

*Jadwiga Florczak-Bywalec *, Iwona Kukulak-Dolata ***

AKTYWNA POLITYKA NA RYNKU PRACY W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM W LATACH 1990–1997

1. UWAGI WSTĘPNE

Badania aktywnej polityki rynku pracy stanowią istotny element wiedzy na temat przeciwdziałania bezrobociu. Podejmowane są one coraz częściej na terenie różnych województw, a ich wyniki mają stworzyć obiektywny obraz rzeczywistych działań państwa na rynku pracy.

Informacje zaprezentowane w niniejszym artykule zostały uzyskane w trakcie badań, którymi objęto rejonowe urzędy pracy zlokalizowane na terenie województwa łódzkiego (tj. Rejonowy Urząd Pracy nr 1 i nr 2 w Łodzi, Rejonowy Urząd Pracy w Pabianicach i Rejonowy Urząd Pracy w Zgierzu).

Celem badań było zidentyfikowanie najczęściej realizowanych działań przez urzędy pracy, ustalenie ich partnerów społecznych oraz zdiagnozowanie barier ograniczających działalność lokalnej służby zatrudnienia.

Łódzki rynek pracy charakteryzuje się znaczną nadwyżką podaży pracy nad popytem. W transformującej się gospodarce zauważalne są nie tylko procesy destrukcji, ale i tworzenie miejsc pracy.

Politycy gospodarczy, przedsiębiorcy, decydując się na podjęcie jakichkolwiek działań powinni dysponować aktualnymi informacjami o rynku pracy. Mają one bowiem wpływ na sprawność instytucjonalnej obsługi rynku. Ich podstawy były tworzone od początku reform polskiej gospodarki – opierając się na ustawie z dnia 29.12.1989 r.¹, na mocy której powołano wojewódzkie i rejonowe biura pracy. Podmioty te były zintegrowane z organami administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim i rejonowym.

* Dr, st. wykładowca w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

** Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ Dz.U. nr 75, poz. 446.

Rozwiązanie to było dość często krytykowane, jego oponenti bowiem domagali się utworzenia autonomicznej administracji rynku pracy. Poglądy te zwyciężyły i na mocy ustawy z dnia 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dniem 1.01.1993 r. utworzono administrację specjalną ds. rynku pracy, na czele której jest usytuowany Krajowy Urząd Pracy. Przyjmuje się, że pierwsze lata transformacji systemowej były, m. in., okresem tworzenia instytucjonalnej obsługi rynku pracy. Kolejne to etap jakościowego doskonalenia służb zatrudnienia pod względem organizacyjnym, kadrowym i warunków funkcjonowania. Aby móc prawidłowo określić pożądane kierunki zmian, konieczne jest systematyczne analizowanie działań urzędów pracy i zidentyfikowanie barier ich prawidłowego funkcjonowania. Temu celowi ma służyć niniejsze opracowanie.

2. AKTYWNA POLITYKA WOBEC RYNKU PRACY W ŚWIELE STATYSTYKI

W praktyce podmiotem bezpośrednio przeciwdziałającym bezrobociu w skali lokalnej są rejonowe urzędy pracy. Podstawowym zadaniem tych urzędów jest udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu zatrudnienia oraz zakładom w znalezieniu odpowiednich pracowników. W sytuacji braku możliwości zapewnienia bezrobotnym pracy, urzędy są zobowiązane do inicjowania procesu szkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych; inicjowania i finansowania dodatkowych miejsc pracy, robót publicznych, prac interwencyjnych oraz udzielania pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej². Poprzez stosowanie tych form urzędy pracy w sposób pośredni pomagają bezrobotnym w ponownej ich aktywizacji. Podstawę realizacji tego typu działań stanowią środki Funduszu Pracy, który jest odrębnie tworzoną, państwową, celową funduszą. Głównym źródłem jego dochodów są dotacje z budżetu państwa (w 64%), w następnej kolejności znajdują się obowiązkowe składki od zakładów pracy oraz osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej, pozarolniczej działalności (w 34%)³. Środki tego funduszu muszą być w pierwszej kolejności wykorzystane na prawnie zagwarantowane zasiłki dla bezrobotnych, z reguły niewielki ich procent pozostaje na tzw. aktywne formy walki z bezrobociem (od 37,1% w 1990 r. do 10,5% w 1991 r.).

² Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 14.12.1994 r. (D.U. nr 1 z 1995).

³ W. Padowicz, *Zmiany na rynku pracy i bezrobocie w 1995 roku*, „Gospodarka Narodowa” 1996, nr 10.

Tabela 1

Wybrane charakterystyki demograficzno-społeczne bezrobocia w woj. łódzkim w latach 1990–1997, według stanu na 31.12.

Rok	Bezrobotni	Procentowy udział					Stopa bezrobocia
		kobiet	osób w wieku do 25 lat	osób z wykształceniem		pozostających bez pracy dłużej niż 12 miesięcy	
				wyższym	podstawowym i niższym		
1990	47 646	41,4	24,2	5,1	37,8	—	9,5
1991	87 240	47,0	12,6	4,7	40,0	—	15,2
1992	92 205	47,1	15,4	3,9	41,4	27,1	16,4
1993	107 318	47,2	20,7	3,1	43,3	40,4	18,9
1994	102 139	48,2	21,1	2,9	39,2	46,4	18,1
1995	89 817	53,0	21,2	2,6	42,3	42,4	17,5
1996	77 988	55,7	17,8	2,5	43,7	43,7	16,1
1997	51 148	55,0	21,4	3,1	44,2	43,8	11,2

Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie corocznych analiz sytuacji na rynku pracy w województwie łódzkim przygotowywanych od 1990 r. przez Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi.

Przyjrzyjmy się bliżej strukturze rozdziału środków na tzw. aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w województwie łódzkim. Dane zgromadzone w tab. 2 wskazują na systematyczne zmniejszanie się udziału środków przeznaczonych na pożyczki dla bezrobotnych (z 25,7% w 1990 r. do 0,6% w roku 1996), natomiast w przypadku wykorzystania środków na uruchomienie pozostałych form brak jest wyraźnych tendencji.

Pożyczki dla bezrobotnych w województwie łódzkim cieszyły się szczególnie dużym zainteresowaniem w 1990 r. Początkowo popularności ich sprzyjały liberalne zasady kredytowania, które z upływem czasu ulegały istotnym zmianom np. skrócono okres karencji, zwiększono oprocentowanie kredytu.

W województwie łódzkim w latach 1990–1997 pożyczki były przeznaczane na prowadzenie różnorodnej działalności gospodarczej. W pierwszym roku były przede wszystkim wykorzystane do kreowania przedsiębiorstw handlowych typu: hurtowego, obwoźnego, detalicznego, zagranicznego⁴. Skoncentrowanie się na działalności handlowej było wynikiem słabo rozwiniętej, w stosunku do potrzeb konsumenta, sieci handlowej. Ponadto do jej podjęcia wystarczał stosunkowo niewielki kapitał, a zyski były osiągane szybko. W późniejszych latach z kredytowania wyłączono handel obwoźny.

⁴ H. Retkiewicz, *Działalność gospodarcza bezrobotnych*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 7.

Pożyczki sprzyjały również rozwojowi działalności wytwórczej, kreowaniu przedsiębiorstw odzieżowych, dziewiarskich, tkackich, obuwniczych⁵. Taki kierunek rozwoju działalności produkcyjnej był prawidłowy i uzasadniony ze względu na tradycję, posiadane kwalifikacje pracowników, miejscowy park maszynowy i rozwiniętą sieć branżowych sklepów.

Kolejną grupą jednostek gospodarczych uruchamianych przez bezrobotnych były placówki usługowe. Początkowo obejmowały one działalność budowlaną, transportową, szklarską, szewską. W następnych latach zaczęły pojawiać się nowe formy usług np. reklamowe, prawne, komputerowe, poligraficzne.

W badanym okresie w wyniku pożyczek udzielonych przez urząd pracy 4800 osób otrzymało możliwość samozatrudnienia (tab. 3). Biorąc pod uwagę rodzaje działalności podejmowanej przez byłych bezrobotnych, okazuje się, że większość z nich decydowała się na przedsięwzięcia wymagające wstępnie niewielkich nakładów. W sytuacji takiej przyznane przez urzędy pożyczki w wysokości dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia mogły im istotnie pomóc w uzupełnieniu środków niezbędnych do rozpoczęcia pracy na własny rachunek. Mogły być środkiem uzupełniającym lecz nie podstawowym, bowiem nakłady finansowe na rozpoczęcie działalności były na ogół wyższe od oferowanej pomocy finansowej urzędów. Może to częściowo tłumaczyć zjawisko zmniejszania się liczby bezrobotnych korzystających z pożyczek. Dodatkowo uwzględniając postawy bezrobotnych okazuje się, iż wśród nich była niewielka liczba osób, zdolnych i skłonnych zorganizować dla siebie miejsce pracy⁶. Trudno jest jednak stwierdzić, jaka była faktyczna skuteczność omawianej formy, ponieważ nie dysponujemy informacjami na temat żywotności kreowanych, małych firm. Wiadomo natomiast, iż spłaty kredytów odbywały się na ogół według zobowiązań pożyczkobiorców. Nie zawsze jednak były one wykorzystane zgodnie ze swoim pierwotnym przeznaczeniem.

Mniejszym zainteresowaniem cieszyły się pożyczki związane z tworzeniem **dodatkowych miejsc pracy** dla bezrobotnych w istniejących zakładach. Udział środków Funduszu Pracy przeznaczonych na ten cel wahał się od 6,8% w 1990 r. do 0,7% w roku 1996 i 1997 (tab. 2).

Mała popularność tej formy wynikała z ogólnej sytuacji gospodarczej w badanym województwie. Większość zakładów pracy znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej i była bardziej zainteresowana redukcją zatrudnienia niż kreowaniem nowych miejsc pracy.

⁵ Informacje o bezrobociu i problemach biur pracy w województwie łódzkim w latach 1990–1992, WUP, Łódź 1993.

⁶ S. Dzięcielska-Machnikowska, *Co myślą bezrobotni. Część II*, Łódź 1991, s. 53; G. Koptas, *Spoleczno-psychologiczne następstwa bezrobocia*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 5/6.

Tabela 2

Wydatki z Funduszu Pracy według wykonanych zadań w latach 1990–1997

Wyszczególnienie	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %
Wydatki ogółem	10 440,5	100,0	48 578,0	100,0	87 535,1	100,0	116 798,6	100,0	147 814,2	100,0	193 314,1	100,0	239 040,0	100,0	250 000,0	100,0
w tym:																
1) zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych	5 379,0	51,5	39 836,4	82,0	73 585,9	84,1	87 598,9	75,0	102 541,6	69,4	143 009,3	74,0	189 413,2	79,2	189 600,0	75,8
2) aktywne formy ogółem	3 877,6	37,1	5 125,0	10,5	9 259,7	10,6	26 501,5	22,7	41 651,2	28,2	46 372,7	24,0	45 313,0	19,0	55 200,0	22,1
w tym:																
– szkolenia	41,1	0,4	549,5	1,1	2 435,3	2,8	5 263,9	4,5	8 575,8	5,8	6 900,6	3,6	8 018,3	3,3	10 600,0	4,2
– prace interwencyjne	443,0	4,2	2 104,6	4,3	1 683,6	1,9	7 450,7	6,4	14 759,2	10,0	18 592,4	9,6	18 397,4	7,7	13 200,0	5,2
– roboty publiczne					737,6	0,8	6 370,1	5,5	14 564,9	9,9	16 164,9	8,3	13 062,5	5,5	21 600,0	8,6
– pożyczki dla bezrobotnych	2 685,8	25,7	2 035,8	4,2	2 688,1	3,1	3 076,8	2,6	1 761,4	1,2	2 474,1	1,3	1 320,8	0,6	3 500,0	1,4
– pożyczki dla zakładów pracy	707,7	6,8	435,1	0,9	1 715,1	2,0	4 327,4	3,7	1 948,7	1,3	1 309,1	0,7	1 531,2	0,7	3 500,0	1,4
– aktywizacja zawodowa absolwentów							12,6	0,0	41,2	0,0	931,6	0,5	2 982,8	1,2	2 800,0	1,1
3) przygotowanie zawodowe młodocianych	1 005,1	9,6	3 149,2	6,5	4 641,2	6,0	2 081,9	1,7	1 699,0	1,1	2 172,4	1,1	2 565,9	1,1	3 000,0	1,2
4) inne	178,8	1,8	467,4	1,0	48,3	0,5	616,3	0,6	1 922,9	1,3	1 759,7	0,9	1 747,9	0,7	2 200,0	0,9

Źródło: Jak w tab. 1.

Podmioty zaś, które decydowały się na ich zaciąganie, widziały w nich możliwość pozyskania taniego kredytu. Szczególnie w 1990 r. zasady kredytowania z Funduszu Pracy śmiało mogły konkurować z warunkami, które oferowały banki.

Rejonowe urzędy pracy, które nie dysponowały wystarczającą liczbą ofert zatrudnienia dla bezrobotnych, inicjowały i finansowały **prace interwencyjne**. Mogły one być organizowane w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą na stanowiskach robotniczych i nierobotniczych. Początkowo prowadzono je w zakładach zatrudniających na stałe przynajmniej 10 pracowników. W trzecim kwartale 1992 r. od tej zasady odstąpiono, co było zgodne z oczekiwaniami małych firm, bowiem one były przede wszystkim zainteresowane tworzeniem stanowisk interwencyjnych. Rozwiązanie to znalazło odzwierciedlenie w praktyce i tak w 1993 r. zorganizowano ponad dwa razy więcej stanowisk interwencyjnych w porównaniu do roku poprzedniego.

W latach 1990–1991 służba zatrudnienia refundowała pełne koszty związane z wypłacaniem wynagrodzenia osobie zatrudnionej na interwencyjnym stanowisku i opłacaniem dla niej składki na ubezpieczenie społeczne. Od 1992 r. ograniczono pomoc finansową, refundując koszty tylko do wysokości, wynikającej z przysługującego bezrobotnemu zasiłku.

Prace interwencyjne w największym stopniu stwarzały bezrobotnym szansę ponownej aktywizacji zawodowej (tab. 3).

Tabela 3

Bezrobotni, którzy podjęli pracę w wyniku stosowania aktywnych form ograniczających bezrobocie

Rok	Bezrobotni, którzy podjęli pracę	W tym:						
		w wyniku działania biur		z tego w ramach:				
		w l. bezw.	w %	prac interwen- cyjnych	robót publi- cznych	dodatk- wych miejsc pracy	pożyczek udziela- nych bez- robotnym	szkole- nia
1990	18 235	6 569	36,0	4 373	—	436	1 760	.
1991	18 822	3 453	18,3	2 209	—	215	1 029	.
1992	27 657	6 200	22,4	3 884	1 369	343	604	.
1993	33 318	16 369	49,1	7 908	3 275	695	633	3 857
1994	47 664	21 008	44,1	12 031	3 772	227	281	4 697
1995	48 898	32 056	46,7	12 434	5 297	108	273	4 707
1996	43 002	23 005	53,5	4 605	3 598	100	108	4 236
1997	41 050	.	.	6 858	5 871	211	220	3 488

Źródło: Jak w tab. 1.

Rola tego instrumentu była znaczna przede wszystkim w tworzeniu doraźnego zatrudnienia na stanowiskach nierobotniczych. Z jednej strony rozwiązywał on problem dezaktywacji określonej populacji bezrobotnych, a z drugiej umożliwiał sprawniejsze funkcjonowanie instytucji, głównie o charakterze publicznym, które ze względu na zmniejszone dotacje z budżetu miały znaczne trudności finansowe i nie mogły zwiększyć zatrudnienia. Instytucje, takie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych, urzędy pracy, zakłady gospodarki mieszkaniowej, służba zdrowia, bez dodatkowych nakładów kapitałowych miały dostęp do taniej siły roboczej. Również prace te, choć w mniejszym zakresie, były tworzone w jednostkach produkcyjno-handlowych dla sprzedawców, ślusarzy, elektryków⁷. Sprzyjały zatrudnianiu osób, na których kwalifikacje istniał relatywnie duży popyt. Pracodawcy zatrudniali bezrobotnych na stanowiskach, które i tak byłyby obsadzone niezależnie od otrzymanej subwencji. Obserwowano zatem proces wypychania zatrudnienia „normalnego” przez subsydiowane.

Należy podkreślić, że instrument ten odgrywał istotną rolę ze względu na sześciomiesięczny okres zatrudnienia. Realizował on kilka celów, dawał bowiem możliwość czasowej aktywizacji, sprawdzał gotowość do podjęcia pracy, a tym samym mógł weryfikować poziom bezrobocia oraz stwarzał szansę trwałego zatrudnienia.

Badania wskazują, że szanse znalezienia stałego zatrudnienia po tym okresie mogą być duże. Największa część osób pracujących w ramach prac interwencyjnych znalazła pracę w 1996 r. (ponad 75%) – tab. 4. Na prace interwencyjne w analizowanym okresie przeznaczono od 1,9% w 1992 r. do 10,0% w 1994 r. środków Funduszu Pracy.

Szkolenia i przekwalifikowania były kolejnym aktywnym środkiem polityki zatrudnienia. Celem ich było, w krótkim okresie, dostosowanie kwalifikacji bezrobotnego do aktualnych potrzeb rynku pracy. Natomiast w dłuższym przedziale czasu nowo nabyte umiejętności miały wzmocnić jego pozycję na konkurencyjnym rynku i pobudzić jego aktywność zawodową. System szkoleń i przekwalifikowania pełnił rolę instrumentu adresowanego do osób poszukujących pracy i posiadających status bezrobotnego. Stosowano go w sytuacji, kiedy nie było propozycji pracy dla bezrobotnego, ponieważ jego kwalifikacje były zbyt niskie w stosunku do wymaganych, brakowało dla niego adekwatnych ofert lub utracił zdolność wykonywania zawodu, na przykład ze względu na zły stan zdrowia. W takiej sytuacji zachodziła konieczność zmiany specjalizacji poprzez szkolenie, na które bezrobotnego kierował rejonowy urząd pracy⁸. Procesem szkolenia a zarazem i jego

⁷ Analiza wykorzystania środków Funduszu Pracy w 1993 r., Łódź, s. 7.

⁸ Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu...

refundacją objęto również osoby pracujące, będące w okresie wypowiedzenia a zwalniane z przyczyn zakładu pracy. Również i pracodawcy korzystali z tej formy i zamiast zwalniać pracowników szkolili ich w celu przesunięcia na nowe stanowiska pracy.

Podmiotem inicjującym i finansującym przyuczanie do zawodu bądź przekwalifikowanie był rejonowy urząd pracy. Organizacją szkoleń natomiast zajmowały się wyspecjalizowane instytucje, które zawierały umowy z urzędem pracy na podstawie opracowanych programów kształcenia.

Rejonowy urząd pracy wydając bezrobotnemu skierowanie na przyuczanie do zawodu lub przekwalifikowanie zobowiązywał się do ponoszenia kosztów szkolenia i ubezpieczenia. O czasie trwania kursu decydowały względy szkoleniowe. Stosowano powszechnie zasadę, iż nie powinny one przekraczać 6 miesięcy. Istniała jednak możliwość wydłużenia tego okresu do 12 miesięcy w przypadkach uzasadnionych programem nauki.

Proces inwestowania w czynnik ludzki był w województwie łódzkim w niewielkim stopniu realizowany, co znalazło swoje odzwierciedlenie w redystrybucji Funduszu Pracy. Na ten cel przeznaczano od 0,4% w 1990 r. do 5,8% w 1994 r. środków. O wiele wyższe były wydatki na tworzenie stanowisk interwencyjnych czy prowadzenie robót publicznych. Ponadto w województwie łódzkim od 1995 r. odnotowano wyraźne zmniejszenie się liczby osób objętych szkoleniem (tab. 4).

W województwie w latach 1990–1996 przeszkolono 8–11% bezrobotnych (w kraju 2–3%). Natomiast w państwach należących do OECD dodatkową edukacją objętych jest ok. 20% bezrobotnych. Niezbędne wydaje się organizowanie programów szkolenia zawodowego w specjalnościach, na które istnieje obecnie lub będzie w przyszłości duże zapotrzebowanie. Proces szkolenia powinien dotyczyć przede wszystkim pozbawionej pracy młodzieży, gdyż ta dominuje w populacji bezrobotnych.

W badanym okresie w miarę powiększania się skali bezrobocia zmieniało się podejście samych bezrobotnych do tej formy pomocy⁹. Większość z nich zrozumiała, że kwalifikacje stają się na rynku towarem i to uzasadniało potrzebę dalszej ich edukacji w celu sprostanienia wymaganiom rynku pracy. I jeśli w 1990 r. 37,6% osób skierowanych na kursy je ukończyło, to już w 1993 r. wskaźnik ten zwiększył się do 99,9% i utrzymywał się na zbliżonym poziomie w następnych latach.

Kształcenie bezrobotnych odbywało się najczęściej w następujących dziedzinach: rachunkowości komputerowej, księgowości, obsługi komputerów, prowadzenia nowoczesnego sekretariatu, bankowości. Znacznie mniej kursów zorganizowano w analizowanym okresie dla bezrobotnych w zawodach robotniczych. Jeśli były organizowane, to najczęściej dotyczyły zawodu szwaczki, spawacza, palacza, motorniczego.

⁹ S. Dzięcielska-Machnikowska, *op. cit.*, s. 56.

Tabela 4

Skuteczność stosowania form ograniczających bezrobocie w latach 1993–1997

Rok	Bezrobotni zatrudnieni									Bezrobotni objęci szkoleniem		
	w województwie			przy pracach interwencyjnych			przy robotach publicznych					
	ogółem	praca stała	udział pracy stałej	ogółem	praca stała	udział pracy stałej	ogółem	praca stała	udział pracy stałej	ogółem	zatrudniona na stałe po szkoleniu	udział
1993	33 318	22 135	66,4	7 908	2 045	25,8	3 275	34	1,0	9 422	3 857	40,9
1994	47 664	31 560	66,2	12 031	3 441	28,6	3 772	94	2,5	11 639	4 697	40,4
1995	48 898	30 838	63,1	12 434	3 898	31,3	5 297	140	2,6	8 974	4 707	52,5
1996	43 002	34 581	80,4	4 605	3 471	75,4	3 598	235	6,5	6 517	4 236	65,0
1997	41 050	27 890	67,9	6 858	1 976	28,8	5 871	104	1,8	9 737	3 488	35,8

Źródło: Jak w tab. 1.

Na uwagę zasługuje sukcesywny wzrost wskaźnika efektywności szkoleń w analizowanym okresie. Jeśli w 1992 r. po skończeniu odpowiedniego kursu podnoszącego kwalifikacje pracę uzyskało tylko 16,0%¹⁰ jego uczestników, to w 1996 r. wskaźnik ten wyniósł 65,0% (tab. 4). Oznacza to, że inicjowany przez urząd pracy proces szkolenia w coraz większym stopniu odpowiadał wymaganiom łódzkiego rynku pracy. Było to wynikiem wyodrębnienia w strukturze urzędów stanowisk dla tzw. pośredników, rozwoju poradnictwa zawodowego i wprowadzenia nowych metod współpracy służby zatrudnienia z instytucjami szkolącymi i z pracodawcami.

Roboty publiczne, jako forma ograniczająca bezrobocie zostały wprowadzone na mocy ustawy o bezrobociu i zatrudnieniu z 16.10.1991 r. Praktyczne jednak zastosowanie tej formy mogło nastąpić dopiero po wydaniu odpowiedniego aktu wykonawczego¹¹. W województwie łódzkim ta forma aktywizacji bezrobotnych została zapoczątkowana w trzecim kwartale 1992 r.

Organizatorami robót były najczęściej organy samorządowe lub terenowe organy administracji rządowej i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Rola urzędów pracy w prowadzeniu i tworzeniu robót publicznych polegała na tym, iż urzędy inicjowały proces ich tworzenia poprzez prowadzenie negocjacji z organizatorami, kierowały do tych prac odpowiednio dobranych bezrobotnych oraz częściowo refundowały koszty ze środków Funduszu Pracy (wynagrodzenia do 75% przeciętnej płacy i składki na ubezpieczenia społeczne).

Należy podkreślić, że od 1993 r. roboty publiczne, po pracach interwencyjnych, pochłaniały najwięcej środków Funduszu Pracy (tab. 2). Obserwowaliśmy duże zainteresowanie samych organizatorów tą formą zatrudnienia, ale ze względu na niedobory u nich środków finansowych na inwestycje oraz sezonowość niektórych rodzajów prac zakres ich praktycznego wykorzystania był ograniczony. Mimo występowania pewnych trudności zarówno organizacyjnych, jak i finansowych w ciągu tych kilku lat liczba bezrobotnych zatrudnionych przy tych pracach wzrosła z 1369 osób w 1992 r. do 5297 w 1995 r. (tab. 3). Roboty publiczne uruchamiane były w ramach realizowanych inwestycji infrastrukturalnych i obejmowały: budowę grupowej oczyszczalni ścieków, konserwacje sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, remont budynków mieszkalnych, telefonizację.

Roboty publiczne jako forma skracająca okres bezczynności zawodowej spełniały szczególną rolę w ograniczaniu bezrobocia w populacji osób z wykształceniem zawodowym i podstawowym. Jest to istotne ze względu na wzrost liczby osób poszukujących pracy w tych grupach wykształcenia.

¹⁰ E. Strojna, *Szkolenia bezrobotnych w świetle badań Urzędu Pracy*, „Rynek Pracy” 1993, nr 3.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie zasad organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych (Dz.U. nr 122 z 1991).

Podjęcie pracy w ramach robót publicznych rzadko jednak zapewniało trwałą reaktywizację. W latach 1993–1995 w wyniku uczestnictwa w ich realizacji stałe zatrudnienie otrzymało od 1% do 6,5% bezrobotnych (tab. 4). Na tak niską efektywność wpłynęło kilka czynników. Przede wszystkim prace te miały najczęściej charakter sezonowy i stałe zatrudnienie pracowników nie było możliwe. Ponadto roboty publiczne należały do prac ciężkich związanych z dużym wysiłkiem fizycznym, a niektóre z nich były także dla wielu ludzi upokarzające. Z tych też względów wiele osób nie decydowało się po ich zakończeniu na dalsze zatrudnienie.

Zjawisko rosnącej aktywności urzędów pracy na terenie województwa łódzkiego przedstawiają tab. 3 i 4. Wynika z nich, że liczba bezrobotnych, otrzymujących pracę w wyniku działań podejmowanych przez biura sukcesywnie wzrastała. Udział tej instytucji na rynku pracy zwiększył się szczególnie w 1996 r. W roku tym 53,5% bezrobotnych podejmujących pracę zostało zatrudnionych dzięki pomocy urzędu, a wykonywana przez nich praca miała zarówno charakter trwały jak i doraźny.

3. AKTYWNA POLITYKA ZATRUDNIENIA W ŚWIELE BADAŃ ANKIETOWYCH W REJONOWYCH URZĘDACH PRACY

3.1. Kadry i wyposażenie urzędu

Skuteczność działań urzędów pracy zależy przede wszystkim od kwalifikacji pracujących w nich osób, a także od wyposażenia w urządzenia techniczne ułatwiające im pracę. Oceniając warunki funkcjonowania rejonowych urzędów pracy wyraźnie widać, że pod względem kadr najlepsza sytuacja jest w Zgierzu. W ciągu pięciu lat zatrudnienie w zgierskim urzędzie wzrosło prawie dwukrotnie (o 95%), w pozostałych urzędach o 12%. RUP nr 2 w Łodzi i RUP w Pabianicach widzą potrzebę dalszego wzrostu zatrudnienia.

Zdecydowaną większość wśród zatrudnionych stanowią osoby z wykształceniem średnim (ogólnym i zawodowym). Piąta część pracowników legitymuje się wykształceniem wyższym. W badanym okresie udział ten zwiększył się nieznacznie. Jedynie w Zgierzu sytuacja była odmienna. Liczba osób z wyższym wykształceniem wzrosła pięciokrotnie, a udział tej grupy zwiększył się z 6,8 do 17,4%. Załedwie dwie osoby we wszystkich badanych urzędach miały wykształcenie zasadnicze zawodowe.

Urzędy, które chcą zwiększyć zatrudnienie, potrzebują przede wszystkim ekonomistów ze średnim wykształceniem. W pojedynczych przypadkach wymieniani są także: informatyk, doradca zawodowy, statystyk, konserwator i operator urządzeń powielających.

Trzeba zaznaczyć, że wśród pracowników rejonowych urzędów pracy dominują kobiety stanowiąc w 1997 r. 91% wszystkich zatrudnionych.

O kwalifikacjach pracowników świadczy również ich staż pracy. W urzędach pracują osoby z dużym doświadczeniem. Większość z nich legitymuje się ponaddziesięcioletnim stażem pracy. Najwyższy udział tej grupy zanotowano w RUP nr 1 w Łodzi (90%), najniższy w Zgierzu (45%).

We wszystkich urzędach, z jednym wyjątkiem, uznano, że warunki lokalowe oraz techniczne wyposażenie urzędu są dobre i nie ma potrzeby zmian. Tylko w RUP nr 1 w Łodzi te oceny były niekorzystne. Zwłaszcza negatywnie oceniono warunki lokalowe. Duże pomieszczenia nie dają możliwości właściwej obsługi bezrobotnych. Nie można stworzyć klimatu intymności potrzebnego, gdy rozmawia się o trudnych problemach życiowych.

3.2. Ocena obowiązujących regulacji prawnych

Ustawa o zatrudnieniu z roku 1989 nowelizowana była wiele razy. Kolejne zmiany doskonalily regulacje prawne dotyczące zatrudnienia i bezrobocia. Jest to zapewne przyczyna pozytywnych, w zasadzie, ocen tych regulacji, które obecnie obowiązują. We wszystkich urzędach oceniono dostępne instrumenty oddziaływania na rynek pracy jako wystarczające. Również wszędzie uznano za właściwe podporządkowanie urzędów pracy tylko Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej. W uzasadnieniu powołano się, m. in., na dobre skutki takiego rozwiązania w Niemczech, Francji i Szwecji.

W jednym z czterech badanych urzędów (RUP nr 2 w Łodzi) uznano, że zmiany wymaga pojęcie bezrobotnego. Definicja ta powinna być prosta i zrozumiała dla każdego poszukującego pracy. Obecnie bowiem interpretacja pojęcia osoby bezrobotnej wymaga znajomości wielu innych uregulowań prawnych. Są to, m. in., kodeks pracy, kodeks cywilny, przepisy ZUS, przepisy podatkowe. Również w jednym przypadku (RUP nr 1 w Łodzi) uważano, że przyznawanie zasiłku dla bezrobotnych powinno być bardziej powiązane ze stażem pracy i z aktywnością bezrobotnego w poszukiwaniu pracy.

3.3. Współpraca z innymi podmiotami rynku pracy

O efektywności działań podejmowanych na lokalnych rynkach pracy decyduje stopień zorganizowania i aktywności instytucji odpowiedzialnych za politykę zatrudnienia. Jako podmioty, które współpracują z RUP, najczęściej wymienia się pracodawców, samorząd terytorialny, rady zatrudnienia, związki zawodowe (branżowe i solidarnościowe), sądy, policję. Tylko w jednym przypadku wskazano wojewodę jako partnera uczestniczącego

w polityce rynku pracy. Uwagę zwraca najczęściej wymieniana współpraca z pracodawcami i samorządem terytorialnym. Jest ona podejmowana ze względu na korzyści, jakie uzyskuje każda ze stron. Trudno jest jednak ocenić ją jednoznacznie w układzie urząd – pracodawca. Trudności wynikają z ich odmiennego usytuowania i innego postrzegania interesów. Pracodawcy na ogół nie wykazują większego zainteresowania problemami rynku pracy, ich aktywność bowiem wiąże się z prowadzeniem własnej firmy. Chętnie korzystają natomiast z zapewnionych ustawowo instrumentów, co jest w pełni uzasadnione, ponieważ mają refundowane koszty szkolenia czy zatrudniania pracowników. Inne natomiast zachowania można dostrzec w przypadku samorządów terytorialnych, którym zależy na poprawie sytuacji na lokalnych rynkach pracy. W tym przypadku podejście do problemu bezrobocia wynika z roli, jaką pełni samorząd. Jako podmiot władzy lokalnej jest on odpowiedzialny za sytuację społeczno-gospodarczą w gminie. Ponadto z tytułu współpracy z urzędami może on również otrzymać dodatkowe środki finansowe np. na realizowanie przydatnych gminie inwestycji w formie robót publicznych.

W Zgierzu dodatkowo podkreślono utrzymywanie kontaktów z jednostkami pomocy społecznej, jednak one wymagają rozszerzenia w zakresie przekazywanej informacji. W urzędzie tym wskazuje się również na konieczność zacieśnienia współdziałania ze związkami zawodowymi. Oczekuje się od nich bieżącego informowania o planowanych zwolnieniach pracowników oraz o przygotowywanej dla nich pomocy. Zwalnia się więc z tego obowiązku pracodawcę.

W jednym tylko ośrodku (RUP nr 2 w Łodzi) dostrzeżono potrzebę uruchomienia współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi. Jej dotychczasowy brak usprawiedliwiano ograniczonymi środkami finansowymi, które w praktyce uniemożliwiają przeprowadzenie profesjonalnych badań rynku pracy.

Bezwzględnie natomiast podkreśla się potrzebę opracowywania prognoz dotyczących kształtowania popytu i podaży siły roboczej, a więc tych elementów, których wcześniejsze rozpoznanie umożliwiłoby przygotowanie i stosowanie w odpowiednim czasie instrumentów niwelujących pojawiające się na rynku pracy dysproporcje.

3.4. Ocena środków finansowych przeznaczonych na działania związane z polityką zatrudnienia

Przeprowadzone badania wskazują na jeden rodzaj środków determinujących działalność urzędu pracy, a które występują w postaci Funduszu Pracy. Środki rozdzielane są przez Wojewódzki Urząd Pracy na podstawie

rocznych planów wydatków, które opiniuje Wojewódzka Rada Zatrudnienia. W ten sposób ustalony dla rejonu limit środków na dany rok jest następnie rozdzielany dla każdego miesiąca (jako 1/12 limitu).

Podkreśla się, że środki na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych nie mają określonej górnej granicy. Poważne natomiast ograniczenia odnoszą się do finansowania aktywnej polityki rynku pracy. Istotne jest, że jeśli RUP nie wykorzysta środków finansowych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, to tę część musi zwrócić do budżetu. Takie rozwiązanie może powodować nieracjonalne gospodarowanie środkami Funduszu Pracy w końcu roku. Dlatego respondenci uważają, iż niewykorzystane fundusze powinny pozostać do dyspozycji urzędu w następnym roku (RUP nr 2).

Należy podkreślić, iż nie można znaleźć jednoznacznej odpowiedzi dotyczącej nowej koncepcji finansowania RUP. Otóż w dwóch przypadkach (Pabianice, Zgierz) uważa się, że dotychczasowe zasady są dobre i nie ma potrzeby ich zmiany. Natomiast w dwóch innych krytycznie ocenia się przede wszystkim limitowanie wydatków na aktywizację rynku pracy. Ograniczanie wydatków na ten cel bezpośrednio wyznacza bierny charakter urzędów pracy, ponieważ nie mogą one realizować podstawowych zadań i funkcji związanych z szeroko pojętymi usługami na rzecz pracodawców i bezrobotnych. W ankietowanych urzędach nie widzi się również potrzeby zmian w kreowaniu Funduszu Pracy. Oznacza to, że powinien on być przede wszystkim tworzony ze środków budżetu państwa. Nie ma również potrzeby ubezpieczania się przez pracobiorców na wypadek bezrobocia, a tym samym tworzenia oddzielnego funduszu, który stanowiłby osłonę socjalną dla bezrobotnych.

3.5. Pośrednictwo pracy

Za pośrednictwem rejonowego urzędu pracy zatrudnienie w 1997 r. znalazło ponad 50% bezrobotnych, a w przypadku działalności Rejonowego Urzędu Pracy nr 2 w Łodzi blisko 80%. Dane te dowodzą o dużej efektywności świadczonych usług. Efektywność urzędów byłaby większa, gdyby nie fakt, że znaczna część bezrobotnych odrzuca niektóre propozycje pracy. Do najczęstszych przyczyn nieprzyjęcia jej zalicza się niskie wynagrodzenia w przypadku pracy stałej i złe warunki pracy jak np. zmienność. Ponadto bezrobotni niechętnie przyjmują propozycje pracy doraźnej, ponieważ nie daje ona im tzw. komfortu psychicznego i uprawnień, ze względu na krótki staż pracy, do pobierania zasiłku. Dla niektórych grup bezrobotnych przyjęcie oferty z urzędu oznacza wycofanie się z tzw. czarnego rynku pracy, co nie zawsze jest dla nich najlepszym rozwiązaniem. Jeszcze inni traktują status bezrobotnego jako sposób na życie. Przyjęcie go daje im

prawo do świadczeń, takich jak np. ubezpieczenie w ZUS, wliczanie okresu rejestrowanego bezrobocia do stażu pracy, otrzymanie dodatku mieszkaniowego.

We wszystkich badanych rejonach bezrobotni są przygotowywani do samodzielnego poszukiwania pracy. Oznacza to, że w urzędach dostrzega się potrzebę szkolenia bezrobotnych w tym zakresie. Problemem jest natomiast sam stosunek bezrobotnych do tej formy aktywizacji. Wielu bezrobotnych w dalszym ciągu prezentuje postawy roszczeniowe, co oznacza, że woleliby zamiast propozycji szkoleń otrzymać od urzędu konkretną ofertę pracy. To powoduje, że początkowo sceptycznie odnoszą się do szkoleń jako formy zwalczającej bezrobocie. Jest ono dla nich działaniem, które nie gwarantuje pracy a tylko czasami opóźnia moment jej podjęcia. Większa akceptacja szkoleń występuje w tych przypadkach, kiedy warunkują one podjęcie samodzielnej działalności gospodarczej przez bezrobotnych. Niekiedy bezrobotni zmieniają swój stosunek do edukacji po jej zakończeniu. Zwłaszcza wtedy gdy po przebytych szkoleniu, np. z zakresu samodzielnego poszukiwania pracy, bliżej poznają siebie i dostrzegają pewne negatywne i pozytywne cechy, które w konsekwencji kształtują ich osobowość.

Przygotowanie do samodzielnego poszukiwania pracy może być prowadzone również przez tzw. Kluby Pracy. W ramach tych działań można wyodrębnić tzw. poradnictwo grupowe i indywidualne. Celem indywidualnego jest wypracowanie strategii powrotu na rynek pracy dla każdego słuchacza. Niekiedy wymaga to przeprowadzenia specjalistycznych badań. Niewielu bezrobotnych (0,06%) poddaje się testom psychologicznym. Najczęściej są to osoby niezdecydowane co do charakteru przyszłej pracy, szukające potwierdzenia samooceny w tym badaniu lub osoby młode nie umiejące sprecyzować odpowiedniego dla siebie kierunku kształcenia.

Częściej bezrobotni korzystają z badań lekarskich. Konieczność ich przeprowadzenia wynika z charakteru ewentualnej, przyszłej pracy, przy wykonywaniu której oczekuje się od bezrobotnego dobrego stanu zdrowia i wysokiej sprawności (np. agent ochrony, kierowca). Dodatkowym doradztwem medycznym objęte są osoby, które same zgłaszają swój zły stan zdrowia, przebywające na długookresowych zwolnieniach lub odrzucane przez pracodawców ze względu na stan zdrowia.

W przeprowadzonych badaniach dążono do ustalenia, na ile rejonowe urzędy wykazywały inicjatywę i podejmowały konkretne działania w celu rozpoznania popytowej strony rynku pracy. Interesował nas, m. in., sposób tworzenia i aktualizowania bazy informacyjnej o wolnych miejscach pracy. Obserwowano duże zróżnicowanie aktywności urzędów w tym zakresie. Baza taka mogła być tworzona w 60% albo w 20% na podstawie konkretnych zgłoszeń od pracodawców. W dwóch przypadkach podkreślono, że o liczbie zarejestrowanych ofert pracy decydują kontakty pośredników z pracodawcami.

I owe kontakty są dla nich podstawowym źródłem informacji o stronie popytowej rynku pracy. Gdyby nie współpraca pośredników z pracodawcami, to zarejestrowane oferty byłyby o 50–60% uboższe. Wysoką aktywnością działania charakteryzowały się zarówno urzędy, które obsługiwały dużą liczbę bezrobotnych, jak i jednostki, które świadczyły swoje usługi w mniejszym zakresie, ponieważ bezrobocie występowało w mniejszej skali. Na szczególną uwagę zasługuje działalność RUP nr 2 w Łodzi, zajmujący się przede wszystkim obsługą osób o niskich kwalifikacjach lub posiadających wykształcenie zasadnicze zawodowe, którzy dominują w strukturze poszukujących pracy. W takich sytuacjach wzmożone działania pośredników są uzasadnione i pożądane oraz można je traktować jako jeden ze sposobów ograniczających dezaktywizację pracowników.

Zdaniem respondentów we wszystkich urzędach aktualizowane są oferty za pośrednictwem kontaktów telefonicznych. Interesujące jest, iż spośród dwóch urzędów, które wymieniły kontakty pośredników jako główny sposób zdobywania informacji o popycie, tylko jeden wymienił je jako formę aktualizacji ofert. Może to zatem podważać wiarygodność odpowiedzi na wcześniejsze pytanie. Również może być zakwestionowana odpowiedź pracowników innego RUP-u, w którym kontakty z pracodawcami w niewielkim stopniu traktuje jako źródło informacji o popycie, ale z drugiej strony te kontakty są podstawą weryfikacji zgłoszonych ofert pracy. Może to również oznaczać, że w ogóle nie dokonuje się tam weryfikacji ofert lub jest nią objętych tylko 10% ofert, właśnie tych, które udało się wprowadzić do banku danych w wyniku kontaktów urzędu z pracodawcami. Wydaje się, że pośrednicy generalnie charakteryzują się dużą biernością zarówno przy zbieraniu, jak i aktualizowaniu ofert. Jest to najprawdopodobniej spowodowane brakiem dostatecznej liczby etatów i kadry o odpowiednich kwalifikacjach. Natomiast w tych urzędach, w których działalność pośredników jest bardziej zauważalna, wynika to z lepszej organizacji ich pracy.

Zarejestrowane przez pośredników propozycje zatrudnienia są następnie przedstawiane bezrobotnym. Prezentacja ich najczęściej odbywa się w kontaktach bezpośrednich z poszukującymi pracy i na tablicach informacyjnych umieszczanych w urzędach. W jednym tylko urzędzie do tego celu wykorzystuje się media (prasę, radio, TV). W dwóch urzędach uznano, że stosowany system informacyjny o ofertach jest dobry i nie należy go modyfikować. W dwóch pozostałych wskazano na konieczność ulepszenia systemu informacyjnego o bezrobotnych. Podkreślono przede wszystkim potrzebę rozszerzenia w kartach rejestracyjnych informacji o dodatkowych cechach poszukującego zatrudnienia (np. posiadanie prawa jazdy). Uwzględnienie ich stanowiłoby zatem istotne uzupełnienie informacji o bezrobotnym, co w konsekwencji mogłoby przyspieszyć realizację oferty.

Tylko jeden spośród czterech urzędów przyznaje się do współpracy z niepaństwowymi agencjami pośrednictwa pracy, choć nie podaje szczegółów dotyczących tych kontaktów. Inne natomiast nie utrzymują kontaktów z agencjami niepaństwowymi. Nie spostrzegają one również konkurencyjności ich działań w stosunku do państwowego pośrednictwa pracy. Zdaniem respondentów ich działalność na rynku pracy jest uzasadniona i pożądana, bowiem służyć one powinny lepszej obsłudze rynku pracy.

3.6. Aktywne formy polityki rynku pracy

W wyniku działań zaliczanych do aktywnych form polityki rynku pracy tworzone są miejsca pracy dla bezrobotnych, jak również zdobywają oni nowe kwalifikacje dające im większe szanse na zdobycie pracy. Do najczęściej stosowanych obecnie form należą pożyczki dla bezrobotnych i dla pracodawców, kursy przygotowujące do zawodu, stypendia i staże dla absolwentów, roboty publiczne i prace interwencyjne. Ocena skuteczności tych instrumentów nie jest jednakowa w poszczególnych rejonach. W Pabianicach i w Łodzi (RUP nr 1) najskuteczniejsze okazały się pożyczki dla bezrobotnych, następnie pożyczki dla pracodawców i prace interwencyjne. W pozostałych urzędach opinię najskuteczniejszego instrumentu uzyskały prace interwencyjne.

Ważną formą aktywnej polityki rynku pracy są kursy i szkolenia przygotowujące do zawodu. Korzystają z nich bezrobotni, którzy utracili pracę, ponieważ na ich dotychczasowy zawód nie ma zapotrzebowania. Ich szansa na zatrudnienie zależy od zdobycia nowych kwalifikacji. Wśród uczestników kursów są także absolwenci, którzy znajdują się w podobnej sytuacji. Zmiany w strukturze szkolnictwa nie nadążają bowiem za zmianami w strukturze popytu na pracę. Często kształcimy w zawodach, które nie są potrzebne. Zaraz po ukończeniu szkoły trzeba myśleć o zdobywaniu nowych kwalifikacji.

Instytucje organizujące szkolenia opierają się przede wszystkim na informacjach o potrzebach zgłaszanych przez pracodawców. Ważne są dla nich także zainteresowania bezrobotnych. Należy jednak sądzić, że są one zbieżne z popytem ujawnianym przez rynek. We wszystkich badanych rejonach największą popularnością cieszą się bowiem takie same rodzaje kursów. Są to przede wszystkim kursy komputerowe, księgowości, spawania, sekretarek i kursy szycia.

Wszystkie badane urzędy kontrolują przebieg szkoleń. Polega to na badaniu zgodności programu szkoleń z jego realizacją. Sprawdzane są warunki lokalowe, poziom nauczania, koszty szkoleń oraz obecność słuchaczy na zajęciach. Czasami prowadzone są wśród słuchaczy ankiety, aby bezpośrednio od nich uzyskać ocenę poziomu prowadzonych zajęć.

Wszystkie urzędy, z wyjątkiem zgierskiego, organizując szkolenia współpracują z pracodawcami. Chodzi przede wszystkim o to, aby uczestnicy tych szkoleń znaleźli po ich ukończeniu pracę. Pracodawcy zatwierdzają programy szkoleń ustalając wymagania, które kandydaci na kurs będą musieli spełnić, aby otrzymać określoną pracę. Czasami spotykają się z uczestnikami kursu podczas zajęć. Należy zaznaczyć, że większość uczestników kursów podejmowała pracę po ich ukończeniu. Wskaźnik efektywności szkoleń osiągnął najwyższy poziom w Pabianicach oraz w tej części łódzkiego rynku pracy, która objęta była działalnością RUP nr 2 (ok. 70%). Efektywność szkoleń we wszystkich badanych rejonach była nieco niższa w przypadku kobiet.

Jednym z instrumentów stosowanych w celu ograniczania bezrobocia są prace interwencyjne. Partnerami urzędów w organizowaniu tych prac są najczęściej małe i średnie firmy usługowe z sektora publicznego. Aby rejonowe urzędy pracy mogły zawierać umowy w sprawie organizacji prac interwencyjnych, pracodawcy muszą spełniać warunki ustalone w odpowiednich regulacjach prawnych (rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej, Dz. U. nr 38, 21.03., 1995). Następnie analizowane są oferowane warunki pracy i płacy oraz szanse na trwałe zatrudnienie po zakończeniu okresu pracy interwencyjnej. W pierwszej kolejności zawierane są umowy z pracodawcami, którzy już wcześniej zatrudniali bezrobotnych w zawodach preferowanych przez rejonowy urząd pracy. We wszystkich badanych rejonach pracodawcy chętnie korzystali z tej formy tworzenia miejsc pracy. Warto zaznaczyć, że jest to także forma korzystna z punktu widzenia bezrobotnych, ponieważ większość z nich otrzymuje potem stałe zatrudnienie. Odpowiednie wskaźniki wynoszą od 56% w RUP nr 2 w Łodzi do 67% w Pabianicach.

Do aktywnych instrumentów polityki rynku pracy należy też udzielanie pożyczek. Mogą je otrzymywać bezrobotni na zorganizowanie działalności gospodarczej, a także przedsiębiorstwa na tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych. Aby otrzymać pożyczkę, bezrobotny musi wypełnić specjalny wniosek. Należy w nim przekonać pożyczkodawcę, że zamierzona działalność gospodarcza ma szansę powodzenia, a uzyskane efekty pozwolą na terminową spłatę pożyczki. Trzeba także przedstawić wiarygodny sposób zabezpieczenia spłaty pożyczki wraz z odsetkami. W przypadku, gdy bezrobotny wcześniej prowadził działalność gospodarczą, wymagany jest warunek, aby minął dwuletni okres od zakończenia tej działalności.

Przy udzielaniu pożyczek pracodawcom brani są pod uwagę ci, którzy prowadzą działalność gospodarczą co najmniej sześć miesięcy, utrzymują stan zatrudnienia przez ostatni rok (chyba że działają krócej), mają dobrą kondycję finansową. Ponadto pracodawcy, którym przyznano pożyczki, muszą w pierwszej kolejności zatrudnić osoby kierowane przez rejonowe urzędy pracy. Najczęstszym rodzajem działalności, na który wykorzystywane

są pożyczki, jest handel, a następnie różnego rodzaju usługi (np. mała gastronomia, pralnie, kowalstwo, usługi transportowe, wodno-kanalizacyjne). Pożyczki stanowiły podstawę utworzenia kilkunastu miejsc pracy przez pracodawców w każdym z badanych rejonów i kilkunastu w związku z uruchomieniem działalności gospodarczej przez bezrobotnych. Ta forma tworzenia miejsc pracy była częściej stosowana w pierwszych latach transformacji niż obecnie. Trzeba dodać, że nie występuje żadna prawidłowość, jeśli chodzi o kategorie bezrobotnych korzystających z pożyczek.

Inną formą organizowania pracy dla bezrobotnych są roboty publiczne. Tą formą aktywizacji są najczęściej objęci bezrobotni mężczyźni w wieku 25–44 lata z wykształceniem zasadniczym zawodowym i podstawowym. Prace te, z reguły, nie wymagają wysokich kwalifikacji, często mają charakter prac fizycznych. W porównaniu z pracami interwencyjnymi charakteryzują się znacznie mniejszą efektywnością mierzoną uzyskaniem stałej pracy. W Pabianicach np. tylko 4%, a w Łodzi 6% bezrobotnych zatrudnionych przy robotach publicznych w roku 1997 otrzymało potem stałe zatrudnienie. Trzeba zaznaczyć, że we wszystkich badanych rejonach, podobnie jak w przypadku prac interwencyjnych, pracodawcy chętnie korzystali z tej formy tworzenia miejsc pracy.

3.7. Badanie lokalnego rynku pracy

W zależności od sytuacji na lokalnych rynkach pracy zgłaszane jest zapotrzebowanie na badania dotyczące spraw szczególnie tam istotnych. Barięrami są środki finansowe na badania. Rejonowe urzędy pracy chcąc rozpoznać interesujący ich problem korzystają z własnych środków. Przedmiotem badań w ostatnich latach było bezrobocie agrarne, przyczyny długotrwałego bycia bezrobotnym, osoby samotnie wychowujące dzieci, absolwenci, niepełnosprawni, osoby, które zlikwidowały działalność gospodarczą. Jedyne badania na szerszą skalę, finansowane przez Krajowy Urząd Pracy i Uniwersytet Łódzki, dotyczyły tematu: *Wielokrotne rejestracje bezrobotnych, skala, struktura i uwarunkowania zjawiska*. Przeprowadzono je w rejonie pabianickim, a wyniki są dostępne w postaci publikacji książkowej.

Jak wynika z naszych badań, rejonowe urzędy pracy wskazują na konieczność rozpoznania pracodawców na lokalnych rynkach pracy i ich opinii na temat współpracy z urzędami. Do spraw ważnych, wymagających badań, zaliczono również analizę efektów działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz perspektywy zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku zawodów robotniczych. Być może w związku z nowym podziałem administracyjnym kraju pojawią się nowe problemy wymagające rozeznania. Wciąż jednak główną barierą rozszerzenia zakresu badań są możliwości finansowe urzędów pracy.

4. UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzona analiza upoważnia do stwierdzenia, że nie ma gotowych reguł, które mogą być wykorzystane przez zespoły odpowiedzialne za politykę rynku pracy na danym terenie. W zależności od uwarunkowań należy wybierać te instrumenty, które są najskuteczniejsze i zmieniać je wraz ze zmianą uwarunkowań. Dlatego tak ważne są kwalifikacje osób zajmujących się tą problematyką. Uważamy, że większą niż dotychczas uwagę należy skierować na instrumenty powodujące wzrost popytu na siłę roboczą. Konieczne jest zwiększenie środków na tworzenie nowych miejsc pracy, a ograniczenie pasywnej polityki rynku pracy. Instrumenty, o których pisaliśmy, mają głównie charakter doraźny. Mogą one pełnić funkcje uzupełniające przy podejmowaniu działań zmierzających do ożywienia, porządkowania i unowocześnienia gospodarki województwa. Należy promować zatrudnienie i ograniczać przyczyny bezrobocia. Wymaga to rozwoju polityki strukturalnej, która w połączeniu z polityką makroekonomiczną przyczyni się do poprawy sytuacji na rynku pracy. Oznacza to szersze niż dotychczas włączenie władz państwowych, samorządowych i pracodawców do ograniczenia bezrobocia.

Zmiany w podziale administracyjnym kraju będą zapewne miały wpływ na funkcjonowanie służb zatrudnienia. Pracownicy rejonowych urzędów pracy nie mają pewności, czy będzie to wpływ korzystny. Jest jednak jeszcze zbyt wcześnie, aby podejmować próbę formułowania ocen. Dużo bowiem zależy będzie od kwalifikacji zwierzchników służb zatrudnienia funkcjonujących w nowych warunkach.

Jadwiga Florczak-Bywalec, Iwona Kukulak-Dolata

ACTIVE POLICY IN THE LABOUR MARKET IN THE ŁÓDŹ ADMINISTRATIVE PROVINCE IN THE YEARS 1990-1997

Studies of the active labour market policy are an important element of knowledge about counteracting of unemployment. They are more and more frequently undertaken in different administrative provinces of Poland and their findings are expected to create an objective picture of real activities of the State in the labour market.

The information presented in this article is an effect of questionnaire surveys carried out in the Lodz Administrative Province in the second half of 1998. The performed analysis indicates that no ready-made rules are available, which could be used by teams responsible for the labour market policy in a given area. In accordance with existing conditions there should be selected these instruments, which are the most effective and they should be changed along with changing conditions. It seems necessary today to increase funds earmarked for creation of new jobs, and the passive labour market policy should be restricted, because in most cases it is of emergency character.