

## RECENZJE

*Krzysztof Bartosik\**

### RECENZJA KSIĄŻKI: K. NAGEL, I.M. SMANDEK, *POLITYKA RYNKU PRACY I ŹRÓDŁA JEJ FINANSOWANIA.*

**K. Nagel, I.M. Smandek, *Polityka rynku pracy i źródła jej finansowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 186**

Polityka rynku pracy w Polsce jest przedmiotem zainteresowania wielu badaczy, ale trzeba się zgodzić z opinią wyrażoną we wstępie książki, że wiedza na jej temat jest niewystarczająca. Stąd też wszelkie próby mające na celu jej uzupełnienie (jak recenzowana pozycja) są jak najbardziej pożądane. Jej autorki piszą, że „praca ma na celu prezentację i ocenę wybranych aspektów oddziaływania państwa na rynek pracy” (s. 10). Realizują ten cel, analizując teoretyczne przesłanki interwencji państwa w funkcjonowanie rynku pracy, doświadczenia międzynarodowe i historyczne w tej dziedzinie (sięgając przy tym do dość odległej przeszłości, jak koniec XIX wieku czy okres międzywojenny) oraz najnowsze polskie doświadczenia. Książka ma charakter kompendium, na które składa się sześć rozdziałów stanowiących spójną i logiczną całość.

Wprowadzeniem do rozważań jest rozdział „Przyczyny bezrobocia i polityka państwa w ujęciu teorii ekonomii”. Zawiera on zwięzły przegląd teorii ekonomicznych wskazujących przyczyny występowania bezrobocia i wynikające z nich wnioski na temat sposobu jego ograniczania. Jako pierwsze zaprezentowano ujęcie neoklasyczne, poczynając od A. Smitha, przez C. Pigou, M. Friedmana i E. Phelps’a do teorii poszukiwań na rynku pracy. Następnie omówiono ujęcie keynesowskie. Od Keynesa, przez teorię niepisanych kontraktów, płacy motywującej, bezrobocia oczekującego podziału renty ekonomicznej i efektu histerezy.

---

\* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN.

Dziwi brak omówienia teorii *insiders-outsiders*, choć jest ona przywoływana w tekście. Uzupełnieniem tych rozważań jest prezentacja modelu aktywnej polityki rynku pracy Rehna – Meidnera, będącego w latach 50. i 60. ubiegłego wieku podstawą takiej polityki w Szwecji. Rozdział ten ma charakter opisowo-porządkujący i jest uzasadniony jako wprowadzenie do dalszych rozważań. Można by oczekiwać, iż jego zwięźczeniem będzie stanowisko autorek w sprawie, jaką rolę powinno pełnić państwo na rynku pracy, które ukierunkuje ich dalszy tok rozważań. Niestety autorki nie wyrażają jednoznacznego poglądu na ten temat.

Również drugi rozdział „Polityka zatrudnienia a polityka rynku pracy” ma charakter opisowo-porządkujący. Zdefiniowano w nim te polityki, wskazano ich cele, narzędzia i ograniczenia. Wyjaśniono, jakie są między nimi różnice. Ciekawym uzupełnieniem tych teoretycznych rozważań jest ich empiryczna ilustracja, przybliżenie różnych modeli polityki rynku pracy: skandynawskiego (Szwecja, Dania, Holandia, Finlandia), kontynentalnego (Niemcy, Francja, Austria), śródziemnomorskiego (Włochy, Grecja, Hiszpania, Portugalia) i anglosaskiego (Wielka Brytania, Irlandia, USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia). Jest o tyle ciekawe, że pokazuje realizowany w różnych krajach wachlarz celów, metod ich osiągnięcia i skutki. W dalszej części rozdział jest poświęcony aktywnej i pasywnej polityce rynku pracy; tu także zaprezentowano ich cele, środki i ograniczenia.

Po wyjaśnieniu teoretycznych przesłanek ingerencji państwa w mechanizm rynkowy i podstawowych dla książki pojęć, w kolejnym rozdziale „Formy ingerencji państwa na rynku pracy w ujęciu historycznym” zaprezentowano historyczne doświadczenia w realizacji polityki rynku pracy, najpierw krótką historię pośrednictwa pracy i ubezpieczeń społecznych w XIX w. i w pierwszej połowie XX w., głównie w krajach niemieckojęzycznych i anglosaskich. Można tam np. znaleźć informacje o wysokości zasiłków dla bezrobotnych, czasie ich otrzymywania czy liczebności osób je otrzymujących. Najważniejszą częścią rozdziału jest prezentacja problemów polskiego rynku pracy w dwudziestoleciu międzywojennym. Przedstawiono skalę i determinanty bezrobocia, a następnie realizowaną wówczas politykę rynku pracy. Omawiając sposoby przeciwdziałania bezrobociu, zaprezentowano ówczesne formy pomocy dla bezrobotnych, przedstawiono ich ewolucję na tle zmieniającej się sytuacji gospodarczej kraju. Szczególnie wiele miejsca poświęcono ubezpieczeniom od bezrobocia. Czytelnik ma możliwość zapoznania się m.in. z danymi o liczbie osób objętych ubezpieczeniem, wysokością składki i podziałem obciążeń między pracownikiem i pracodawcą. Ukazano również funkcje, źródła finansowania oraz rozdysponowanie środków przedwojennego Funduszu Pracy. Przedstawiono także ewolucję pośrednictwa pracy w dwudziestoleciu międzywojennym w Polsce – przyjęte rozwiązania, ich zasięg etc. Wywody są spójne i logiczne, ale po ich lekturze pojawiają się jednak dwie wątpliwości. Po pierwsze, nie jest jasne, jaka lekcja wynika z prezentacji tych historycznych doświadczeń. Po drugie, po co sięgać do tak odległej przeszłości, skoro polityka rynku pracy zaczęła zyskiwać na znaczeniu w latach 60. XX wieku, kiedy zaczęło upowszechniać się przekonanie o słabnącej skuteczności polityki makroekonomicznej w rozwiązywaniu problemów rynku pracy.

Czwarty rozdział „Prawo do pracy i ochrony w przypadku bezrobocia w regulacjach międzynarodowych” jest najkrótszy. Prezentuje międzynarodowe regulacje prawne (ONZ, MOP, UE) odnoszące się do prawa do pracy, ochrony bezrobotnych, polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy. Omówienie tych regulacji jest o tyle istotne, że Polska jako członek tych organizacji jest zobligowana do ich przestrzegania.

Dwa kolejne rozdziały (stanowiące połowę objętości książki), poświęcone problemom współczesnego polskiego rynku pracy, są najciekawsze. Piąty rozdział „Polityka zatrudnienia i rynku pracy w gospodarce polskiej” rozpoczyna krótka prezentacja prawa do pracy w polskim ustawodawstwie oraz polityki zatrudnienia w PRL. Trafną ilustracją zmiany roli państwa na rynku pracy w wyniku transformacji systemowej jest prezentacja zmiany zapisów konstytucyjnych. W czasach PRL konstytucja gwarantowała prawo do pracy. Natomiast konstytucja uchwalona w 1997 r. gwarantuje swobodę wyboru i podjęcia pracy, nie gwarantuje jednak obywatelom roszczenia do zatrudnienia. Państwo zobowiązane jest również do ochrony praw pracowniczych i pomocy materialnej bezrobotnym.

W dalszej części rozdziału, poświęconej transformacji systemowej, przedstawiono sytuację na rynku pracy i politykę rynku pracy po 1989 roku. Analiza sytuacji na rynku pracy kładzie nacisk na zmiany w bezrobociu i ich determinanty (wyodrębniono cztery podokresy: 1990–1993; 1994–1997; 1998–2003; 2004–2008). Z tą analizą koresponduje przedstawiona dalej ewolucja polityki rynku pracy. W pierwszych latach transformacji (1989–1993), kiedy jawne bezrobocie było swego rodzaju *novum* wywołanym zmianami systemowymi, na politykę rynku pracy składały się działania osłonowe oraz dezaktywizacja zawodowa. W późniejszych latach (1994–2003) zwiększono rolę instrumentów aktywnych kosztem pasywnych, doprecyzowano warunki uprawniające do uzyskiwania zasiłków przez bezrobotnych, wprowadzono zasiłki i świadczenia przedemerytalne, zmieniono strukturę administracji zajmującej się sprawami rynku pracy. Natomiast w latach 2004–2008 położono jeszcze większy nacisk na aktywizację zawodową bezrobotnych. Szkoda, że w tym interesującym rozdziale pojawiają się „dłużyzny” niewiele wnoszące do analizy, takie jak szczegółowy opis zasad uprawniających bezrobotnego do udziału w szkoleniach (s. 114–116) albo szczegółowy opis zasad refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia miejsc pracy dla bezrobotnych (s. 119–120).

W szóstym rozdziale „Fundusz pracy jako instrument finansowanie polityki rynku pracy w Polsce w okresie transformacji systemowej”, skupiono się – jak wskazuje jego tytuł – na finansowaniu polityki rynku pracy w Polsce. Są tu podjęte trzy ważne sprawy: ewolucja struktury dochodów Funduszu Pracy (FP), dysponenci i kierunki rozdysponowania dochodów FP, efektywność polityki rynku pracy. Dwa pierwsze zagadnienia omówiono w sposób wyczerpujący. Pokazano ewolucję struktury dochodów pod wpływem zmieniającej się sytuacji gospodarczej i wprowadzanych rozwiązań prawnych (takich jak świadczenia i zasiłki przedemerytalne czy wejście do UE). Pokazano również, jak zmieniali się dysponenci środków FP i kierunki ich rozdysponowania w podziale na aktywne i pasywne

formy zwalczania bezrobocia. Niedośyt natomiast budzi lektura ostatniej części szóstego rozdziału, poświęconej bardzo ważnemu zagadnieniu – efektywności aktywnej polityki rynku pracy. Jest to ważna kwestia ze względu na koszty związane z tą formą zwalczania bezrobocia oraz kontrowersje, czy aktywna polityka rynku pracy prowadzi do zwiększenia się ilości trwałych miejsc pracy. W recenzowanej książce ta kwestia została potraktowana pobieżnie. Poświęcono jej tylko kilka stron. Jest ciekawa tabela zawierająca dane o liczbie osób, które uzyskały pracę, kosztach uczestnictwa w programie i kosztach ponownego zatrudnienia w takich formach aktywizacji zawodowej, jak prace interwencyjne, roboty publiczne i szkolenia. Jest wykres prezentujący skuteczność poszczególnych form aktywizacji zawodowej. Ale brakuje pogłębionej interpretacji tych danych, wniosków i ocen pozwalających wyrobić sobie opinię, czy i w jakim stopniu aktywna polityka rynku pracy przyczyniła się do powstania trwałych miejsc pracy w Polsce.

Po lekturze książki zawiedziony może być czytelnik chcący się dowiedzieć więcej o efektywności polityki rynku pracy w Polsce w czasie transformacji systemowej. Ale książka stanowi kompendium wiedzy o polityce rynku pracy, o jej historii i dniu dzisiejszym. Problematyka podjęta w pracy jest obszerna i bogato udokumentowana danymi statystycznymi. Czytelnik ma możliwość zestawienia współczesnych rozwiązań w zakresie polityki rynku pracy z tymi z przeszłości, rozwiązań polskich z międzynarodowymi. Warto podkreślić, iż książka jest spójna i ma logiczną konstrukcję. Prezentuje materiał w uporządkowany sposób. Z pewnością porządkuje wiedzę o polityce rynku pracy i może być wykorzystywana do celów dydaktycznych.

**JEL Classification:** Y30