta z jej efektów.

Tak więc wymianę miejsc pracy pomimo wielu kłopotliwych skutków dla jednostek oraz grup zawodowo-kwalifikacyjnych uznać należy za nieunikniony efekt i warunek rozwijającej się konkurencyjnej gospodarki.

Zdolność do szybkiego i efektywnego dostosowywania się do tempa oraz struktury wymiany miejsc pracy staje się nagłym wyzwaniem. Jest ono podejmowane w państwach o różnym poziomie rozwoju, wykazujących różnice struktur systemów politycznych, instytucji gospodarczych oraz prawa. Z natury rzeczy środki zaradcze klasyfikowane do tych samych grup, przedsięwzięte przez kolejne państwa, cechuje szereg indywidualności.

Celem artykułu jest prezentacja niektórych środków pomocy pracownikom, którzy utracili pracę na skutek przemian strukturalnych gospodarki oraz doświadczeń związanych z ich stosowaniem, a w tym również wskazujących na efektywność. Cel ów wydaje się ważny nie tylko z poznawczego, ale i praktycznego punktu widzenia. Jeśli bowiem znane są doświadczenia innych, to nawet gdy nie można z różnych względów naśladować ich działania dającego pożądane rezultaty, wiadomo czego robić nie wolno lub nie warto. Jest godne podkreślenia, iż doświadczenia ze stosowaniem pewnych środków w jednym państwie niekoniecznie muszą być przydatne w innym.

W artykule wykorzystano obszernie materiał zawarty w drugim raporcie *Measures to assist workers displaced by structural change* komisji panelowej I działającej w strukturze Organizacji do Spraw Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)³.

1. POJĘCIE I ZNACZENIE PROBLEMU PRACOWNIKÓW POZBAWIONYCH PRACY Z POWODU ZMIAN STRUKTURALNYCH GOSPODARKI

Obiektem zainteresowania w niniejszym artykule jest zbiorowość ludzi (bezrobotnych), którzy utracili pracę na skutek dokonujących się zmian strukturalnych i napotykających trudności w samodzielnym przystosowaniu się do aktualnej sytuacji na rynku pracy.

W cytowanym wcześniej raporcie przyjęto, iż pozbawieni pracy, zbędni na skutek przemian strukturalnych pracownicy (*displaced by structural change*) to dorośli (20 lat i więcej), dotychczas ciągle zatrudnieni, obecnie trwale pozbawieni pracy, ponieważ przedsiębiorstwo (lub jego część), w którym pracowali, zostało zlikwidowane, zmieniło lokalizację; zmiana, brygada, bądź stanowisko uległy likwidacji, lub też radykalnie zmniejszono zatrudnienie⁴. Zazwyczaj są to pracownicy ustabilizowani, z odpowiednim doświadczeniem i stażem pracy na określonych stanowiskach. Ich zwolnienie nie wiąże się z powodami natury dyscyplinarnej, jak również z ich własną inicjatywą, lecz spowodowane jest przez ważne zmiany strukturalne, takie jak: zmiana technologii, zmiany w handlu, międzynarodowej konkurencji, zmniejszenie popytu itp.

Jak widać, w definicji stworzonej dla celów operacyjnych akcentuje się przemiany strukturalne jako przyczynę utraty pracy. Z tego

³ Wypełniając przypisane zadania związane z analizą i oceną różnorodnych polityk i programów gospodarowania siłą roboczą w krajach członkowskich Komitet Siły Roboczej i Spraw Socjalnych (Manpower and Social Affairs Committee, MSA) Organizacji do Spraw Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) powołał w 1984 r. pewną liczbę komisji panelowych w celu prowadzenia analiz porównawczych, badania założeń i rezultatów stosowania środków zaradczych odnoszących się do problemów rynków pracy. Komisja panelowa I, w której wzięło udział siedem państw (USA, Australia, Kanada, Francja, Japonia, Holandia i Szwecja), zajmowała się zagadnieniem środków pomocy pracownikom zwalnianym na skutek zmian strukturalnych. Celem prac panelu I była krytyczna ocena stopnia skuteczności realizacji zadań przez poszczególne krajowe programy pomocy zwalnianym pracownikom, ustalenie powodów różnicowania efektów i w końcu wskazanie tych elementów, które mogłyby być rekomendowane innym państwom. Panel I przygotował dwa raporty w powyższej sprawie, z których pierwszy został sporządzony w 1985 r. i opublikowany w 1986 r., a drugi, nawiązujący we wnioskach do poprzedniego - w 1988 r. Por. *Measures to assist workers displaced by structural change: Report by Evaluation Panel No. I (Phase II)*, OECD, Paris 1988.

⁴ Tamże, s. 2.

względem omawianą populację zalicza się do bezrobocia strukturalnego. Jeśli rozważymy również inne proponowane przez teorię kryteria klasyfikacyjne i uwzględnimy to, iż wzajemnie się one nie wykluczają, zyskamy możliwość pogięcia charakterystyki rozpatrywanej grupy.

Badania empiryczne dowodzą, iż bezrobotni z przyczyn strukturalnych pozostają bez pracy przez długi czas, nierzadko dłużej niż rok. Na tej podstawie omawianą zbiorowość zalicza się równocześnie do długotrwale bezrobotnych. Jeśli weźmiemy ponadto pod rozwagę tę okoliczność, iż odejście z pracy nastąpiło z inicjatywy pracodawcy, klasyfikujemy ich do przymusowo bezrobotnych (*involuntary unemployed*). Ponieważ zmiany technologiczne odgrywają istotną rolę w całokształcie przemian strukturalnych, wielu zaliczać można do bezrobocia technologicznego.

Na koniec zauważmy, iż wymienione formy bezrobocia, a strukturalne w szczególności, zaliczane są do bezrobocia nie związanego z deficytem globalnego popytu w gospodarce (*nondemand-deficit-unemployment*)⁵.

Określenie rozmiarów i na tej podstawie znaczenia problemu pracowników pozbawionych pracy z powodów strukturalnych okazuje się trudne w praktyce. Przede wszystkim dlatego, że występuje niedostatek danych statystycznych, lub(i) nie są one publikowane. Często występują istotne różnice w definicjach przyjętych w poszczególnych państwach i stąd nieporównywalność danych⁶.

Najbardziej aktualnych informacji dostarczyły badania reprezentacyjne, oparte na przytoczonej wyżej definicji, przeprowadzone w USA i Kanadzie. Na tej podstawie można stwierdzić, iż w USA średnio rocznie pomiędzy 1981 a 1986 r. pojawiało się ok. 1 mln usuniętych z pracy pracowników, co stanowiło ok. 11% ogólnego bezrobocia; w Kanadzie pomiędzy 1981 a 1984 r. przeciętnie rejestrowano ok. 150 tys. zbędnych pracowników, czyli ok. 13% ogólnego bezrobocia.

W Japonii przez usuniętych z dotychczasowej pracy rozumie się tych, którzy pracując w wyszczególnionych dziedzinach lub obszarach dotkniętych kryzysem zostali zmuszeni do opuszczenia pracy. Ogólna liczba takich osób wynosiła od lipca 1983 r. do czerwca 1987 r.

⁵ Por. np. J. Hughes, R. Perlman, *The Economics of Unemployment. A Comparative Analysis of Britain and the United States*, Wheatsheaf Books, Brighton 1984, s. 26-37.

⁶ Por. np. F. W. Horvath, *The pulse of economic change: displaced workers of 1981-1985*. "Monthly Labor Review", June 1987.

Tabela 1

Niektóre cechy sytuacji ekonomicznej osób zwalnianych
w wyniku zmian strukturalnych w wybranych państwach (w %)

Wyszczególnienie	USA	Kanada	Australia	Szwecja
Data badania	01.1979- 01.1984	1981-1984	11.1984- 07.1985	1974-1980
Rodzaj badania	ogólnopai- stwowe	ogólnopai- stwowe	wycinkowe	wycinkowe
Status zawodowy pracowników w czasie badania:				
zatrudnieni	60	63	52	54
bezrobotni	26	20	27	20
nie uczestniczą- cy w zasobach	14	17	20	26
Okres bezrobocia:				
do 1 miesiąca	25	27	22	-
1-2 miesiące	-	-	6	-
2 miesiące i więcej	-	-	-	-
1-6 miesięcy	32	45	-	-
ponad 6 miesięcy	43	38	-	-
Płaca w nowym miej- scu pracy:				
mniejsza	60	50	50	50
prawie taka sama lub większa	40	50	50	50

Źródło: Measures to assist displaced workers displaced by structural change: Report by Evaluation Panel No. 1 (Phase II), OECD, Paris 1988, s. 3.

53 tys., co stanowiło 13 tys. osób rocznie. Procent zwolnionych w ogólnym bezrobociu w Japonii był jednak niższy niż w USA⁷.

Dane tab. 1 wskazują, iż zbiorowość pracowników usuniętych z pracy posiada podobne cechy. Należy przy tym pamiętać, że dane te pochodzą z różnych okresów, jak również, że populacje próbne objęte badaniem były zróżnicowane. Niemniej, w każdym kraju odsetek bada-

⁷ Wszystkie przytoczone tutaj wskaźniki pochodzą z drugiego raportu panelu I Por. Measures to assist workers...

nych pracowników napotykających trudności w znalezieniu nowej pracy wydaje się być znaczący. Około 40% tych osób pozostawało bezrobotnymi, lub nie uczestniczyło w zasobach siły roboczej w okresie badania, a przy tym wielu znajdowało się w takiej sytuacji od sześciu lub więcej miesięcy. Nieco więcej niż połowa spośród tych, którzy zostali ponownie zatrudnieni (znaleźli inną pracę), zarabiała mniej w nowym miejscu pracy (występuje tu znacząca zgodność wyników badań w różnych państwach, różnych okresach i próbkach).

Do celów porównawczych można również wykorzystać niektóre dane bieżącej statystyki, w których mieszczą się pośrednie informacje o tych, którzy trwale utracili pracę. Nazywa się ich "bezrobotnymi po likwidacji miejsca pracy" (*job loser unemployment*). W większości państw należących do OECD gromadzi się informacje na temat bezrobocia drogą badań reprezentacyjnych, z uwzględnieniem przyczyn bezrobocia. Wyróżnia się tu następujące grupy bezrobotnych: wchodzący na rynek pracy pierwszy raz (*new entrants*), powracający na rynek (*reentrants*), odchodzący z pracy (*job leavers*), tracący pracę (*job losers*). Ostatnia z wymienionych grup składa się z pracowników, których zatrudnienie zakończyło się bez ich udziału, wbrew ich woli, którzy natychmiast rozpoczynają poszukiwania nowej pracy, oraz pracowników okresowo zwolnionych.

Jest więc to zbiorowość, w której zawiera się grupa interesujących nas osób.

W 1984 r. we wszystkich krajach uczestniczących w panelu (w których dostępne były odnośne dane), jedna trzecia lub więcej bezrobotnych zaliczana była do *job losers*. Wszystkie te kraje wykazywały, iż wskaźniki z 1984 r. były wyższe niż w 1979 r. Co więcej, odsetek bezrobotnych dłużej niż rok był znacząco wyższy we wszystkich omawianych państwach, z wyjątkiem Japonii, w ciągu całego okresu.

Sytuacja długookresowo bezrobotnych była szczególnie dokuczliwa w 1984 r. w Holandii, Francji i Australii.

Sumując, istnieje wiele dowodów na to, iż problem tracących pracę rozprzestrzenia się i dynamizuje. Z drugiej jednak strony we wszystkich państwach wzrosła liczba ponownie zatrudnionych spośród zwolnionych. W Japonii np., porównując okres od stycznia 1978 r. do czerwca 1983 r. z okresem od lipca 1983 r. do marca 1986 r., zauważa się spadek przeciętnej miesięcznej liczby zwolnionych pracowników. Bezrobocie osób zwalnianych z przyczyn strukturalnych wydatnie zmniejszyło się w niektórych innych państwach, szczególnie w USA.

Wydaje się uzasadnione stwierdzenie, iż pomimo to, że stopy bezrobocia pozostają wyraźnie zróżnicowane pomiędzy państwami - uczestnikami panelu, to jednak kwestia pracowników tracących pracę wszędzie ma podobny wymiar.

Istnieją pewne dowody na to, iż postępujące przemiany strukturalne są ustabilizowaną kontynuacją długookresowych trendów, a zatem problem wywołanego przez nie bezrobocia nie zaostrza się. Głównym argumentem przemawiającym za tym są ogólne przemiany w strukturach gospodarek polegające współcześnie na przesuwaniu się aktywności gospodarczej z działów produkujących dobra do działów produkujących usługi. W większości wysoko rozwiniętych państw przesunięcie to jest efektem stosunkowo spokojnego trendu mającego swój początek ok. 30 lat temu. Trend "od produktów do usług" doprowadził do spadku udziału zatrudnienia w przemyśle przetwórczym w okresie powojennym.

Z drugiej jednak strony istnieją również oznaki, iż tempo przemian uległo przyspieszeniu w ostatnich latach. Stosunkowo nowe zjawiska, w tym: pojawienie się globalnej nadwyżki zdolności wytwórczych w kluczowych przemysłach (jak np. stalowy), wahliwość głównych sił ekonomicznych, spośród których trzy szczególnie ważne (kursy walut, oprocentowanie kredytów, ceny energii) tworzą jakościowo nową sytuację.

Badania przeprowadzone przez Biuro Statystyki Pracy USA nad zwalnianymi pracownikami po raz pierwszy w latach 1979-1984 i następnie 1981-1986 dowiodły, iż liczebność tej grupy była taka sama w obydwu przedziałach czasu pomimo tego, iż w drugim z wymienionych okresów znacznie wzrosła liczba miejsc pracy w gospodarce. W Szwecji rezultaty czterech różnych badań przeprowadzonych przez National Labour Market Board pomiędzy 1986 a 1988 r. ukazały niewątpliwą tendencję narastania liczby osób mających kłopoty ze znalezieniem stałego zatrudnienia po tym, gdy zlikwidowano ich dotychczasowe miejsca pracy. Takie same konkluzje przyniosły badania 193 przedsiębiorstw zaprzestających działania, w których pracowało co najmniej 50 osób. W Japonii liczba pracowników zatrudnionych w dziedzinach objętych kryzysem zmniejszała się od 1973 r., a tempo ubytku zwiększyło się w 1982 i 1983 r. Pomimo że w 1986 r. stopy bezrobocia obniżyły się: w Holandii do 11,9%, Kanadzie do 9,5%, Australii do 7,5%, USA do 6,9% i Szwecji do 2,7%, są one ciągle powyżej poziomu jaki miały w każdym z tych krajów w okresie przed recesją.

Bezrobocie we Francji wynosząc 10,4% pozostawało wysokie, a w Japonii wzrosło do 2,8%⁸.

2. NIEKTÓRE PROGRAMY PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU OSÓB ZWALNIANYCH W WYNIKU ZMIAN STRUKTURALNYCH

Kraje uczestniczące w panelu pierwszym podejmowały różnorodne programy o zindywidualizowanych cechach w celu ułatwienia ponownego zatrudnienia tych, którzy stracili pracę, lub zostali powiadomieni, iż będą zwolnieni. Skuteczność tych działań była zróżnicowana, jednakże wszędzie pozostawała ona pod silnym wpływem kondycji gospodarki. Im była ona lepsza, tym większy odsetek pracowników pozabawionych pracy udawało się ponownie zatrudnić. Oznacza to, iż główna uwaga winna być skierowana na wzrost gospodarczy, w wyniku czego powiększają się potencjalne możliwości rynkowych programów dostosowawczych. W tym zakresie duże nadzieje są związane z rozwojem indywidualnej przedsiębiorczości, tworzeniem małych firm. W wielu krajach przygotowywano programy tak, aby umożliwiały one sektorowi prywatnemu odgrywanie coraz większej roli we wszystkich aspektach rynkowych działań dostosowawczych.

Ograniczone z natury rzeczy rozmiary artykułu uniemożliwiają przedstawienie programów wszystkich państw uczestniczących w panelu I. Dokonano więc wyboru takich programów, które działały w warunkach niskiego (Japonia i Szwecja) oraz wysokiego bezrobocia (USA i Kanada).

Mówiąc o zindywidualizowanych cechach programów mamy na myśli ich podporządkowanie strukturze państwowej, gospodarczej, społecznej, prawu pracy, tradycjom i praktykom stosunków pracy właściwym każdemu z państw. Dla przykładu, pracownicy europejscy na ogół korzystają z większych zabezpieczeń prawnych zatrudnienia w porównaniu z amerykańskimi i japońskimi. W Japonii prawne zabezpieczenie zatrudnienia nie jest szczególnym przedmiotem prawa pracy (aczkolwiek istnieją tam regulacje dotyczące procedury zwolnień itp.). Ich miejsce zajmują społecznie akceptowane praktyki lub stosunki pomiędzy pracownikiem i pracodawcą.

Od końca lat sześćdziesiątych większość państw europejskich wprowadziła przepisy zobowiązujące pracodawców do uprzedzającego ogłaszania i konsultowania z przedstawicielami pracowników zamiaru

⁸ Por. tamże, s. 2-5.

Programy rynkowych dostosowań strukturalnych w wybranych państwach

Państwo	Istota zmian strukturalnych	Cel programu lub uzasadnienie	Nazwa programu dostosowawczego i okres	Zbiorowość, do której adresowany jest program
1	2	3	4	5
Kanada	Dostosowania gałęziowe związane z handlem, przemianami technologicznymi, nowymi źródłami energii. Problemy dostosowawcze o charakterze lokalnym.	Promocja restrukturyzacji przemysłowej, przekwalifikowanie pracowników i pobudzenie mobilności; rozszerzenie międzynarodowej konkurencyjności, zwiększenie wydajności; pomoc środowiskom jej wymagającym.	Industrial Labour Adjustment Programme (ILAP); 1981-1987.	Pracownicy trwale zwolnieni z pracy w przemysłach objętych przemianami strukturalnymi w 20 określonych rejonach. Pracownicy przemysłu części samochodowych i narzędzi.
		Popieranie rozwoju ekonomicznie żywotnych i konkurencyjnych przemysłów, takich jak: tekstylny, odzieżowy, obuwniczy i garbarski. Pomoc środowiskom i grupom zawodowym najsilniej zagrożonym.	Canadian Industrial Renewal Programme; 1981-1986.	Określone grupy pracowników z wymienionych przemysłów.
		Umocnienie systemu działań konsultacyjno-kooperacyjnych w celu zwiększenia zdolności produkcyjnej z zaangażowaniem sektora prywatnego.	Industrial Adjustment Service (IAS); od 1963 r.	Pracownicy, społeczności lokalne i firmy podatne na znaczne, trwałe redukcje zatrudnienia.
		Ułatwianie dostosowań przez wypłacanie starszym robotnikom świadczeń przedemerytalnych, zachęających do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w przemyśle tekstylnym, odzieżowym i obuwniczym.	Labour Adjustment Benefits Programme (LAB); od 1982 r.	Trwale zwolnieni starsi pracownicy (54-64 l.) ze wskazanych przemysłów.

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4	5
		Promocja restrukturyzacji przemysłu z umacnianiem roli sektora prywatnego w koordynowaniu, specyfikowaniu i transmitowaniu federalnych środków dostosowań rynkowych.	Canadian Jobs Strategy; od 1985 r.	
Japonia	Pojawienie się strukturalnie zafascowanych gałęzi przemysłu i regionów w następstwie kryzysu naftowego 1973 r. Gwałtowny wzrost wartości jena, zmiany technologii, wzrost aktywności zawodowej kobiet oraz postarzenie się	Zapobieganie bezrobociu poprzez stymulowanie dostosowań prowadzonych wewnątrz firm. Pomoc zwolnionym pracownikom w znalezieniu nowej pracy.	Employment Adjustment Subsidy; od 1975 r. Reemployment Assistance Scheme; od 1979 r. Job Applicant Pocket-book; od 1977 r.	Pracownicy grup zawodowych przewidywanych do wymisny lub likwidacji ze względu na zmiany strukturalne. Pracownicy pochodzący ze społeczności lokalnych z obszarów dotkniętych bezrobociem. Długookresowo bezrobotni i inni wyspecyfikowani. Przedsiębiorstwa we wskazanych przemysłach lub obszarach dotkniętych kryzysem. Wskazane przedsiębiorstwa w przemysłach dotkniętych kryzysem. Firmy na wskazanych dotkniętych

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4	5
	zasobów siły roboczej w latach osiemdziesiątych.	Stabilizacja standardu życia zwolnionych pracowników i poprzez to ułatwianie ich ponownego zatrudnienia. Promowanie zatrudnienia zwolnionych pracowników przez zwiększanie liczby miejsc pracy w gospodarce. Wspieranie wzrostu możliwości zatrudnienia w szczególności na obszarach lokalnych.	Zasiłki dla bezrobotnych; od 1975 r. (z uwzględnieniem powiększonych zasiłków). Vocational Reconversion Benefits; od 1977 r. Employment development Subsidy for Specified Jobseekers; od 1981 r. Local Employment Development Guideline and Local Employment Development Plan; od 1987 r.	kryzysem obszarach ponownie zatrudniające zwolnionych w wyniku uzgodnień z dotychczasowym pracodawcą. Zwolnieni pracownicy w wieku 40 lat i więcej na wskazanych, dotkniętych kryzysem obszarach lub w przemyśle, uprawnieni do pobierania zwiększonych zasiłków. Zwolnieni pracownicy we wskazanych dotkniętych kryzysem przemyśle, nieuprawnieni do pobierania zasiłków dla bezrobotnych. Firmy zatrudniające zwolnionych pracowników w wskazanych dotkniętych kryzysem przemyśle lub obszarach. Wskazane obszary.

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4	5
Szwecja	Brak ścisłego określenia istoty przemian strukturalnych. Problemy cykliczno-strukturalne (krótkookresowe). Nieodwracalne zamknięcia przedsiębiorstw.	Wspieranie płynnego transferu pracowników pomiędzy przedsiębiorstwami i przemysłami.	Conference for Local Employment Development. Local Employment Development Subsidy; od 1987 r.	Wskazane obszary. Firmy powstające lub rozwijające się i najmuje pracowników na wskazanych obszarach.
		Ułatwianie transferów zwalnianych pracowników wewnątrz i pomiędzy obszarami. Gdy przedsiębiorstwo zgodnie z zasadą uprzedzającego zawiadomienia ogłasza redukcję zatrudnienia, wówczas państwo udziela zapomogi w wys. 50-60% kosztów płacowych na maks. 960 roboczogodzin, pod warunkiem, iż zwolnienia zostaną odwołane. Biura pracy organizują wewnątrz przedsiębiorstwa trójstronne konsultacje w celu rozważenia niezbędnych działań i środków.	Job Conversion Training Subsidy; od 1987 r. Assistance to the Industrial Security Center. Employment Placement Service.	Firmy na wskazanych obszarach prowadzące szkolenie w celu konwersji zatrudnienia. Zwolnieni pracownicy na wskazanych obszarach. Pracownicy objęci redukcją.

1	2	3	4	5
		Wewnątrz przedsiębiorstwa tworzy się biuro pracy do załatwiania spraw zwalnianych pracowników. Płace pracowników są gwarantowane nawet wówczas, gdy przedsiębiorstwo bankrutuje (wyplaca się je w ustalonym okresie ze specjalnego funduszu tworzonego z wpłat przedsiębiorców). Zatrudniona osoba, która chciałaby wyemigrować poza obszar dotychczasowego zamieszkania gdzie może utracić pracę, ma możliwość uzyskania specjalnej zapomogi, zwrotu kosztów przeprowadzki rodziny i gospodarstwa domowego oraz określoną płacę dzienną w okresie poszukiwania pracy. Oferuje się bezpłatne szkolenie. Przedsiębiorstwa, które zatrudniają zwalnianych pracowników mogą uzyskać dotację rekrutacyjną w wys. 50% płac przez 6 miesięcy. Zwolnieni pracownicy chcący rozpocząć działalność gospodarczą na		Pracownicy objęci redukcją.

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4	5
USA	Spadek zatrudnienia w przemyśle konkurujących importowo, w związku z ekspansją i liberalizacją wymiany międzynarodowej.	własny rachunek mogą uzyskać dotację równą 6-miesięcznym zasiłkom dla bezrobotnych. Osobom niepełnosprawnym podającym indywidualną działalność oferuje się dodatkowe dotacje i kredyty. Pomoc w ponownym zatrudnieniu zwolnionych pracowników z przemysłów konkurujących importowo. Organizowanie szkolenia i innej pomocy w poszukiwaniu pracy.	Trade Adjustment Assistance; od 1974 r. Job Training and Partnership Act (JTPA) Title III.	Bezrobotni o potwierdzonym bezrobociu na skutek konkurencji w handlu zagranicznym. Zwolnieni lub zagrożeni zwolnieniem w wyniku zamknięcia firmy oraz długookresowo bezrobotni.

Źródło: Jak do tab. 1.

redukcji zatrudnienia. Przepisy, o których mowa, są nawiązaniem do paternalistycznych stosunków pracy jakie się uformowały, układów zbiorowych, prawa pracy i prawa zwyczajowego rządzącego indywidualnymi i zbiorowymi zwolnieniami. W Australii The Conciliation and Arbitration Commission, quasi-prawnicze ciało do spraw regulacji stosunków pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi, ustanowiła w 1984 r. nowe wytyczne kształtujące tryb zwolnień pracowniczych z uwzględnieniem zwolnień na skutek zmian strukturalnych. Obejmują one normy odnoszące się do uprzedzającego zawiadomienia, konsultacji i zapewnienia odprawy.

Omówione praktyki kontrastują z doktryną "dowolności zatrudnienia" (*employment at will*), obowiązującą w ostatnim stuleciu w USA.

Środki podejmowane w Japonii są ukierunkowane na zabezpieczenie przed bezrobociem. W Japonii bardzo trudno znaleźć pracę, jeśli się ją utraciło. Regulacje zatrudnienia mają tam przede wszystkim charakter wewnętrzny, tzn. transferów wewnątrz i pomiędzy firmami, lub przekwalifikowań, często z pomocą finansową rządu. Jest to w dużym stopniu następstwo historycznie ukształtowanych wzorców rozwoju przemysłowego tego kraju. Jest on zaliczany do państw stosunkowo późno uprzemysłowionych, gdzie rząd tak jak początkowo, tak i teraz odgrywa ważną rolę w rozwoju. Idzie to w parze z systemem stosunków pracy opartym na zasadzie współpracy pracowników i zarządu, jako gwarancji efektywności działania. Do czynników ułatwiających procesy regulacyjne zatrudnienia w Japonii zaliczyć należy ponadto: elastyczne prawo pracy, gęstość rozmieszczenia przemysłu oraz większą funkcjonalną zależność małych firm od dużych.

Bardzo pobieżne porównanie kwot przeznaczonych na realizację programów regulacji rynkowych pozwala stwierdzić, iż większość rządów przeznacza ok. 0,25% Produktu Narodowego Brutto (GNP) na ten cel, podczas gdy Szwecja aż 2,5% swojego GNP⁹.

Wśród badanych państw USA oferują największy zakres pomocy zwalnianym pracownikom. Dla przykładu, w USA nie praktykuje się subsydiowania płac w firmach o malejącym zatrudnieniu aby powstrzymać zwolnienia, jak również nie subsydiuje się płac w przedsiębiorstwach o rosnącym zatrudnieniu by mogły one przyjmować zwalnianych gdzie indziej pracowników. Nie stosuje się tam również finansowanego przez rząd wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, "zatrudnienia ostatniej szansy" w usługach publicznych, lub trójstronnej

⁹ Por. tamże, s. 6.

(pracodawcy - pracownicy - lokalne władze) koordynacji likwidacji firm. Wymienione formy są natomiast składnikami programów większości innych państw. Francja i Holandia, państwa doświadczające ostrego bezrobocia, wprowadziły ustawodawstwo ciągłego redukowania czasu pracy, by utrzymać jak największą liczbę zatrudnionych.

Kilka spośród omawianych państw stosuje centralnie, często trójstronne środki koordynacji, zarządzania lub nadzorowania procesów dostosowawczych. Daje to pewność, iż wszystkie dostępne zasoby zostaną użyte, by pomóc w ponownym zatrudnieniu i (lub) przekwalifikowaniu zwalnianych pracowników.

Subsydiowanie płac jest szeroko stosowane w Japonii i Wielkiej Brytanii¹⁰. Wcześniejsze emerytury stanowią istotny składnik europejskich strategii "wczesnego wychodzenia i późnego wchodzenia do zasobów siły roboczej" w celu ograniczania podaży siły roboczej.

We wszystkich państwach wiodącą rolę w programach dostosowawczych odgrywa szkolenie zawodowe. Tym co różni poszczególne programy jest umiejscowienie szkolenia. W wielu państwach zezwala się, by szkolenie za pieniądze państwowe było prowadzone przez instytucje prywatne i (lub) przez przedsiębiorstwa. W Japonii praktyka skłania się ku zasadzie, iż rząd finansuje szkolenie prowadzone w przedsiębiorstwach. W Australii dla tych, którzy przeprowadzają szkolenie w ramach sponsorowanych przez rząd programów dostosowawczych dostępne są środki na pokrycie wydatków podstawowych i pomocniczych (podręczniki i inne pomoce dydaktyczne) itp. Szwecja dodatkowo udostępnia zainteresowanym informacje o wolnych miejscach pracy, co pomaga ściślej kojarzyć programy szkoleń z zapotrzebowaniem na pracowników. We Francji wymagane jest, by przedsiębiorstwa przeznaczały 1/4 funduszu płac na szkolenie zawodowe.

Niektóre państwa kontrolują koszty poprzez ściśle definiowanie kategorii pracowników (*target population*) obejmowanych przez program. Czyni się to najczęściej poprzez wyznaczanie pewnych tylko dziedzin i (lub) grup zawodowych odpowiednich do objęcia programem.

Wszystkie państwa udzielają pomocy tym spośród zwalnianych pracowników, którzy decydują się podjąć pracę z dala od miejsca zamieszkania.

¹⁰ Por. np. E. Kwiatkowski, *Zwalczanie bezrobocia w Wielkiej Brytanii*, "Polityka Społeczna" 1987, nr 11/12.

3. ŚRODKI AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ BEZROBOTNYCH NA SKUTEK ZMIAN STRUKTURALNYCH GOSPODARKI

Przechodząc do specyfikacji środków uruchamianych w ramach rynkowych programów dostosowawczych należy zaznaczyć, iż najczęściej są one łączone w zestawy. Rzadko wykorzystuje się je rozdzielnie, tak jak przedstawia to poniższa specyfikacja. Najogólniej można podzielić omawiane środki na takie, które odnoszą się szczególnie do sektora państwowego i sektora prywatnego.

Programy adresowane do sektora państwowego mogą być dzielone pod kątem skuteczności jako: użyteczne, mniej użyteczne, mieszane i obiecujące, ale mało poznane i wymagające dalszych analiz.

3.1. Środki o potwierdzonej pełnej użyteczności

Najbardziej skutecznymi elementami programów dostosowawczych okazały się: uprzedzające zawiadomienie (*advance notice*), pomoc w poszukiwaniu pracy (*job search assistance*) oraz zdolność szybkiego reagowania (*rapid response capability*). Są one wewnętrznie powiązane, jako że zdolność do szybkiej reakcji zależy od zawiadomienia, iż mają nastąpić zwolnienia, a skuteczność pomocy w poszukiwaniu pracy wiąże się z szybkością reakcji.

A. Uprzedzające zawiadomienie. Procedura indywidualnego, uprzedzającego zawiadomienia o przewidywanym zwolnieniu z pracy jest stosowana w większości państw europejskich. Okres wyprzedzenia jest najczęściej określany przepisami prawa pracy. Uprzedzające zawiadomienie jest niejednokrotnie łączone z instytucjonalnie zorganizowaną pomocą w poszukiwaniu pracy, nierzadko wewnątrz przedsiębiorstwa (*on site delivery of employment service*). Okres wyprzedzenia umożliwia zorganizowanie pomocy zagrożonym pracownikom i przystosowanie ich do zmian, w tym również pod względem psychicznym.

Wczesne ostrzeganie jest stosowane zarówno przy dobrej, jak i złej koniunkturze gospodarczej. Wiele spośród obaw związanych z tą procedurą nie potwierdziło się w praktyce, szczególnie nie zaobserwowano spadku wydajności pracy wśród pracowników zawiadomionych o czekających ich zwolnieniach¹¹.

B. Pomoc w poszukiwaniu pracy. Pomoc zwolnionym pracownikom w poszukiwaniu pracy jest kosztowo oszczędnym sposobem działania na

¹¹ Por. również S. P. B r o w n, *How often do workers receive advance notice of layoffs?* "Monthly Labor Review", June 1987.

rzecz ponownego zatrudnienia. Pomoc taka obejmuje różnorodne formy - od przeszkolenia w zakresie umiejętności przystępowania do testów kwalifikacyjnych, tworzenia banków informacji o wolnych miejscach pracy, ułatwianie kontaktów z pracodawcami, pomoc w przeprowadzce oraz pomoc w opiece nad dziećmi itp. Z doświadczeń kanadyjskich wynika, iż pomoc w poszukiwaniu pracy jest pozytywnie oceniana przez zainteresowanych pracowników, gdyż wydatnie skraca okres bezrobocia. W Kanadzie instytucją zajmującą się pomocą zwalnianym pracownikom jest Industrial Adjustment Service (IAS), funkcjonująca od końca lat sześćdziesiątych. Analiza działań podjętych przez IAS wykazała, iż w latach 1982-1983 (w okresie wysokiego bezrobocia) przeciętnie ok. 40% zwalnianych pracowników korzystało z pomocy w znalezieniu pracy. Zasadniczo IAS preferuje współpracę z sektorem prywatnym w celu osiągnięcia efektów dostosowawczych. Pozyskawszy zaangażowanie sektora prywatnego uruchamia nieformalne kontakty w sprawach zatrudnienia, ułatwiając proces znajdowania pracy. Ten sposób postępowania stanowi cenny wkład w rozszerzenie oficjalnie działającego pośrednictwa pracy.

C. Zdolność do szybkiego reagowania. System szybkiego reagowania został opracowany w celu zespolenia procedury wczesnego ostrzegania i pomocy w poszukiwaniu pracy. Dodatkowym efektem systemu szybkiego reagowania jest to, iż wpływa on na zaangażowanie stron uczestniczących w procesie dostosowawczym: stosunkowo szybko osiąga się aktywność zainteresowanych pracowników, związków zawodowych, zarządu przedsiębiorstwa oraz władz lokalnych. Materiały analityczne wskazują, iż działania mają największą skuteczność, gdy są prowadzone na szczeblu przedsiębiorstwa lub środowiska zagrożonego zwolnieniami opierając się na strukturze obejmującej: sektor prywatny, pracowników, zarząd przedsiębiorstw oraz władze lokalne. Jest niezbędne, aby wiarygodna siła (osoba, instytucja itp.) doprowadziła do powstania takiej struktury i przeniosła działania na szczebel przedsiębiorstwa. W takiej roli występuje np. IAS. Jej zadaniem jest m. in. organizowanie funduszy centralnych, założeń finansowych i ekspertyz, ułatwianie firmom włączania się do działań dostosowawczych. IAS poprzez swoje kompetencje powoduje, iż pracodawcy i władze lokalne zaczynają działać w porozumieniu, co m. in. powiększa zasoby środków niezbędnych do rozwiązania problemów. Praktyka wykazała, iż ten sposób postępowania pomaga polepszyć stosunki pomiędzy zarządem a pracownikami, zwiększa świadomość wagi problemu oraz zwiększa prawdopodobieństwo zaakceptowania nadchodzących zmian.

Specyfikacja środków programów rynkowych dostosowań strukturalnych
i charakterystyka ich efektywności

Środki programów pomocy zwalnianym pracownikom	Sposób działania lub uzasadnienie stosowania	Efektywność
1	2	3
1. Uprzedzające zawiadomienie. (<i>Advance notification</i>). 2. Obsługa dostosowań zatrudnienia (<i>Employment adjustment Service</i>). a. Poszerzona pomoc w poszukiwaniu pracy. (<i>Reinforced job-seeking assistance</i>). b. Specjalne programy szkolenia zawodowego (<i>Special training programmes</i>).	Daje czas na znalezienie alternatywnego zatrudnienia lub odbycia szkolenia, zanim nastąpi zwolnienie; zmniejsza opór załóg i społeczności lokalnych wobec zmian. Przeciętny okres wyprzedzenia 1-2 miesięcy. Tworzy warunki, w których pracownicy mogą przechodzić z dotychczasowych do nowych miejsc pracy. Powiększa szanse znalezienia pracy starszym wiekiem i stażem pracownikom, którzy mają relatywnie mniejsze (zdezaktualizowane) doświadczenie w poszukiwaniu pracy: polega na szkoleniu w zakresie "technik" poszukiwania pracy, przystępowania do rozmów kwalifikacyjnych oraz umiejętności pisanie podań. Szkolenie tworzy potencjalne warunki, w których zwolnieni i poszukujący pracy nabywają nowych kwalifikacji potrzebnych na rynku pracy.	Proces dostosowawczy przebiega lepiej, gdy rozpoczyna się odpowiednio wcześniej. Umożliwia stopniowe zwalnianie pracowników. Stwierdza się zróżnicowany wpływ na koszty, lecz równocześnie brak negatywnego oddziaływania na wydajność pracy pracowników powiadomionych o obejmującej ich redukcji zatrudnienia. Właściwy sposób pomocy w znalezieniu pracy i udostępnianiu szkolenia tym pracownikom, na których jest popyt. Niewłaściwy, gdy poszerza się krąg obejmowanych programem kategorii pracowników poprzez dywersyfikację zasiłków. Efekty szkolenia są zróżnicowane: - negatywne, gdy szkolenie jest zbyt długie (często zanika popyt), - lepsze, gdy szkolenie odbywa się w przypuszczalnym miejscu pracy,

Tabela 3 (cd.)

1	2	3
c. Ulepszona pomoc w migracjach (<i>Improved mobility assistance</i>). d. Poszerzanie istniejących programów. 3. Szybka reakcja (<i>Rapid response</i>). 4. Okresowe subsydiowanie płac (<i>Temporary wage subsidy</i>). 5. Podtrzymywanie dochodów (<i>Income maintenance</i>).	Dziedziny objęte przemianami strukturalnymi często skoncentrowane są na obszarach cofających się w rozwoju lub odległych, peryferyjnych. Zmiany strukturalne mogą pociągać za sobą skutki skoncentrowane w niektórych tylko grupach zawodowych. Zwiększanie zasiłków lub okresu wypłacania wzmacnia działanie programu. Przyspiesza proces dostosowawczy w przedsiębiorstwie i społeczności lokalnej. Stanowi finansową zachętę dla potencjalnych pracodawców do zatrudniania zwolnionych pracowników, ponoszenia kosztów ich szkolenia lub powstrzymania redukcji zatrudnienia we własnym przedsiębiorstwie. Opiera się na założeniu, iż korzyści przemian strukturalnych są udziałem całego społeczeństwa, koszty zaś ponoszą ci, którzy objęci są nurtem przemian. Dla	- gorsze gdy szkolenie ma charakter audytoryjny, - gorsze, gdy szkoleniem objęci są pracownicy o mniejszych szansach na wtórne zatrudnienie, - lepsze, gdy daje kwalifikacje w dziedzinach rozwojowych. Środek użyteczny lecz kosztowny. Odpływ siły roboczej ma negatywny wpływ na lokalną "bazę podatkową". Migracje mogą być uzależnione od silnych zachęt materialnych. Może przyczynić się do wzrostu akceptacji zwolnień, lecz nie wpływa na ponowne zatrudnienie. Musi być połączone z pomocą w poszukiwaniu pracy. Kosztowo efektywny środek rozlokowania zwalnianych pracowników w nowych miejscach poprzez nieformalne kanały rekrutacji. Polepsza stosunki pomiędzy zarządem a pracownikami. Wpływa na świadomość powagi sytuacji. Zalicza się do kosztownych sposobów działania. Nie tworzy się tą drogą nowych miejsc pracy; w pewnym stopniu zapobiega bezrobociu. Środek doraźny, oczekuje się, iż kondycja gospodarki polepszy się, nim ustaną subsydia. Potwierdza się pozytywny wpływ tego środka na morale zwalnianych pracowników oraz na podtrzymanie ich stopy życiowej. Wydłużanie wypłat zasiłków okazuje się negatywnie powiązane z prawdopodobieństwem ponownego zatrudnienia.

Tabela 3 (cd.)

1	2	3
6. Dodatek za rozłąkę (<i>Severence pay</i>). 7. Tworzenie miejsc pracy (<i>Employment generation</i>). a. Okresowe zatrudnienie w usługach publicznych.	tego niezbędne jest rekompensowanie tych kosztów pod postacią zasiłków. Przeciętnie zasiłki pokrywają 40-80% poprzedniej płacy i są wypłacane prawie przez rok. Zmniejsza "wstrząs ekonomiczny" związany z przemieszczeniem. Powstrzymuje proces "erozji" kwalifikacji, daje nowe doświadczenia, podtrzymuje morale pracowników i tworzy pozycję wyjściową do trwałego zatrudnienia, najlepiej w sektorze prywatnym.	Efektywność zróżnicowana. Może powstrzymywać pracodawców od zwolnień lub naboru. Wysokie dodatki mogą powodować dobrowolne zwolnienia z pracy. Działanie korzystne z punktu widzenia psychiki bezrobotnych i rozwoju infrastruktury komunalnej. Podstawową wadą są duże koszty związane z niepożądaną stabilizacją zawodową w usługach publicznych. Winno być stosowane w odniesieniu do tych bezrobotnych, którzy nie znaleźli pracy pomimo korzystania z innych dostępnych im środków pomocy. Omawiany środek działania nazywany bywa "zatrudnieniem ostatecznej szansy" (<i>last resort employment</i>).

Tabela 3 (cd.)

1	2	3
b. Przedsiębiorczość (Entrepreneurship). 8. Wcześniejsze emerytury finansowane przez rząd (Government-financed early retirement).	Zapobiega długookresowemu upadkowi społeczności lokalnych dotkniętych bezrobociem strukturalnym i emigracją młodych pracowników. Stymuluje przedsiębiorczość wśród zwolnionych z pracy z powodu przemian strukturalnych. Minimalizują skutki przymusowego bezrobocia starszych wiekiem pracowników i łagodzą zwolnienia młodszych.	Ze środkiem tym wiązane są duże nadzieje; dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż ok. 50% przedsiębiorców udaje się, utrzymując się przez ponad 3 lata. Mały lecz ciągle wzrastający odsetek bezrobotnych uczestniczy w programach rozwoju indywidualnej przedsiębiorczości. Pożądane są wnikliwe studia nad rozwojem pracy na własny rachunek. Sposób działania zaliczany do kosztownych, a przy tym mało skuteczny, gdyż: a) pracownik korzystający z wcześniejszej emerytury może podjąć pracę gdzie indziej, zając miejsce pracy, które mogłoby być dane bezrobotnemu, b) nie ma pewności, iż zwolnione miejsca pracy przez korzystających z wcześniejszych emerytur zostaną w ogóle obsadzone, a tym bardziej przez przymusowo bezrobotnych.

Źródło: Jak do tab. 1.

Uczestnictwo firmy w programie szybkiego reagowania stanowi swego rodzaju alert w stosunku do załogi, rzutując na jej świadomość sytuacji, w wyniku czego można się spodziewać, iż wcześniej podejmowane będą próby znalezienia nowej pracy. Trudnym problemem działań dostosowawczych jest bowiem tendencja do opóźniania rozpoczynania poszukiwań pracy w nadziei, iż zwolnienia zostaną odwołane. Powołanie tymczasowych biur pośrednictwa pracy w rozwiązywanym przedsiębiorstwie również przyczynia się do powstawania atmosfery zmian. Jest przy tym bardzo istotne, aby możliwie szybko uświadomić zwalnianym pracownikom, iż każdy musi w dużym stopniu samodzielnie przebyć drogę do nowej pracy.

3.2. Środki mniej użyteczne

Niektóre rozwiązania lub cechy programów okazały się mniej użyteczne w redukowaniu przymusowego bezrobocia. Zalicza się do nich: okresowe zatrudnienie w usługach publicznych, wcześniejsze emerytury finansowane przez rząd, pomoc w przemieszczeniach oraz wzbogacanie treści programów w zależności od specyfiki bezrobocia.

A. Okresowe zatrudnienie w usługach publicznych ma szczególne znaczenie dla podtrzymania morale bezrobotnych. Jednakże w dłuższym czasie trwania nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego, ponieważ wywołuje stabilizację pracowników zamiast spodziewanego ich odpływu do sektora prywatnego. Ogólnie biorąc, omawiany środek nie był szeroko stosowany przez kraje uczestniczące w panelu. Spośród nich największą praktykę w stosowaniu zatrudnienia w usługach publicznych miała Szwecja, aczkolwiek w latach osiemdziesiątych było ono wykorzystywane w węższym zakresie niż poprzednio. Jednym z powodów było właśnie przedłużanie się okresu zatrudnienia w robotach interwencyjnych. Doświadczeniem tego kraju jest również to, iż zatrudnienie w usługach publicznych winno być liczbowo limitowane i uruchamiane tylko tam, gdzie bezrobocie strukturalne jest szczególnie wysokie, trwać na tyle długo, by wystarczyło czasu na znalezienie alternatywnego zajęcia. Zatrudniony w pracach interwencyjnych winien być zobowiązany do utrzymywania stałego kontaktu z biurem pracy i również samodzielnie poszukiwać pracy.

B. Wcześniejsze emerytury finansowane przez rząd należą, tak jak poprzednio omówiona forma, do kosztownych sposobów oddziaływania na bezrobocie strukturalne. Nie są one ponadto w pełni skutecz-

ne, gdyż nie gwarantują, iż zwolnione miejsce pracy przez osobę korzystającą z wcześniejszej emerytury zostanie w ogóle obsadzone, a tym bardziej przez bezrobotnego, zwolnionego gdzie indziej. Istnieją ponadto uzasadnione obawy, iż po przerwie emerytowani pracownicy powrócą na rynek pracy. W Kanadzie zabezpiecza się przed tym zawężając krąg uprawnionych do wcześniejszych emerytur (niektóre tylko zawody i gałęzie przemysłu). Stosuje się tam również zasadę 100% zwrotności uzyskanych dotychczas świadczeń w przypadku podjęcia pracy. Działania tego rodzaju są jednak podejmowane w celu zmniejszenia społecznych skutków restrukturyzacji i zachowania wolnych miejsc pracy dla młodych ludzi¹².

C. Pomoc w przemieszczeniach. Zakres wykorzystania tego środka był mniejszy, niż oczekiwano. Powodem było małe zainteresowanie, wręcz niechęć bezrobotnych do opuszczania dotychczasowego miejsca zamieszkania. W USA np. program przemieszczeń okazał się skuteczny w stosunku do stosunkowo małej grupy bezrobotnych, z małych zazwyczaj rynków pracy, oraz obszarów, gdzie wśród zwolnionych duży udział miała młodzież. Stwierdzono tam, iż wymagałoby to znacznej zachęty pieniężnej, by przenieść większość ze zwolnionych, w tym szczególnie wysoki byłby udział kosztów związanych ze sprzedażą i zakupem nowych domów w miejscu osiedlenia. Podkreśla się ponadto rozbieżność pomiędzy indywidualnym i ogólnospołecznym rachunkiem strat i zysków. Na przykładzie Szwecji okazało się, iż osoby migrujące na ogół nie zyskują nic poza możliwością pracy. W makroskali zyski z tytułu przemieszczeń pokrywają związane z nimi koszty.

D. Poszerzanie istniejących programów jest próbą uelastyczniania, dostosowywania działania do zmiennych potrzeb i warunków realizacji. Kanada np. wzbogaciła typowe zasiłki przystosowawcze, tzn. powiększyła sumę i(lub) okres wypłacania, gdy chodzi o szczególnie ciężko dotknięty recesją przemysł lub region. Przemawiające za tym argumenty są następujące: proces dostosowawczy ma charakter ciągły - gdzieś trwa ekspansja, powstają nowe miejsca pracy, a gdzieś indziej zwalnia się pracowników. W przypadku ekspansji wystarczą typowe programy przystosowawcze, jednakże tam gdzie istnieje duża zależność ekonomiczna i społeczna od upadającego przemysłu, powstaje potrzeba poszerzenia typowego programu dostosowawczego. Jednakże

¹² Por. również B. A. M i r k i n, *Early retirement: an international overview*, "Monthly Labor Review", March 1987.

praktyka wykazała niepełną słuszność tego rozumowania. Okazuje się mianowicie, iż zwiększone zasiłki mają wprawdzie istotne znaczenie dla podtrzymania dochodów zwolnionych pracowników, to jednak nie działa to równolegle na wzrost możliwości ponownego ich zatrudnienia. Większe efekty daje ścisła współpraca pomiędzy władzami lokalnymi, organizacjami pracowniczymi i społecznymi oraz pracodawcami niż wzbogacanie programów.

3.3. Środki przynoszące mieszane rezultaty

A. Szkolenie w celu uzupełnienia kwalifikacji lub uzyskania nowych jest stosowane w szerokiej gamie form we wszystkich państwach biorących udział w panelu. Osiągane rezultaty nie są wszędzie pozytywne, zarówno pod względem uczestnictwa, przydatności zdobytej wiedzy, jak i szans na uzyskanie pracy po szkoleniu.

Bezrobotni to najczęściej ludzie starsi wiekiem, mniej mobilni, gorzej wykształceni, o utraconej od dawna potrzebie uczenia się. Dlatego napotyka się z ich strony opór wynikły z obaw, iż nie podołają trudom zdobywania nowych kwalifikacji. Równocześnie organizatorzy niechętnie przyjmują ich na kursy, gdyż szanse na ponowne zatrudnienie są tu mniejsze.

Spośród różnorodnych form szkolenia największą przydatność wykazywało szkolenie na stanowisku pracy (*on the job training*), szczególnie gdy odbywało się u potencjalnego pracodawcy. Znacznie gorszą opinią cieszy się szkolenie audytoryjne, które z reguły trwa krótko. Jeśli więc uczestnik nie znajdzie pracy wkrótce po jego zakończeniu, to jest prawdopodobne, iż jego kwalifikacje już nie odpowiadają zapotrzebowaniu.

Najgłębszą analizę szkolenia audytoryjnego przeprowadzono w Australii. Organizacja szkolenia jest tu oparta na regule rozwijania we współpracy z zainteresowanymi grupami zwolnionych pracowników elastycznych (zindywidualizowanych) form szkoleniowych podporządkowanych potrzebom uczestników. Szkolenie jest tam prowadzone przez instytucje państwowe i prywatne. Władze lokalne są uprawnione do decydowania o funduszach szkolenia. Analiza, o której mowa, ujawniła, iż w szkoleniach audytoryjnych uczestniczy mało osób, zwłaszcza starszych pracowników i, co najważniejsze, niewielki ma wpływ na szanse ponownego zatrudnienia. Wnioski omawianego studium jednoznacznie wskazują, iż w warunkach szkolenia audytoryjnego nie osiąga się zgodności treści kursów z wymaganiami kwalifikacyjnymi miejsc pracy będących do dyspozycji zwolnionych pracowników.

B. Dodatek za rozłąkę. Aby zmniejszyć niechęć do przemieszczeń przestrzennych, niektóre państwa europejskie i Australia wypłacają dodatki za rozłąkę tym pracownikom, którzy są zbyteczni w dotychczasowym miejscu pracy. Ocena skuteczności tej formy oddziaływania nie jest jednoznaczna. Tam gdzie praktykowano wypłaty dodatków stwierdzono, iż ich skuteczność jest zależna od kształtowania się popytu na pracę (są zachętą do przemieszczeń, gdy popyt jest niski).

3.4. Środki obiecujące pod względem skuteczności, lecz wymagające dalszych studiów

A. Indywidualna przedsiębiorczość zasilana finansami rządowymi. W wielu państwach uważa się, iż rozwijanie indywidualnej przedsiębiorczości z wykorzystaniem pomocy rządu w postaci szkolenia i (lub) kredytów stanowi skuteczny sposób zmniejszania bezrobocia. Programy rozwijania indywidualnej przedsiębiorczości nie są traktowane jako środek zastępczy w stosunku do makroekonomicznej polityki wzrostu gospodarczego, lecz stanowią próbę eksperymentalnego rozwiązania pojawiających się problemów.

Wielka Brytania i Francja są najbardziej zaawansowane w stosowaniu tego rodzaju programów¹³.

W ramach brytyjskiego programu Enterprise Allowance Scheme (EAS), bezrobotni mogą rozwijać własne inicjatywy gospodarcze, a zaoszczędziwszy przynajmniej 1000 funtów po okresie wstępnym jako dowód zdolności zarobkowania, zachowują prawo do zasiłków dla bezrobotnych. Obecnie 2% brytyjskich i 3% francuskich bezrobotnych uczestniczy w takich programach. Obydwa kraje wskazują na zadowalające rezultaty - przeciętnie 50% tych, którzy rozpoczęli indywidualną działalność gospodarczą, utrzymało się przez co najmniej trzy lata. Co więcej, niektórzy zatrudniali dodatkowych pracowników. W Szwecji np. dwa-trzy lata od zamknięcia stoczni "Oresund" zatrudniającej 2300 pracowników w latach 1982-1983, 19% zwolnionych znalazło pracę w nowo powstałych przedsiębiorstwach w obszarze lokalizacji stoczni w wyniku działania odpowiedniego programu, a kolejne 4% rozwinęło własną działalność gospodarczą. Należy przypom-

¹³ Zob. S. Creigh, C. Roberts, A. Gorman, P. Sawyer, *Self-employment in Britain. Results from the Labour Force Surveys 1981-1984*, "Employment Gazette", June 1986; S. E. Haberlin, *On their own: the self-employment and others in private business*, "Monthly Labor Review", May 1987.

nieć, iż omawiane programy nie były dotąd kompleksowo oceniane w grupach kontrolnych. Dlatego też nie wiadomo np., ilu pracowników podjęłoby się pracy na własny rachunek gdyby nie działały odpowiednie programy. Nie jest też wiadome, ilu wśród samozatrudniających się stanowią byli przymusowo bezrobotni, dla których istniały miejsca pracy gdy rozwijali indywidualną inicjatywę, wywołując tzw. "efekt redukcyjny". Chodzi tu o bezrobocie powstałe w wyniku upadku małych firm, które nie są w stanie konkurować z nowymi firmami zakładanymi przez przymusowo bezrobotnych otrzymujących pomoc finansową od rządu.

Ostatnio przeprowadzone analizy brytyjskich i francuskich programów rozwoju indywidualnej przedsiębiorczości dowiodły, iż właściwie nie objęły one tych bezrobotnych, którzy mieli szczególne trudności w znalezieniu pracy. Nieproporcjonalnie duży udział wśród uczestników omawianych programów mieli natomiast należący do grup zawodowych, na które istniało zapotrzebowanie na rynku pracy.

4. INICJATYWY SEKTORA PRYWATNEGO

Reakcje sektora prywatnego na bezrobocie przymusowe były wielokrotnie badane w USA. Dostępne materiały upoważniają do stwierdzenia, iż sektor ten jest niewystarczająco aktywny w przeciwdziałaniu skutkom zwolnień z pracy. Niemniej wiele dużych firm poczuwa się do obowiązku udzielenia pomocy zwalnianym pracownikom. Pomoc jest niejednokrotnie następstwem obowiązujących umów zbiorowych lub prowadzonej polityki kadrowej. Z drugiej jednakże strony wielu pracodawców czyni niewiele lub w ogóle nic w podobnej sytuacji. Jest to najczęściej następstwem słabo rozwiniętych stosunków pomiędzy zarządem a pracownikami, braku umów zbiorowych, kontraktów lub polityki kadrowej, ukształtowanej praktyki, odpowiednich finansów, małych rozmiarów przedsiębiorstw i ograniczonych zasobów.

Podobnie jak w USA, w Europie duże przedsiębiorstwa angażują się w większym stopniu w pomoc zwalnianym pracownikom niż małe. Jednakże w porównaniu z amerykańskimi, duże firmy europejskie świadczą mniej na rzecz zwalnianych pracowników prawdopodobnie dlatego, iż to rząd angażuje się bardziej. Co więcej, sektor prywatny w Europie jest bardziej zaangażowany w finansowanie rozwoju sektora prywatnego. Dla przykładu British Steel Corporation rozciąga opiekę nad nowo powstającymi przedsiębiorstwami na obszarach, na których zamykane są duże przedsiębiorstwa przemysłu stalowego. BSC udziela pomocy technicznej i finansowej (kredytów niegwarantowanych) na

uruchamianie lub rozszerzanie działalności. Dotychczas stworzono tą drogą 20 tys. miejsc pracy.

Pomoc sektora prywatnego w innych państwach obejmuje również kredyty niskooprocentowane oraz inną pomoc finansową i pozafinansową dla społeczności lokalnych, na prowadzenie analiz potencjalnych możliwości, wybór firm i ciągłą pomoc menedżerską. Prawdopodobnie najbardziej unikalną ideą jest luksemburski "oddział antykryzysowy" w przemyśle stalowym - wydzielona, samofinansująca się jednostka wewnątrz przedsiębiorstwa. Zbyteczni pracownicy są oddawani do dyspozycji wspomnianej instytucji i następnie przez nią subkontraktowani innym firmom lub rządowi. Istnieją odpowiednie bodźce do efektywnego działania owej inicjatywy. Przedsiębiorstwo jest zainteresowane subkontraktowaniem zbędnych pracowników, ponieważ ci nie są przez nie opłacani gdy przejmuje je oddział antykryzysowy. Rząd jest zainteresowany również udzielaniem wszechstronnej pomocy, gdyż efekty działania oddziału antykryzysowego zmniejszają transfery na rzecz bezrobotnych. Pracownicy zyskują zatrudnienie zachowując kwalifikacje, a jednocześnie mają szansę na nową pracę w innej firmie.

Zakres działań prowadzonych w państwach europejskich nie jest duży i dopiero ostatnio zaczyna być znaczący. Dlatego więc trudno jest je ocenić. Powierzchowne zapoznanie się z przeprowadzonymi dotychczas analizami pozwala stwierdzić ich słabość diagnostyczną, powtarzalność metod i procedur oraz nieudolność w objęciu działaniem programów pracowników fizycznych. Ponadto dowodzą one, iż większość programów jest nacelowana na szczebel lokalny (gminy), gdzie liczba tworzonych miejsc pracy jest hamowana przez straty miejsc pracy na skutek zamknięcia przedsiębiorstw.

W porównaniu z innymi państwami, w Japonii prywatne przedsiębiorstwa w większym stopniu niż rząd angażują się w programy dostosowawcze. Odnośne programy są finansowane głównie z wpłat pracodawców na fundusze zabezpieczenia zatrudnienia. Istnieje tam przekonanie, iż większość racjonalnych dostosowań strukturalnych może być łatwiej przeprowadzona przez same przedsiębiorstwa niż ciągłą pomoc rządu. Uznaje się, iż w zakresie kompetencji przedsiębiorstw leży utrzymanie zatrudnienia tak długo, jak jest to możliwe, oraz przekwalifikowanie pracowników i przygotowanie do transferu do innej pracy. Rządowa polityka zatrudnienia najpełniej wyrażona w ustawie Employment Adjustment Subsidy jest konstruowana tak, aby wspomagała działania sektora prywatnego.

Zmiany strukturalne będą nadal postępowały w rozwijających się gospodarkach. W ich efekcie pewna liczba osób będzie zmuszona od-

chodzić z dotychczasowej pracy i poszukiwać jej gdzie indziej. Praktyka wykazuje, iż pracownicy zwalniani w wyniku zmian strukturalnych gospodarki mają trudności w znalezieniu innego zajęcia. Jest konieczne, aby instytucje państwowe odpowiedzialne za gospodarowanie siłą roboczą podejmowały działania przyspieszające ponowne zatrudnienie skracając okres przymusowego bezrobocia. Groźba utrwalania się bezrobocia pojawia się wówczas, gdy nie są prowadzone rynkowe dostosowania strukturalne, szczególnie gdy tempo wzrostu gospodarczego jest niskie.

Zbigniew Kaźmierczak

SOME WAYS OF REDUCING STRUCTURAL UNEMPLOYMENT
(IN THE LIGHT OF EXPERIENCE OF OECD COUNTRIES)

The author has presented in this article some ways of reducing structural unemployment in the OECD countries. The article is based, among others, on the second report of the panel commission operating within the OECD entitled *Measures to assist workers displaced by structural change*. A general principle is an attempt to adjust actively and rapidly to the occurring structural changes. For this purpose there are applied various measures addressed primarily to displaced workers, which is accompanied by different instruments allowing to exert an influence on employers. The effectiveness of these measures tends to differ. Among the most effective ones prove to be: advanced notices about dismissals, job search assistance, and rapid response capability. On the other hand, among rather ineffective measures are: temporary public service employment, early retirement, and re-location or mobility assistance to other spheres. The success of structural market adaptations, which was unanimously underlined by the states encompassed by the report, is dependent upon the state of economy, on whether it can offer an indispensable number of jobs, and possesses sufficient funds for such adaptations.