

*Henryk Zarychta**

KOSZTY BEZROBOCIA W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM W LATACH 1990–1993

1. WPROWADZENIE

Na wielkość i dynamikę bezrobocia w regionach kraju i na lokalnych rynkach pracy miało wpływ wiele czynników. Niektóre czynniki oddziaływały jednak z różną siłą w poszczególnych rejonach. Dlatego też w krótkim czasie doszło do znacznego przestrzennego zróżnicowania stóp bezrobocia. Fakt ten potwierdza to, że lokalnie bardzo wysokie bezrobocie powstało jeszcze przed restrukturyzacją gospodarki. Wśród czynników zróżnicowania wielkości bezrobocia w skali lokalnej należy przede wszystkim wymienić¹:

- historycznie i geograficznie ukształtowane zróżnicowanie przestrzenne rozwoju gospodarczego kraju,
- przestrzenne zróżnicowanie demograficzne,
- przestrzenne zróżnicowanie cywilizacyjne i kulturowe,
- możliwości i warunki dojazdów do pracy z rejonów, w których pracy brakuje, do tych, gdzie o pracę łatwiej,
- lokalnie zróżnicowany wpływ migracji zarobkowej na stopę bezrobocia w rejonach przygranicznych.

Wymienione powyżej i jeszcze inne czynniki, spowodowały bardzo duże przestrzenne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce. Przy przeciętnej stopie bezrobocia (liczonej jako stosunek procentowy) na poziomie 15,7% średnio w kraju (stan w dniu 31.12.1993 r.) zróżnicowanie tych stóp kształtowało się od 7,2% w woj. krakowskim do 28,7% w woj. koszalińskim², były to

* Dr, adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej.

¹ Por. T. Oleksyn, *Regionalne i lokalne uwarunkowania bezrobocia*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 4, s. 6.

² *Informacja sygnałowa o sytuacji na rynku pracy w 1993 r.*, „Rynek Pracy” 1994, nr 2, tab. 3, s. 87.

więc czterokrotne różnice. Stopa bezrobocia poniżej 10% występowała w czterech województwach: krakowskim (7,2%), stołecznym warszawskim (7,7%), poznańskim (8,2%), katowickim (9,7%), natomiast powyżej 20% – w 13 województwach: koszalińskim (28,7%), suwalskim (28,6%), olsztyńskim (27,8%), śląskim (27,3%), elbląskim (26,8%), wałbrzyskim (23,8%), piłskim (24,5%), ciechanowskim (22,2%), toruńskim (21,8%), wrocławskim (21,9%), płockim (20,8%), gorzowskim (21,2%) i łódzkim (20,4%).

Jeszcze większe zróżnicowanie występowało w zakresie stóp bezrobocia liczonych jako stosunek procentowy zarejestrowanych bezrobotnych do ogółu pracujących poza rolnictwem. Wynosiły one od 7,7% dla województwa stołecznego warszawskiego do 64,9% dla województwa suwalskiego. Są to różnice ponad ośmiokrotne. Tak liczona stopa bezrobocia była wyższa od 33% aż w 20 województwach, a w trzech przekroczyła 50% (suwalskie 64,9%, ciechanowskie 56,2%, łódzkie 54,6%). Sytuacja, w której tak wielu zdolnych do pracy ludzi jest na danym lokalnym rynku pracy bezrobotnych, rodzi wiele problemów ekonomicznych i społecznych. Natomiast, jeżeli jest to rejon o mniejszej liczbie ludności i mniejszym gospodarczym znaczeniu, to problemy te mogą być mniej zauważalne. Województwo łódzkie, np. znajdowało się dopiero na 23 miejscu wśród województw o najwyższej stopie bezrobocia, ale problemy ekonomiczne i społeczne odznaczały się w sposób wyraźny od rejonów nawet o wyższym poziomie bezrobocia.

Niezależnie od tego faktu, w każdych warunkach bezrobocie niesie wiele ekonomicznych i społecznych następstw i zagrożeń, pociągających koszty materialne i ludzkie oraz rodzi wiele zjawisk patologicznych. Bardzo duże koszty ekonomiczne znajdują odzwierciedlenie w fakcie, że bezrobotni nie wytwarzają dochodu narodowego, a subwencjonowanie ich egzystencji pochłania zasoby, które alternatywnie mogłyby zostać wykorzystane na cele rozwojowe lub infrastrukturalne. Brak pracy powoduje także szereg negatywnych skutków, nieprzeliczalnych na żadne koszty finansowe. Te negatywne następstwa mieszczą się zwłaszcza w sferze psychicznej, etyczno-moralnej, życia rodzinnego i stosunków międzyludzkich oraz w powstawaniu napięć i konfliktów społecznych.

To wszystko stawia wagę problemu kosztów bezrobocia i zwalczania tego zjawiska oraz ograniczania jego skutków. Wydatkowane na ten cel środki powinny być więc spożytkowane w sposób najbardziej efektywny i skuteczny. Stąd głównym celem opracowania jest próba oceny bezpośrednich i pośrednich kosztów bezrobocia oraz głównych skutków społecznych na przykładzie województwa łódzkiego. Innym celem jest przedstawienie kierunków ograniczania bezrobocia w aspekcie ponoszonych nakładów na cele bezrobotnych.

W opracowaniu wykorzystano ogólne dane statystyczne w przekroju wojewódzkim i w skali kraju, a przede wszystkim dane empiryczne zebrane

w różnych łódzkich instytucjach związanych bezpośrednio z rynkiem pracy (Wojewódzki Urząd Pracy, ZUS–Oddział w Łodzi, Okręgowa Inspekcja Pracy, Urzędy Skarbowe, Urzędy Kontroli Skarbowej, Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej). W niektórych przypadkach niezbędne było posługiwanie się szacunkami, do których wykorzystano informacje specjalistów z wyżej wymienionych instytucji.

2. RODZAJE I KLASYFIKACJA SKUTKÓW I KOSZTÓW BEZROBOCIA

Ogólnie skutki bezrobocia można podzielić na dwie grupy: na skutki ekonomiczne i na skutki społeczne³. Podział ten uwzględnia kryterium ekonomiczno-finansowe: skutki ekonomiczne, to koszty finansowe związane z bezrobociem, natomiast skutki społeczne obejmują te zjawiska, które są również kosztami, ale ich wielkość nie daje się zazwyczaj ująć w wyrazie finansowym. Stąd o skutkach ekonomicznych bezrobocia można mówić w znaczeniu kosztów, podczas gdy skutki społeczne stanowią bezpośrednio nie mierzalne zjawiska społeczno-psychologiczne i moralne.

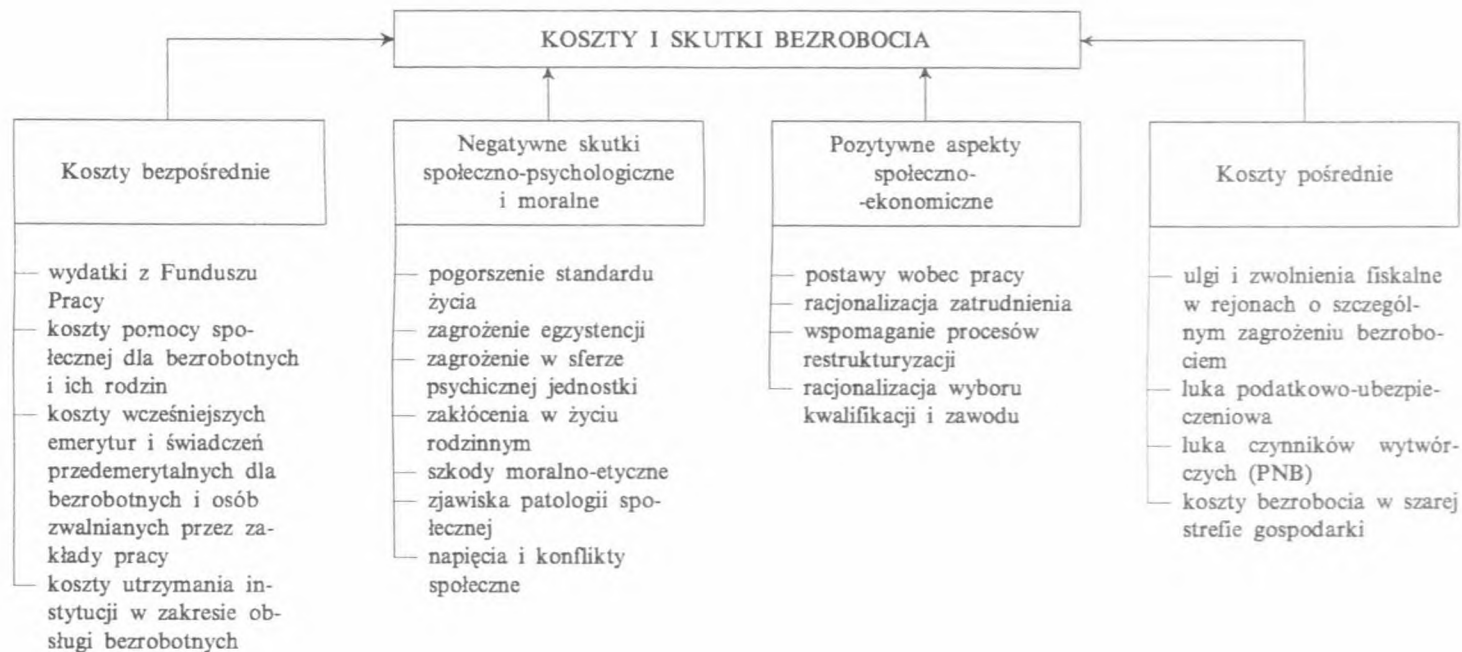
Na ogół skutki bezrobocia oznaczają negatywne następstwa. Część jednak skutków może oznaczać pewne zjawiska pozytywne. Dlatego też globalne koszty bezrobocia powinny być zmniejszone o pozytywne skutki ekonomiczne i społeczne (schemat 1).

Wśród kosztów ekonomicznych bezrobocia należy wyodrębnić dwa rodzaje kosztów: koszty bezpośrednie i koszty pośrednie. Koszty bezpośrednie są to faktyczne wydatki finansowe ponoszone w związku z występującym bezrobociem. Natomiast koszty pośrednie nie są realnymi wydatkami, ale pośrednimi stratami gospodarczymi i społecznymi. Charakter tych kosztów powoduje, że nie stanowią one bezpośrednio obciążenia finansowego, ale są obciążeniem w znaczeniu ogólnospołecznym.

Na koszty bezpośrednie bezrobocia w Polsce składają się cztery grupy wydatków: 1) wydatki z Funduszu Pracy, 2) wydatki z funduszu pomocy społecznej, 3) wydatki na utrzymanie instytucji w zakresie obsługi bezrobotnych, 4) wydatki na wcześniejsze emerytury i świadczenia przedemerytalne⁴. Bardziej dyskusyjne jest wyodrębnienie kosztów pośrednich. Wydaje się, że należałoby do nich zaliczyć: 1) ulgi i zwolnienia finansowe w rejonach

³ Por. także Z. Dach, *Ekonomiczno-społeczne skutki bezrobocia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 2, 1993, s. 12–17; M. Szyłko-Skoczny, *Bezrobocie jako kwestia społeczna. Studium społecznych i prawnych problemów bezrobocia w RFN*, „Studia i Materiały IPiSS” 1987, z 15, s. 22.

⁴ Zaliczenie wydatków na wcześniejsze emerytury i świadczenia przedemerytalne może być traktowane jako dyskusyjne. W przypadku jednak, gdy wydatki te związane są z bezrobociem (jako zmniejszenie podaży pracy), należy je traktować jako koszty bezpośrednie bezrobocia.



Źródło: Opracowanie własne.

o szczególnym zagrożeniu bezrobociem, 2) lukę podatkowo-ubezpieczeniową spowodowaną występowaniem osób bezrobotnych, 3) lukę czynników wytwórczych (PNB) oraz 4) koszty bezrobocia w szarej strefie gospodarki. Do kosztów pośrednich można zaliczyć jeszcze inne rodzaje strat gospodarczych, np. straty związane z czasową i stałą emigracją ludności, spadek popytu ludności na skutek zmniejszenia się dochodów osób i rodzin bezrobotnych.

Z kolei skutki społeczne, nazywane też skutkami społeczno-psychologicznymi i moralnymi, można grupować w różny sposób. Wynika to m. in. z faktu, że skutki te są różnorodne, przenikają się i zachodzą na siebie, dotyczą jednostek, rodzin i całego społeczeństwa. Również pozytywne skutki związane z bezrobociem mogą występować w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego.

3. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA KOSZTÓW I SKUTKÓW BEZROBOCIA I PROBLEMY ICH POMIARU

A. Koszty bezpośrednie.

Podstawowym źródłem finansowania kosztów bezpośrednich bezrobocia są środki Funduszu Pracy⁵. Z punktu widzenia walki z bezrobociem szczególne znaczenie mają wydatki przeznaczone na tzw. aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Do zadań w tym zakresie należą: przekwalifikowanie i przyuczenie do zawodu, pożyczki na podjęcie przez bezrobotnych działalności gospodarczej, pożyczki dla zakładów pracy na tworzenie miejsc pracy⁶, prace interwencyjne i roboty publiczne oraz aktywizacja zawodowa absolwentów szkół. Do pasywnych form natomiast należą przede wszystkim wydatki na zasiłki i świadczenia ubezpieczeniowe bezrobotnych oraz świadczenia związane z przygotowaniem zawodowym młodocianych i uczniów⁷.

Bezrobotni i ich rodziny są upoważnieni do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Mogą oni korzystać z zasiłków okresowych po utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych, ze świadczeń w naturze itp. Mogą się też ubiegać o pożyczki na rozwijanie działalności gospodarczej. Rodziny

⁵ Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym. Dysponentami Funduszu są: Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej (dysponent pierwszego stopnia), Wojewódzkie Urzędy Pracy (dysponenti drugiego stopnia), i Rejonowe Urzędy Pracy (dysponenti trzeciego stopnia).

⁶ W 1993 r. zadania w zakresie świadczeń dla inwalidów przejął Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

⁷ W związku z utratą mocy prawnej przepisów dotyczących finansowania praktycznej nauki zawodu (ustawa z 15.07.1991 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania – Dz.U. nr 32, poz. 160 z późniejszymi zmianami) od września 1992 r. nie dokonuje się refundacji ekwiwalentów pieniężnych dla uczniów.

z osobami bezrobotnymi mogą się ubiegać również o świadczenia z pomocy społecznej w związku z ich sytuacją materialną i życiową.

Istotnym obciążeniem systemu ubezpieczeń jest łagodzenie skutków złej sytuacji na rynku pracy przez stworzenie uprawnień do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę dla grup pracowników zwalnianych z pracy. Osoby te wprawdzie zwalniają miejsca pracy, jednak wcześniejsze korzystanie z emerytur prowadzi do wzrostu liczby osób przedwcześnie nie pracujących i dodatkowe obciążenie ubezpieczeń społecznych. Ponadto, długookresowe świadczenia emerytalne są „droższe” od zasiłków dla bezrobotnych.

Do kosztów bezpośrednich należą wreszcie wydatki na utrzymanie instytucji związanych z obsługą bezrobotnych. Do nich przede wszystkim należy zaliczyć wydatki urzędów pracy (koszty administracji, wydatki rzeczowe i inwestycyjne na rzecz bezrobotnych, koszty obsługi bankowej itp.) oraz w części koszty ośrodków pomocy społecznej, a także innych instytucji (np. PKPS, PCK).

B. Koszty pośrednie.

Do kosztów pośrednich bezrobocia należy zaliczyć ulgi i zwolnienia fiskalne, stosowane w regionach zagrożonych bezrobociem strukturalnym. Dla przykładu, podatnicy prowadzący lub podejmujący działalność gospodarczą w tych regionach mają prawo do odliczania wydatków inwestycyjnych od dochodów osiągniętych w roku podatkowym, w którym określone składniki majątkowe zostały użyte⁸. Przy liczeniu tych kosztów problemem jest określenie sumy faktycznych ulg i zwolnień oraz sumy zmniejszonych podatków.

Inną pozycją kosztów pośrednich są koszty bezrobocia związane z szarą strefą gospodarki. Część osób bezrobotnych pracuje w szarej strefie, co oznacza, że nie płaci podatków od dochodów i nie reguluje składek ubezpieczeniowych. Koszty w tym przypadku, to straty budżetu państwa i ZUS z tytułu nie opodatkowanych dochodów i nie opłaconych składek ubezpieczeniowych pracujących „na czarno”. Zasadniczym problemem jest tu ustalenie liczby osób bezrobotnych pracujących w szarej strefie oraz wysokości osiągniętych przez nich dochodów.

Z kwestią tą wiąże się problem luki podatkowej i ubezpieczeniowej w odniesieniu do osób bezrobotnych. W przypadku osób bezrobotnych nie pobierających zasiłków luka ta odnosi się zarówno do podatków jak i składki na ubezpieczenie społeczne. Chodzi tu o straty, jakie ponosi budżet państwa z tytułu podatków, które byłyby płacone przez osoby bezrobotne, gdyby były zatrudnione oraz o straty, jakie wynikają z tytułu braku ubezpieczenia osób bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Lukę

⁸ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 1993 r. w sprawie odliczeń od dochodów wydatków inwestycyjnych na terenie gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. nr 59, poz. 12).

podatkową można oszacować na podstawie średniego wynagrodzenia w gospodarce i odpowiadającej mu kwoty podatku w odniesieniu do liczby osób bezrobotnych pomniejszonych o bezrobocie frykcyjne. Natomiast lukę ubezpieczeniową można oszacować na podstawie średniego wynagrodzenia i składki na ZUS, odnosząc tę składkę do osób bezrobotnych nie posiadających uprawnień do pobierania zasiłku.

Ważną pozycję w kosztach pośrednich, wynikającą z bezrobocia, stanowi strata w produkcie narodowym brutto (PNB). Powstaje ona z niepełnego wykorzystania czynników wytwórczych. Strata ta jest zwykle mierzona przy pomocy luki dochodu narodowego, tj. różnicy między potencjalnym PNB (występującym w warunkach pełnego zatrudnienia przy bezrobociu frykcyjnym 6%), a rzeczywiście osiągniętym PNB⁹. Koszt tej luki stanowi finansowanie nie tylko płac bezrobotnych wyłączonych ze sfery wytwarzania, lecz także obciążeń socjalnych wynagrodzeń. Sporną kwestią jest ustalenie liczby bezrobotnych pomniejszających dochód narodowy. Chodzi m. in. o to, że część bezrobotnych pracując „na czarno”, bierze udział w tworzeniu dochodu narodowego, choć nie płaci podatków i nie są opłacane składki ubezpieczeniowe. Z kolei w przypadku bezrobotnych pobierających zasiłki, od wypłaconych zasiłków ubezpieczenie jest regulowane ze środków Funduszu Pracy. Poza bezrobociem frykcyjnym pozostaje stały problem liczenia bezrobotnych zatrudnionych przed przejściem na bezrobocie w sferze niematerialnej.

C. Skutki społeczne.

Straty i skutki społeczne bezrobocia są bardzo trudne do oszacowania lub w ogóle niemożliwe do określenia. Faktem jest natomiast, że szybki wzrost i wysoki poziom bezrobocia spowodował nasilenie się wielu skutków społeczno-psychologicznych i moralnych. Utrata pracy lub niemożliwość jej uzyskania, to sytuacja trudna nie tylko z powodu znacznego pogorszenia się warunków materialnych lub nawet braku środków do życia. Dopiero uwzględnienie roli pracy w całości ludzkiego życia pozwala ocenić koszty społeczne bezrobocia. Przekształcenie się bezrobocia ze zjawiska przejściowego w bezrobocie strukturalne sprawiło, że jego negatywne skutki są odczuwane nie tylko przez osoby bezrobotne i ich rodziny, ale także przez całe społeczeństwo.

Bezrobocie, to problem socjopsychiczny, w którym szczególnego znaczenia nabiera wymiar indywidualnego losu człowieka. Indywidualne skutki bezrobocia to przede wszystkim pogorszenie sytuacji materialnej jednostki

⁹ Zob. M. K a b a j, *Elementy programu przeciwdziałania bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 1, 1992. Autor ten obliczył tę lukę w Polsce na około 150 bln zł w 1991 r., co stanowiło około 14–15% dochodu narodowego. Por. tenże *Program przeciwdziałania bezrobociu*, IPiSS, Warszawa, maj 1993, s. 19.

i rodziny oraz standardu ich życia. Indywidualne skutki występują też w poważnych negatywnych konsekwencjach psychicznych i moralnych. Niewykorzystanie zdolności i możliwości pracy budzi poczucie zbezdolności, beznadziejności, lęku o przyszłość itp. Przedłużający się okres pozostawania bez pracy prowadzi do bezradności i fatalizmu, obniża u bezrobotnego poczucie własnej wartości, prowadzi do poważnych problemów z zagospodarowaniem czasu wolnego¹⁰. Bezrobocie oznacza też z reguły uniemożliwienie zaspokojenia tak istotnych potrzeb, jak potrzeba działania w grupie, kontaktów ze środowiskiem pozarodzinnym.

Szczególne skutki rodzi bezrobocie ludzi młodych, którzy po ukończeniu szkoły nie mogą znaleźć pracy¹¹. Powoduje przeważnie trwałe zmiany w psychice, hamuje rozwój osobowości, rodzi obojętność i frustrację. Nieuregulowany tryb życia wyzwała u młodzieży zachowania dewiacyjne i patologiczne, które znajdują ujęcie w alkoholizmie, narkomanii, prostytucji i przestępczości. Bardziej przedsiębiorcza młodzież z kolei szuka ratunku w emigracji, która oznacza czasową lub stałą utratę wykształconych kadr. Bezrobocie oznacza więc marnotrawstwo kosztów ich edukacji, prowadzi do pogłębienia dekwalfikacji, opóźnia start w życie zawodowe, utrudnia proces usamodzielnienia się ekonomicznego.

Znacznie częściej w rodzinach bezrobotnych występują konflikty, rozwody, kłopoty wychowawcze z dziećmi. Szczególnie dotkliwe skutki powoduje ubóstwo materialne w rodzinach niepełnych i wielodzietnych.

Dla społeczeństwa jako całości bezrobocie sprzężone z wielowymiarowym ubóstwem i natężeniem zjawisk patologii społecznej jest jednym z najdotkliwszych przejawów dezintegracji¹². Odnosi się to zwłaszcza do postępującej pauperyzacji i polaryzacji społeczeństwa, braku realizacji aspiracji zawodowych i społecznych, całkowitej degradacji jednostek i rodzin, izolacji społecznej. Do tego należy dodać pojawienie się lub zaostrzenie się tak istotnych kwestii, jak: pogorszenie się zdrowia fizycznego i psychicznego, wzrost przestępczości oraz wielu strat moralnych, których konsekwencje są często nie do odrobienia w przyszłości.

Skutki bezrobocia najczęściej kojarzą się z konsekwencjami negatywnymi. Tymczasem – jak wykazują doświadczenia krajów zachodnich – zjawisku temu towarzyszą również pewne pozytywne następstwa. Stwierdza się w nich, że „rezerwowa armia pracy” mieszcząca się w pewnych, dopuszczalnych ze względów społecznych granicach, spełnia na rynku prac rolę

¹⁰ G. Koptas, *Spoleczne następstwa bezrobocia w Polsce*, „Ekspertyzy – Informacje IPSS” 1991, z. 11, s. 32.

¹¹ J. Sztumski, *Spoleczne skutki bezrobocia mlodocianych*, „Polityka Spoleczna” nr 10, 1991.

¹² Por. A. Minkiewicz, *Dezintegracja spoleczna – ocena procesu transformacji*, „Widomości Statystyczne” 1993, nr 10, s. 6–7.

czynnika zmniejszającego nacisk zatrudnionych na płace i poprawę warunków pracy oraz czynnika podnoszącego dyscyplinę pracy. Należy jednakże od razu podkreślić, że pozytywne aspekty ekonomiczne i społeczne wiążą się z reguły z bezrobociem frykcyjnym, zaś przy bezrobociu chronicznym i długotrwałym zdecydowanie przeważają skutki negatywne.

Do pozytywnych następstw towarzyszących bezrobociu zazwyczaj zalicza się następujące¹³. Po pierwsze, bezrobocie umacnia dyscyplinę pracy, zmniejsza płynność kadr i oddziałuje na postawy wobec pracy. Po drugie, bezrobocie sprzyja uruchamianiu konkurencji w miejscu pracy. Skłania to pracowników do dbałości i odpowiedzialności za wybór zawodu i rodzaj kwalifikacji. Rośnie również zainteresowanie poziomem kwalifikacji, ponieważ traktuje się je jako „inwestowanie w kapitał ludzki”, umożliwiając skuteczniejszą konkurencję na rynku pracy¹⁴. Po trzecie, zwolnienie ludzi nieprzydatnych i usunięcie tym samym bezrobocia ukrytego, redukuje koszty zatrudnienia, racjonalizuje strukturę zatrudnienia, co w konsekwencji może prowadzić do wzrostu społecznej wydajności pracy. Po czwarte wreszcie, pewna nadwyżka podaży pracy nad popytem na nią warunkuje procesy restrukturyzacji i inwestowania. Chodzi o to, że jeżeli przedsiębiorstwa nie mają możliwości swobodnego naboru pracowników na rynku pracy, to rekrutacja do nowych przedsięwzięć gospodarczych dokonuje się na drodze walki płacowej, co kreuje różne patologiczne formy płynności siły roboczej.

Należy podkreślić, że pozytywne następstwa towarzyszące bezrobociu, do tej pory w Polsce są raczej w sferze postulatów¹⁵. Z dotychczas przeprowadzonych badań na ten temat wynika, że niewiele jest informacji potwierdzających pozytywne oddziaływanie bezrobocia na postawy wobec pracy, restrukturyzację przedsiębiorstw itp. Na przykład niskie i mało zróżnicowane płace raczej zniechęcają do podnoszenia wydajności pracy, skłaniają natomiast do „markowania” pracy i do wzrostu aktywności w szarej strefie gospodarczej.

4. KOSZTY BEZPOŚREDNIE BEZROBOCIA W WOJ. ŁÓDZKIM W LATACH 1990–1993

A. Wydatki z Funduszu Pracy.

Podstawowym instrumentem łagodzenia rozmiarów i skutków bezrobocia, będącym w dyspozycji urzędów pracy, jest Fundusz Pracy. W województwie łódzkim (podobnie również w kraju) środki tego Funduszu

¹³ Z. Dach, *Ekonomiczno-społeczne skutki...*, s. 12–13.

¹⁴ M. Socha, U. Sztaunderska, *Bezrobocie w okresie przemian systemowych gospodarki polskiej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1990, nr 5–6, s. 4.

¹⁵ Z. Dach, *Ekonomiczno-społeczne...*, s. 13.

Tabela 1

Wydatki z Funduszu Pracy w woj. łódzkim
w latach 1990–1993 (w %)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
– zasiłki i ubezpieczenia społeczne bezrobotnych ^a	51,6	82,0	84,1	75,0
– wydatki na szkolenia	0,4	1,1	2,8	4,5
– wydatki na pożyczki dla bezrobotnych	25,7	4,2	3,1	2,6
– wydatki na pożyczki dla zakładów pracy	6,8	0,9	2,0	3,7
– wydatki na prace interwencyjne	4,2	4,3	1,9	6,4
– wydatki na lokalne roboty publiczne	–	–	0,8	5,5
– wydatki na aktywizację zawodową dla absolwentów	–	–	–	0,0
– wydatki na przygotowanie zawodowe młodocianych ^b	10,9	6,5	5,8	1,8
– wydatki na miejsca pracy dla inwalidów	0,3	0,8	0,3	0,0
– wydatki na system informacyjny w biurach pracy	0,1	0,0	0,1	0,2
– pozostałe wydatki	0,0	0,1	0,1	0,3

^a Łącznie z zasiłkami dla absolwentów szkół wyższych wychowujących dzieci w latach 1990–1992.

^b Łącznie z ekwiwalentami pieniężnymi dla uczniów i premiami dla opiekunów praktyk zawodowych.

Źródło: *Sprawozdanie o rozliczeniu Funduszu Pracy*, Załącznik do MPiPS-02 (za lata 1990–1993) w UP w Łodzi i *Informacja o wykorzystaniu środków Funduszu Pracy za okres 12 miesięcy 1993 r. ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na aktywne formy przeciwdziałania skutkom bezrobocia*, WUP w Łodzi, styczeń 1994, [w:] *Analiza wykorzystania środków Funduszu Pracy w 1993 r.* WUP w Łodzi, Łódź, luty 1994 oraz obliczenia własne.

były w zdecydowanej części przeznaczone na zasiłki dla bezrobotnych i na składki ubezpieczeń społecznych (tab. 1). W 1990 r. na ten cel wydatkowano 51,6% łącznych wydatków Funduszu Pracy, zaś w 1992 r. zasiłki dla bezrobotnych pochłonęły aż ponad 84% tych wydatków, a w 1993 r. 75% (w skali kraju odpowiednio: 51,0%, 82,2%, 75,8%). Na wzrost i wysoki udział tych wydatków wpłynęły przede wszystkim trzy przyczyny:

- systematycznie rosnąca liczba osób uprawnionych do zasiłków,
- wzrost wysokości zasiłku wraz ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej,

– przedłużenie okresu pobierania zasiłku w rejonach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym¹⁶.

Obniżył się wyraźnie udział wydatków na pożyczki dla bezrobotnych na rozwijanie działalności gospodarczej (w 1993 r. udział ten w stosunku do 1990 r. obniżył się ok. 8 razy). Łączne wydatki na pożyczki dla osób bezrobotnych i dla zakładów pracy na stworzenie miejsc pracy kształtowały się w latach 1991–1993 na poziomie 5–6% ogólnych wydatków Funduszu Pracy. Z kolei, wydatki na prace interwencyjne uległy znacznym wahaniom, a ich udział był wyższy od wydatków na szkolenia i przekwalifikowania. Zatrudnienie w ramach tych prac w większości służyło jednak tylko czasowemu zatrudnieniu bezrobotnych: w 1993 r. jedynie ok. 18% osób zostało zatrudnionych na stałe.

Niski też był udział wydatków na lokalne roboty publiczne, organizowane w województwie łódzkim od 1992 r. (0,8% wydatków Funduszu Pracy), choć w 1993 r. udział ten zwiększył się do 5,5%, co odpowiadało zatrudnieniu 1,5% bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy (tab. 2). Tylko jednak ok. 1% bezrobotnych po zakończeniu robót otrzymało stałe zatrudnienie.

Również szkolenia i przekwalifikowania, jako jedna z aktywnych form zwalczania bezrobocia, obejmowały niewielki odsetek bezrobotnych (od 0,6% do 9,8%)¹⁷. Część osób po ukończeniu szkolenia nie podejmowała ofert, dla części ukończenie kursu było możliwością przeczekania trudnego okresu przed „kolejnym” bezrobociem, urlopem wychowawczym itp., a jeszcze inna nie znajdowała pracy (nawet od 1/3 do 2/3 liczby absolwentów).

Łączne wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wahały się od 10% do 37% (w 1990 r. ok. 37%, w latach 1991–1992 ponad 10%, w 1993 r. ok. 23%, w skali kraju odpowiednio: 31%, 4,7%, 10,3%). Środki te wystarczały na objęcie „aktywnością” zaledwie co 9–10 z zarejestrowanych bezrobotnych. Jest to daleko niedostateczne tym bardziej, że ok. 40–45% spośród bezrobotnych, to długotrwale bezrobotni, pozostający bez pracy ponad rok.

¹⁶ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19.11.1992 r. w sprawie wydłużenia okresu pobierania zasiłków w rejonach administracyjnych zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.

¹⁷ W porównaniu z sytuacją w kraju wskaźniki w województwie łódzkim należały do wysokich: w latach 1990–1992 szkolenia i przekwalifikowania w Polsce objęły jedynie 1,75% bezrobotnych. Zob. W. Krenick, *Problemy rynku pracy w Polsce według rządowego raportu o stanie państwa (próba oceny)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 1, s. 9.

Tabela 2

Podstawowe formy pomocy udzielone bezrobotnym z funduszu pracy
w woj. łódzkim w latach 1990–1993 (stan na dzień 31.12.1993)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Liczba bezrobotnych	47 646	87 240	92 205	107 318
Bezrobotni pobierający zasiłki	42 343	65 788	66 402	63 425
w % do liczby bezrobotnych	88,9	75,4	72,0	59,1
Bezrobotni skierowani na przyuczenia do zawodu i przekwalifikowanie	273	1 814	8 691	10 489
w % do liczby bezrobotnych	0,6	2,1	9,4	9,8
Wyplacone zasiłki szkoleniowe dla bezrobotnych	304	2 625	5 604	4 084
w % do liczby bezrobotnych	0,6	3,0	6,1	3,8
Pożyczki udzielone zakładom pracy na zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych ^a	436	215	343	695
Pożyczki udzielone bezrobotnym na podjęcie działalności gospodarczej	1 760	1 029	604	633
w % do liczby bezrobotnych	3,7	1,2	0,7	0,6
Bezrobotni skierowani do prac interwencyjnych	4 373	2 209	3 884	3 381
w % do liczby bezrobotnych ^b	9,2	2,5	4,2	3,2
Bezrobotni skierowani do lokalnych robót publicznych	–	–	1 356	1 584
w % do liczby bezrobotnych	–	–	1,5	1,5
Utworzone miejsca pracy dla inwalidów	41	138	90	–

^a Liczba utworzonych miejsc pracy,

^b Dane średnie miesięczne.

Źródło: Jak w tab. 1 oraz obliczenia własne.

Wśród aktywnych form największe znaczenie w wydatkach miały koszty ponoszone na prace interwencyjne, w drugiej kolejności wydatki na roboty publiczne, a następnie wydatki na szkolenia i przekwalifikowania (od 18 do 26% oraz łącznie ok. 67%). Na pożyczki dla bezrobotnych i zakładów pracy przeznaczono prawie 26% wydatków (dane za rok 1993). Dość równomierny rozkład wydatków może świadczyć o tym, że urzędy pracy raczej na zasadzie tradycji niż rzeczywistych potrzeb dokonywały podziału środków na poszczególne cele. W sumie poszczególne zadania nie miały większego zasięgu: prace interwencyjne i roboty publiczne dawały stałe zatrudnienie dla ok. 2000 osób, natomiast stworzone miejsca pracy „przy pomocy” pożyczek rocznie nie przekraczały 1200–2100 miejsc. Realizacja

więc programów przeciwdziałania bezrobociu nie przyczyniła się w większym stopniu do ograniczenia wzrostu liczby bezrobotnych. Główne działania koncentrują się na działalności osłonowej. Niedostatek środków z jednej strony, a z drugiej, w ogromnej części wykorzystanie tych środków na pomoc socjalną dla bezrobotnych, prowadziło do tego, że zasięg aktywnych form był niewielki.

Tabela 3

Wydatki z Funduszu Pracy na 1 bezrobotnego w woj. łódzkim
w latach 1990–1993 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Wydatki ogółem ^a	2,19	5,57	9,49	10,88
	1,48	5,29	9,02	10,19
Przeciętna płaca miesięczna (netto) ^b	0,99	1,67	2,32	3,04

^a Wydatki zmniejszone o zwrotne pożyczki dla zakładów pracy na utworzenie miejsc pracy i pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych.

^b W sześciu podstawowych działach gospodarczych.

Źródło: Jak w tab. 1 oraz obliczenia własne.

W latach 1990–1993 wydatki z Funduszu Pracy w woj. łódzkim wzrosły ponad 10-krotnie. Przeciętnie każdy bezrobotny „kosztował” z tego funduszu od 2,2 mln zł w 1990 r. do ok. 11 mln zł w 1993 r., a więc wydatki w przeliczeniu na jednego bezrobotnego wzrosły blisko 5-krotnie (tab. 3). W obliczeniach tych uwzględniono wszystkich bezrobotnych, to znaczy zarówno tych, którzy otrzymywali świadczenia z Funduszu Pracy, jak i tych, którzy utracili uprawnienia do tych świadczeń. Porównując te koszty ze średnim wynagrodzeniem oznacza to, że jeden bezrobotny średnio „pobierał” od ponad dwóch przeciętnych płac w 1990 r. do ponad 3,5 w 1993 r. Koszty utrzymania bezrobotnych rosły więc szybciej (ok. 500%) niż wynagrodzenia zatrudnionych (ok. 300%).

B. Koszty pomocy społecznej związanej z bezrobociem.

W ramach tych kosztów uwzględniono zarówno wydatki budżetowe, jak również środki administracji terenowej oraz organizacji społecznych i charytatywnych. Istotnym problemem było rozgraniczenie wydatków na cele osób bezrobotnych oraz na świadczenia dla rodzin, w których występowały osoby bezrobotne.

Koszty pomocy społecznej dla bezrobotnych i ich rodzin
w woj. łódzkim w latach 1990–1993 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Wydatki ogółem ^a	10 880,0	127 742,0	206 733,0	322 648,0
Koszty pomocy społecznej ^b	3 330,0	67 339,0	147 871,0	321 950,0
Koszty pomocy społecznej na 1 bezrobotnego ^c	0,07	0,77	1,60	3,28

^a Łącznie ze środkami PCK i PKPS.

^b Bez pożyczek zwrotnych.

^c Dane szacunkowe.

Źródło: Dane Wojewódzkiego Zespołu Pomocy Społecznej w Łodzi – Dział Pomocy Środowiskowej oraz szacunki i obliczenia własne.

Znowelizowana ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu w 1992 r. zaostriżyła warunki przyznawania zasiłków z Funduszu Pracy i spowodowała, że znaczna liczba bezrobotnych utraciła prawo do tych świadczeń. Pod koniec tego roku w woj. łódzkim ponad 40% ogółu bezrobotnych pozostawało bez prawa do zasiłku. Ta grupa osób, a także ich rodziny, stały się potencjalnymi kandydatami do świadczeń z pomocy społecznej. Szacuje się, że wśród ogółu rodzin korzystających z zasiłków okresowych w latach 1992–1993, rodziny z osobami bezrobotnymi stanowiły 60–65%.

Należy zwrócić uwagę, że wydatki z pomocy społecznej na cele bezrobotnych rosły dynamicznie od 70 tys. zł średnio w przeliczeniu na jednego bezrobotnego w 1990 r. do blisko 3,3 mln zł w 1993 r. (tab. 4). Związane to było z przyrostem osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku i pogarszającą się sytuacją materialną dużej części rodzin z osobami bezrobotnymi. W 1993 r. w przeliczeniu na jednego bezrobotnego wydatki pomocy społecznej na cele bezrobocia kształtowały się powyżej średniego miesięcznego wynagrodzenia w woj. łódzkim.

C. Koszty wcześniejszych emerytur.

W 1990 r. w woj. łódzkim orientacyjnie można było określić liczbę wcześniejszych emerytur na ok. 3,5 tys., a w 1991 – 7 tys. Mniejsze zainteresowanie nimi w roku 1990 może wynikać z mniejszej skali zwolnień grupowych i bardziej korzystnej, w ocenie świadczeniobiorców, relacji między wysokością zasiłków dla bezrobotnych a przeciętną płacą w tym okresie. W latach 1992–1993 liczba tych świadczeń nieznacznie wzrosła (ok. 7,5 tys.).

Na wcześniejsze emerytury odchodziły osoby znajdujące się często w pełni sił fizycznych. Trudno jednak ustalić, dla ilu z nich było to

rozwiązanie przymusowe, a dla ilu po prostu dogodnie, dla ilu było równoznaczne z faktyczną rezygnacją z pracy, a dla ilu było kontynuacją pracy np. w ramach „czarnego” rynku pracy bez płacenia podatków i składek na ZUS¹⁸.

D. Globalne koszty bezpośrednie.

Główną pozycję w kosztach bezpośrednich bezrobocia stanowiły wydatki z Funduszu Pracy (tab. 5). Ich udział w badanym okresie wynosił od 65 do 72%. Pozostały odsetek stanowiły koszty pomocy społecznej i wydatki na wcześniejsze emerytury. W rachunku kosztów nie uwzględniono z braku danych wydatków związanych z utrzymaniem instytucji w zakresie obsługi bezrobotnych.

Tabela 5

Koszty bezpośrednie bezrobocia w woj. łódzkim
w latach 1990–1993 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Wydatki z Funduszu Pracy ^a	70 470,2	461 070,6	831 319,1	1 093 994,5
Koszty pomocy społecznej ^a	3 330,0	67 339,0	147 871,0	321 950,0
Wydatki na wcześniejsze emerytury ^b	33 600,0	118 800,0	168 000,0	216 000,0
Ogółem	107 400,2	647 209,6	1 147 290,1	1 631 994,5

^a Bez pożyczek zwrotnych.

^b Dane szacunkowe.

Źródło: Jak w tab. 1 i 4, oraz dane ZUS – Oddział w Łodzi.

Warto zauważyć, że koszty bezpośrednie związane z bezrobociem w woj. łódzkim w badanym okresie wzrosły ponad 15 razy, podczas gdy wynagrodzenia zatrudnionych w sześciu podstawowych działach wzrosły blisko 4 razy.

5. KOSZTY POŚREDNIE BEZROBOCIA W WOJ. ŁÓDZKIM W LATACH 1990–1993

W kosztach tych uwzględniono trzy grupy kosztów: 1) koszty bezrobocia w szarej strefie gospodarki, 2) lukę podatkową i ubezpieczeniową oraz 3) lukę czynników wytwórczych (PNB) – tab. 6. W obliczeniach uwzględniono

¹⁸ Dane na ten temat. H. Zarychta, *Szara sfera rynku pracy. Raport z badań „Łódzki rynek pracy”*, Łódź 1993.

dane i szacunki odpowiednich instytucji oraz ustalenia i dane liczbowe przedstawione w raporcie na temat szarej strefy rynku pracy¹⁹.

W szacunku kosztów pośrednich z uwagi na brak danych pominięto ulgi i zwolnienia finansowe, stosowane w regionach zagrożonych bezrobociem strukturalnym, do których należy woj. łódzkie.

Tabela 6

Koszty pośrednie bezrobocia w woj. łódzkim
w latach 1990–1993 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Koszty bezrobocia w szarej strefie gospodarczej	48 990,0	133 830,0	310 410,0	567 000,0
Luka podatkowa i ubezpieczeniowa ^a	272 470,0	788 655,5	1 542,778,6	2 455 289,4
Luka czynników wytwórczych (PNB) ^a	566 190,0	1 743 692,4	2 589 152,6	4 121 011,2
Ogółem	887 650,0	2 666 177,9	4 442 331,2	7 143 109,6

^a Dane szacunkowe.

Źródło: Jak w tab. 5, *Roczniki statystyczne GUS* i *Roczniki Statystyczne województwa łódzkiego*, WUS, Łódź 1992–1993, H. Zarychta, *Szara sfera rynku pracy*, oraz szacunki i obliczenia własne.

W kosztach pośrednich główną pozycję stanowiła luka czynników wytwórczych. Jej udział w badanym okresie wynosił od 58 do 65%, a łącznie z luką podatkową i ubezpieczeniową – od 93 do 95%.

6. KOSZTY BEZPOŚREDNIE I POŚREDNIE BEZROBOCIA W WOJ. ŁÓDZKIM W LATACH 1990–1993

W latach 1990–1993 koszty bezpośrednie bezrobocia w woj. łódzkim wzrosły ponad 15-krotnie, podczas gdy koszty pośrednie – 8-krotnie. Jednocześnie koszty pośrednie w wielkościach bezwzględnych były od ok. cztery do ponad osiem razy wyższe od kosztów bezpośrednich (tab. 7).

Charakterystyczne jest to, że koszty pośrednie w przeliczeniu na jednego bezrobotnego nie rosły tak dynamicznie, jak koszty bezpośrednie (ok. 7 i 3,5 raza). Jest to zrozumiałe, gdyż wzrost kosztów pośrednich wiązał się ściśle z wysokością wynagrodzeń, a także w części z przyrostem liczby bezrobotnych i liczby osób nie mających prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

¹⁹ Tamże.

Tabela 7

Koszty bezpośrednie i pośrednie bezrobocia w woj. łódzkim
w latach 1990–1993 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Koszty bezpośrednie	107 400,2	647 209,6	1 147 290,1	1 631 994,5
Koszty pośrednie	887 650,0	2 666 177,9	4 442 331,2	7 143 109,6
Koszty ogółem	995 050,2	3 313 387,5	5 589 521,3	8 771 254,1
Na 1 bezrobotnego:				
– koszty bezpośrednie	2,3	7,4	12,4	15,2
– koszty pośrednie	18,6	30,5	48,2	66,5
– koszty ogółem	37,9	37,9	60,6	81,7
Przeciętne wynagrodzenie roczne brutto ^a	19,6	31,6	45,9	64,4

^a W sześciu podstawowych działach gospodarki.

Źródło: Jak w tab. 6 oraz obliczenia własne.

W badanym okresie koszty bezpośrednie bezrobocia w przeliczeniu na jednego bezrobotnego stanowiły od 11,5% do 27,1% średniego rocznego wynagrodzenia brutto pracowników, natomiast koszty pośrednie były z reguły wyższe od przeciętnego wynagrodzenia zatrudnionych. Ta ostatnia relacja wskazuje na wysokość strat gospodarki i budżetu państwa, jakie ponoszone są w związku z występującym poziomem bezrobocia. Łączne koszty bezpośrednie i pośrednie na jednego bezrobotnego w badanym okresie były wyższe od rocznego wynagrodzenia brutto od 6,1% do 13,2%.

Z danych przedstawionych powyżej można wyprowadzić dwa główne wnioski. Po pierwsze, koszty utrzymania bezrobocia były wyższe niż opłacanie pracowników w zatrudnieniu oraz po drugie, koszty bezpośrednie i pośrednie rosły o wiele szybciej niż wynagrodzenia brutto pracowników.

7. WYMIAR SPOŁECZNYCH NASTĘPSTW BEZROBOCIA

Jeśli chodzi o wpływ bezrobocia na różne zjawiska społeczno-psychologiczne i moralne, to w wielu przypadkach nie prowadzono w Polsce dotychczas badań. W wielu sytuacjach związek przyczynowo-skutkowy między bezrobociem i tymi zjawiskami, z uwagi na znaczną liczbę czynników wpływających na określone zjawiska, trudno uchwycić.

W krajach zachodnich, gdzie bezrobocie występuje od wielu lat, badania na przykład potwierdzają, że długotrwale bezrobotni wykazują znacznie gorszy stan zdrowia niż osoby zatrudnione. W badaniach tych wykazano

też istnienie ścisłego związku między wzrostem bezrobocia a rosnącą liczbą chorób psychicznych, psychosomatycznych i zaburzeń osobowości. Związek ten można uchwycić w Polsce i w woj. łódzkim na podstawie danych statystycznych (tab. 8).

Tabela 8

Osoby zarejestrowane w poradniach zdrowia psychicznego (w tys.)

Wyszczególnienie	1980	1985	1990	1991	1992
Choroby ogółem					
Polska	499,1	518,8	553,0	558,8	565,5
woj. łódzkie	6,7	5,7	6,8	6,9	7,1
w tym:					
psychogenne zaburzenia somatyczne					
Polska	193,7	286,3	216,8	220,9	226,4
woj. łódzkie	0,40	0,56	0,60	0,60	0,63

Źródło: *Rocznik Statystyczny*, GUS, Warszawa 1993, *Rocznik Statystyczny województwa łódzkiego*, WUS, Łódź 1992, 1993.

Również badania ankietowe GUS²⁰ wskazują, że w wielu gospodarstwach domowych problemom finansowym towarzyszą kłopoty zdrowotne. „Brak zdrowia” sygnalizuje ponad 20% gospodarstw domowych, przy czym te gospodarstwa, zaliczyły problemy ze zdrowiem do trzech najsilniej niezaspokojonych potrzeb. Wśród rodzin dotkniętych bezrobociem dotychczasowy poziom życia pogarsza się, a oszczędności w wydatkach obejmują również ograniczenie wydatków na żywność, co prawdopodobnie negatywnie wpływa na stan zdrowia członków rodzin. Niezaspokojenie potrzeb zdrowotnych może jednak wynikać z wyjątkowo trudnej sytuacji finansowej. Prawdopodobnie osoby tych gospodarstw nie mogą korzystać z wielu odpłatnych form opieki zdrowotnej lub nawet realizować pełnej kuracji.

Niepokojące pogorszenie stanu zdrowia dostrzega u siebie (wg cytowanych wyżej badań) częściej niż co piąty bezrobotny, następnie prawie 13% odczuwa dolegliwości, na które wcześniej nie zwracali uwagi. W sumie więc ok. 711 tys. bezrobotnych negatywnie oceniło swój stan zdrowia.

Najczęstszym jednak odczuciem jest przygnębienie, częściej niż dawniej odczuwane przez 67% bezrobotnych (1362 tys. osób) oraz rozdrażnienie, na które skarży się 60% osób. Częstym objawem jest niepokój i lęk, kłopoty ze snem. Generalnie jednak najbardziej niepokojący jest fakt, że

²⁰ *Spoleczno-ekonomiczne położenie bezrobotnych*, raport z badania modułowego przeprowadzonego w sierpniu 1993 r. w ramach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, GUS, Warszawa, styczeń 1994, s. 80 i 196–205.

co najmniej co czwarty bezrobotny (na wsi prawie 30% bezrobotnych) traci chęć do życia. Taka deklaracja dowodzi głębi poczucia beznadziejności i siły stresu, jakie wywołuje pozostawanie bez pracy.

Będąca wynikiem bezrobocia zła sytuacja materialna, niedostateczne odżywianie się itp. może mieć też wpływ na zachorowalność na pewne choroby. W latach osiemdziesiątych w Polsce obserwowano coroczny spadek o 6% zachorowań na gruźlicę i ta prawidłowość utrzymywała się do lat 1989–1990, kiedy nastąpiły istotne zmiany. W 1989 r. chorowały 42,8 osoby na 100 tys. mieszkańców, a w 1990 r. 42,3 osoby a więc tempo spadku zmniejszyło się do 1,2% rocznie. Na zakażenie gruźlicą podatne są osoby niedożywione i ze zmniejszoną odpornością organizmu, a więc nie tylko osoby tzw. marginesu społecznego – gdzie notuje się ok. 10% zachorowań, ale także ludzie biedni, których zastępy powiększają ludzie bezrobotni. Najczęściej na gruźlicę zapadają ludzie starsi, ostatnio odnotowano więcej przypadków wśród ludzi w sile wieku, a także dzieci. Wśród przyczyn powodujących zachorowania wymienia się również stres i warunki materialne.

Tabela 9

Zamachy samobójcze zarejestrowane przez policję

Wyszczególnienie	1990	1991	1992
Ogółem Polska	3 841	4 327	5 746
woj. łódzkie	68	67	151

Źródło: Jak w tab. 8.

Występuje określony poziom korelacji między poziomem bezrobocia a liczbą samobójstw i prób samobójczych. Dotyczy to szczególnie bezrobotnych długookresowo. Z przeprowadzonych na ten temat badań zagranicznych i polskich wynika, że samobójstwa bezrobotnych są dwa razy częstsze od średnich dla całej populacji osób odbierających sobie życie²¹. W latach 1990–1992 wskaźnik dotyczący samobójstw bezrobotnych w Polsce wykazywał stałą tendencję wzrostową. Najczęstszymi przyczynami zamachów na życie były: choroba psychiczna, przewlekła choroba i trwałe kalectwo, nieporozumienia rodzinne, a od 1990 r. – utrata pracy, niemożność utrzymania rodziny, lęk przed niepewnością i ryzykiem (tab. 9).

Bezrobocie uznawane jest także za jedną z głównych przyczyn wzrostu przestępczości. Ostatnie dane na ten temat wskazują, że w 1989 r. współczynnik przestępczości w Polsce (liczba popełnionych przestępstw na 100 tys.

²¹ Państwo wobec bezrobocia, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 32.

mieszkańców) wynosiła 1446,3. W rok później nastąpił gwałtowny skok – współczynnik ten wzrósł do 2268,3 (wzrost o 57%)²².

Szczególnie niebezpieczny jest wzrost liczby czynów wymierzonych przeciwko życiu i zdrowiu, zwłaszcza wzrost liczby zabójstw, uszkodzeń ciała, udziału w bójkach i gwałtach (tab. 10). Gwałtowny wzrost liczby przestępstw obserwuje się zwłaszcza w województwach i rejonach objętych strukturalnym bezrobociem.

Tabela 10

Przestępstwa stwierdzone według rodzajów przestępstw w latach 1985–1992

Rodzaje przestępstw	1985	1990	1991	1992
Przeciwko życiu i zdrowiu				
Polska	16 967	15 505	20 106	21 529
woj. łódzkie	334	404	473	638
w tym: zabójstwa				
Polska	671	730	971	989
woj. łódzkie	30	37	50	56
Przeciwko mieniu indywidualnemu				
Polska	217 994	550 747	459 788	458 664
woj. łódzkie	2 099	2 534	4 629	5 838

Źródło: Jak w tab. 8.

Bezrobocie uważa się też za jedną z okoliczności wzrostu narkomanii, alkoholizmu oraz sięgania po różne środki uspokajające. W Polsce w 1992 r. spożycie alkoholu osiągnęło nie notowany poziom i przekroczyło 10 litrów czystego spirytusu na jednego statystycznego mieszkańca²³.

Znaczna część bezrobotnych, a zwłaszcza kobiety, częściej niż dawniej i częściej niż mężczyźni, sięgają po środki uspokajające i przeciwbólowe²⁴. Na częstość sięgania po środki medyczne wyraźnie wpływa długość okresu pozostawania bez pracy.

Reasumując należy przede wszystkim stwierdzić, że rozmiaru negatywnych skutków psychospołecznych i moralnych wynikających z bezrobocia nie można przecenić, nie można też ich wycenić w pieniądzu. Niepokoi szczególnie, że negatywne skutki bezrobocia kumulują się w niektórych subpopulacjach bezrobotnych. W ten sposób ich położenie na rynku pracy pogarsza się

²² *Rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 1991, s. 39 i 74.

²³ Są to dane szacunkowe. Dane opublikowane przez GUS nie uwzględniają tzw. prywatnego importu oraz produkcji pokątnej napojów alkoholowych.

²⁴ Zob. *Aktywność zawodowa i bezrobocie w Polsce*, raport przygotowany na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności, przeprowadzonego w sierpniu 1993 r., GUS, Warszawa, grudzień 1993 r. s. 225.

grożąc nie tylko trwałym bezrobociem, ale całkowitą dezaktywizacją zawodową. Do tych zbiorowości należą: kobiety, bezrobotni w wieku niemobilnym, bezrobotni o niskich kwalifikacjach i bez kwalifikacji zawodowych, poszukujący pracy dłużej niż rok. Należy przy tym podkreślić, że najliczniejsza grupa bezrobotnych (ok. 45%) to osoby w wieku 30–44 lata. Jest to więc okres najwyższej sprawności zawodowej. Natomiast coraz trudniej znaleźć pracę nie tylko bezrobotnym po 45 roku życia ale też absolwentom szkół, poszukującym pierwszej pracy. To zjawisko jest szczególnie niebezpieczne, gdyż kładzie się piętnem na postawie życiowej młodego człowieka, spycha go nieraz na kryminalny margines społeczny. Na obszarach głębokiego bezrobocia powstają tzw. wspólnoty rozpacz – bez środków do życia i nadziei na przyszłość.

8. NIEKTÓRE PROBLEMY EFEKTYWNOŚCI WYKORZYSTANIA FUNDUSZU PRACY NA AKTYWNE FORMY PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU

Istotne znaczenie dla oceny kierunków ograniczania i zwalczania bezrobocia może mieć porównanie niektórych wskaźników wykorzystania środków Funduszu Pracy na różne formy przeciwdziałania bezrobociu w woj. łódzkim na tle innych województw i kraju (tab. 11). W badaniach przeprowadzonych przez Departament Zatrudnienia MPiPS²⁵ wykorzystano różne wskaźniki dotyczące wielkości wydatków i efektów z wydatkowanych środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu z Wojewódzkich Urzędów Pracy. Przyjęte do oceny wykorzystania środków Funduszu Pracy wskaźniki są dyskusyjne, a przynajmniej niektóre z nich (np. kwota wydatków na prace interwencyjne I bezrobotnego, który po ich zakończeniu uzyskał pracę, dochody z tytułu spłaty pożyczek do kwoty udzielonych pożyczek w latach 1990–1993, przeciętny procent refundowanego średniego wynagrodzenia za zatrudnienie w ramach robót publicznych). Tym niemniej, potraktowane łącznie wskaźniki mogą służyć do ogólnej oceny skuteczności działań i prowadzonej polityki rynku pracy. Dotyczy to zwłaszcza oceny poszczególnych aktywnych form zwalczania bezrobocia.

Dane dotyczące wszystkich województw w Polsce wskazują, że formą najbardziej efektywną z punktu widzenia uzyskania (lub tworzenia) miejsc pracy i stałego zatrudnienia jest przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie oraz pożyczki dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej. W skali kraju spośród wszystkich osób przyuczonych do zawodu bądź przekwalifikowanych w 1993 r. stałą pracę uzyskało 34,6% ogółu

²⁵ *Ranking aktywności* Wojewódzkich Urzędów Pracy, opracowanie T. Olejarz, Depart. Zatrudnienia MPiPS (na podstawie danych WUP), „Życie Gospodarcze” 1994, nr 23.

Tabela 11

Podstawowe wskaźniki efektywności wykorzystania środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w 1993 r. w wybranych województwach

Województwo	Udział bezrob., którzy uzyskali pracę po przeszkoleniu (w %)	Kolejność efektywności	Kwota wydatków na szkolenia na 1 bezrobotnego, który uzyskał pracę (w tys. zł)	Kolejność efektywności	Bezrobotni zatrudnieni na stałe po pracach interw. (w %)	Kolejność efektywności	Kwota wydatków na prace interw. 1 bezrobotn. uzyskującego po ich zakończeniu pracę (w tys. zł)	Kolejność efektywności	Przeciętna wysokość pożyczki na 1 miejsce pracy (w mln zł)	Kolejność efektywności	Udział bezrobotnych zatrudnionych po robotach publicznych (w %)	Kolejność efektywności	Kolejność łączna
Ogółem	34,6	x	13 985	x	30,4	x	39 563	x	44,9	x	4,2	x	x
Miejskie łódzkie	30,1	15	13 176	29	44,5	5	36 449	34	55,8	43	0,9	43	37
Stołeczne warszawskie	36,2	25	15 191	35	40,1	13	26 061	15	60,0	46	7,6	10	35
Słupskie	21,0	47	16 466	39	13,9	49	71 335	49	47,4	36	2,6	27	46
Wałbrzyskie	24,5	42	24 660	48	17,5	44	69 650	48	63,6	48	11,0	3	49
Białskie	84,5	1	7 227	3	21,6	39	25 332	12	38,0	19	0,8	44	5
Chełmskie	62,7	2	9 053	8	39,3	15	16 038	2	33,3	14	8,9	7	1
Katowickie	38,5	21	16 198	38	40,2	12	26 298	17	46,7	34	9,7	5	24
Miejskie krakowskie	61,0	3	9 700	13	35,0	21	34 867	30	50,5	41	6,0	14	18
Poznańskie	39,4	18	11 667	23	50,0	3	16 645	3	35,0	16	6,1	13	3

Źródło: Na podstawie: *Ranking aktywności...*

przeszkolonych (w woj. łódzkim 40,9%). Średni koszt na jednego zatrudnionego na stałe po szkoleniu wyniósł 13,9 mln zł, przy czym różnicowania wykazane w „rankingu” województw są bardzo duże. Podkreślić należy, że wydatki na szkolenie w 1993 r. stanowiły zaledwie 1% łącznych wydatków z Funduszu Pracy, co budzi niepokój, biorąc pod uwagę wspomnianą wyżej efektywność tej formy aktywizacji bezrobotnych w porównaniu z innymi formami. W tym samym okresie, w wyniku prac interwencyjnych ok. 30,4% osób zatrudniono na dalszy okres (w woj. łódzkim 44,5%), a 54,7% bezrobotnych bez zasiłku uzyskało prawo do tego zasiłku. Koszt uzyskania stałej pracy po pracach interwencyjnych wyniósł w 1993 r. na jednego bezrobotnego 39,5 mln zł (w woj. łódzkim ok. 37 mln zł). Natomiast wg przybliżonych szacunków jedno miejsce pracy utworzone dzięki pożyczkom kosztowało jedynie ok. 6,7 mln zł, co wskazywałoby na najwyższą efektywność wykorzystania środków Funduszu Pracy w tej formie²⁶.

Na ogół, bardziej korzystne wskaźniki efektywności wykorzystania środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu występowały w województwach o niższej stopie bezrobocia, ale były wyjątki od tej reguły. „Ranking województw” wykazał np., że woj. stołeczne warszawskie (z ok. 8% stopą bezrobocia) plasowało się dopiero na 35 miejscu na liście efektywności obejmującej 49 województw, natomiast woj. poznańskie (ze stopą bezrobocia 8,1%) na trzecim, zaś woj. krakowskie (stopa bezrobocia 7,6%) na 18 miejscu. Województwo łódzkie, uznane w całości, podobnie jak wałbrzyskie, za zagrożone bezrobociem strukturalnym, zajmowało 37 miejsce, a wałbrzyskie – 49.

Należy podkreślić, że „przydzielone” miejsca województwom w „rankingu” mogą budzić szereg zastrzeżeń. Jest przede wszystkim wiele czynników różnicujących sytuację w poszczególnych województwach, ale znaczące są również działania konkretnych urzędów pracy. Nie wszystkie dane są porównywalne. Niezaprzeczalnym jest jednak fakt, że najmniej środków Funduszu Pracy w poszczególnych województwach przeznaczano na formy najbardziej efektywne, tj. na szkolenia i pożyczki.

9. UWAGI I WNIOSKI KOŃCOWE

Badania wykazały, że koszty bezrobocia są bardzo wysokie. W przeliczeniu na jednego bezrobotnego w woj. łódzkim koszty bezpośrednie bezrobocia stanowiły od ok. 12% do ponad 27% przeciętnego rocznego wynagrodzenia brutto pracowników zatrudnionych w sześciu podstawowych działach gospodarki. W latach 1990–1993 koszty te rosły też o wiele szybciej niż

²⁶ I. Dryll, *Robotny bezrobotny*, „Życie Gospodarcze” 1994, nr 23.

wynagrodzenia. Było to konsekwencją nie tylko wzrostu bezrobocia ale również zwiększenia na potrzeby bezrobotnych i ich rodzin środków pomocy społecznej oraz wydatków na wcześniejsze emerytury dla osób (przymusowo) odchodzących z rynku pracy.

Jeszcze wyższe były koszty pośrednie: w przeliczeniu na jednego bezrobotnego szacowano je na 4–8 razy wyższe od kosztów bezpośrednich. Koszty te wprawdzie nie obciążały bezpośrednio dochodu narodowego, natomiast gospodarka i budżet państwa ponosiły poważne straty.

Bardzo poważne negatywne następstwa bezrobocia dotyczyły skutków społecznych. Analiza niektórych skutków pokazała, że w woj. łódzkim bezrobocie miało wpływ na wzrost patologicznych zjawisk: przestępczości, różnego typu schorzeń i chorób psychicznych, alkoholizmu itp. Nie sposób natomiast określić – prawdopodobnie najbardziej dotkliwych – skutków bezrobocia mieszczących się w sferze psychicznej i etyczno-moralnej.

Przy wysokim i stale rosnącym bezrobociu występowała konkurencja celów wydatkowania środków z Funduszu Pracy. Z natury rzeczy niezbędne było wydzielenie środków na zabezpieczenie socjalne bezrobotnych, które jednak pochłaniało większą część Funduszu, nawet ponad 84% w 1992 r. To zaś ograniczało możliwości zwiększenia wydatków na inne zadania, a zwłaszcza na aktywne formy walki z bezrobociem. Około 90% bezrobotnych w woj. łódzkim (podobnie jak w kraju) znajdowało się poza zasięgiem jakichkolwiek programów czynnego przeciwdziałania bezrobociu.

Z uwagi na wzrost bezrobocia długotrwałego i dłużej liczby osób bez prawa do zasiłku, niezbędne jest zwiększenie środków na aktywną politykę rynku pracy. W skali lokalnej zwiększenie wydatków na aktywne formy w zwalczaniu bezrobocia powinno łączyć się z ofertą zmiany zawodu, przekwalifikowania, robót publicznych, pomocy w tworzeniu miejsc pracy, a dopiero w dalszej kolejności tworzenie uprawnień do pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Jest to tym bardziej istotne, że system zasiłków w Polsce nie funkcjonuje sprawnie, co ma duży wpływ na wzrost liczby osób pobierających zasiłki i na proporcje podziału środków Funduszu Pracy na pasywne i aktywne formy. To z kolei ogranicza możliwości działań na rzecz zmniejszenia bezrobocia. W tym kontekście należałoby postulować, aby urzędy pracy miały możliwość gospodarowania środkami Funduszu Pracy w powiązaniu z potrzebami lokalnymi. Limitowanie wydatków na poszczególne cele usztywnia politykę rynku pracy i prowadzi do marnotrawstwa środków finansowych.

Henryk Zarychta

**COSTS OF UNEMPLOYMENT IN THE PROVINCE OF LODZ
IN 1990–1993**

This paper is devoted to economical costs and social consequences of unemployment, an example of this is the Province of Lodz.

The paper consist of four parts. The first gives general characteristic of costs and consequences of unemployment and describes problems with the measurement of these facts. The second part includes analysis of direct and indirect costs of unemployment in the Province of Lodz in 1990–93. Analysing direct cost has been taken into account Labour Found expenditures and costs of active reduction of unemployment as well as social welfare expenditures on unemployed and their families. It has been also estimated, expenditures on early retirement. Analysing indirect costs it has been estimated unemployment costs in the grey zone of economy, costs of so called tax and insurance gap and costs of production factors (Gross National Product). The third part of the paper concentrates on evaluation of trends and forms in coping with unemployment in the Province of Lodz in relation to the trend in the whole country. The fourth part attempts to outline some social consequences of unemployment. The paper also includes some conclusions reached by the author during his research.