

*Iwona Kukulak-Dolata*¹

ŁÓDZKI SYSTEM POŚREDNICTWA PRACY

1. ROLA I ZNACZENIE POŚREDNICTWA PRACY

1.1. Wprowadzenie

System pośrednictwa pracy to zespół działań i środków zmierzających do znalezienia ludziom pracy, której poszukują, a zakładom odpowiednich pracowników². Jego rolę pojmuję jednak bardzo szeroko, gdyż pośrednictwo pracy nie może funkcjonować skutecznie, jeśli nie pełni wielu innych funkcji, które mają służyć realizacji głównego celu, tzn. zapewnienia ludziom odpowiedniej pracy, a zakładom pracowników. Obejmuje on zatem działania, które umożliwiają bezpośrednie skojarzenie oferty z bezrobotnym oraz działania pośrednie, stwarzające możliwość zatrudnienia doraźnego (prace interwencyjne, roboty publiczne, dodatkowe miejsca pracy) lub zwiększające szanse znalezienia pracy w wyniku edukacji bądź wsparcia finansowego (szkolenia, przekwalifikowania, pożyczki). Tak rozumiana działalność odnosi się do różnych form organizacyjnych pośrednictwa, tj.: społecznego, prowadzonego przez związki zawodowe i organizacje charytatywne, zarobkowego, prowadzonego przez osoby prywatne lub spółki w celach dochodowych i publicznego, organizowanego przez państwo, mającego charakter powszechny. Publiczne pośrednictwo pracy jest dominującą formą we wszystkich krajach. W Polsce istnieje od 1919 r., obecnie wykonywane przez system urzędów pracy. Ono to będzie przedmiotem poniższych rozważań.

Pośrednictwo pracy można rozpatrywać w kilku kategoriach:

¹ Adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

² Por. *Ustawa z dnia 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu* (Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457).

- prawnej, obejmującej akty prawne regulujące zachowania trzech jego głównych podmiotów, tj. poszukującego pracy, pracodawcy i pośrednika,
- ekonomicznej, skupiającej ogromne środki finansowe, które są dzielone z punktu widzenia potrzeb bezrobotnego, pracodawcy i pośrednika,
- organizacyjnej, obejmującej instytucje i ich struktury, metody i techniki ułatwiające podejmowanie określonych działań,
- socjologicznej, opisującej badanie i analizowanie zjawiska i procesów występujących między trzema podmiotami pośrednictwa pracy,
- psychologicznej, łączącej cechy osoby poszukującej pracy z wymaganiami wolnego rynku³.

Możliwość ich wyodrębnienia wskazuje na złożoność tego procesu. Dowodzi, iż różne dyscypliny naukowe mogą zajmować się wymienionymi aspektami pośrednictwa pracy, co nie oznacza, że aspekty te można łatwo od siebie oddzielić. Obserwuje się coraz silniejsze zacieranie granic między tymi kategoriami. Wskazuje to na konieczność kompleksowego i obiektywnego poznania badanego przedmiotu, co z kolei oznacza, że podejścia dyscyplinowe muszą się uzupełniać i przenikać. Dzięki przeprowadzonym badaniom, możemy uzyskać szeroką wiedzę o funkcjonowaniu pośrednictwa pracy. W prezentowanym opracowaniu będę przede wszystkim koncentrować się na trzech pierwszych kategoriach, uwzględniając tylko pewne aspekty pozostałych.

Pośrednictwo pracy ma bogate tradycje. Ta dziedzina instytucjonalnej organizacji rynku pracy związana jest z działalnością służby zatrudnienia, w historii której można wyróżnić trzy etapy:

- w pierwszym funkcje służb sprowadzały się głównie do pośrednictwa pracy, czyli dopasowywano oferty do poszukujących zatrudnienia,
- w drugim, oprócz pośrednictwa, urzędy pracy prowadziły poradnictwo zawodowe i działania o charakterze interwencyjnym, było to tzw. pośrednictwo pracy „sensu largo”,
- trzeci etap to kombinacja funkcji tradycyjnych z wdrożeniem nowoczesnych programów promocji zatrudnienia⁴.

Publiczne pośrednictwo, mimo iż powstało najpóźniej, zostało uznane przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) za podstawową formę pośredniczenia w zawieraniu umowy o pracę. Pierwszym międzynarodowym aktem, dotyczącym organizacji tej formy działań była Konwencja nr 2 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1919 r. w sprawie bezrobocia⁵. Zobowiązywała ratyfikujące ją państwa do tworzenia systemu bezpłatnych publicznych biur

³ A. Czesła, *Formy pośrednictwa pracy*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 1.

⁴ Z. Bajszczyk, *Międzynarodowe normy i programy MOP w odniesieniu do służb zatrudnienia*, „Rynek Pracy” 1993, nr 1.

⁵ *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę* (opr. M. Seweryński), Warszawa 1983, s. 38.

pośrednictwa, będących pod kontrolą władzy państwowej. W kolejnych latach pojawiły się nowe międzynarodowe akty, które precyzyjniej określały organizację, rolę i zasady działania państwowej służby zatrudnienia (np. Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 88, 96, 120, 150). Mimo iż nie wszystkie zostały ratyfikowane przez Polskę, to jednak większość z nich służyła jako wzór przy opracowywaniu własnego modelu. Model ten nie był stały i ulegał modyfikacjom. Zmiany treści i charakteru pośrednictwa pracy polegały na przejściu od tradycyjnie rozumianej instytucji usługowej wobec poszukujących pracy i przedsiębiorstw do czynnego podmiotu polityki społeczno-gospodarczej, podejmującego kompleksowe zadania koordynacyjne i kontrolne w zakresie gospodarowania zasobami pracy na lokalnych rynkach pracy. Od 1950 r. stało się ono, poprzez włączenie go w system terenowych organów administracji państwowej, jednym z elementów zarządzania. W praktyce zmiana ta oznaczała stosowanie instrumentów o charakterze administracyjnym, które precyzyjnie określały sposób sterowania zatrudnieniem. Konsekwencją przyjętego rozwiązania było wykształcenie obligatoryjnego charakteru pośrednictwa pracy, funkcjonującego w Polsce do 1989 r. Obligatoryjność interpretowana była jako wyłączne prawo biur pracy do pośredniczenia w procesie zawierania umów o pracę między pracodawcą a osobą poszukującą zatrudnienia. Oznaczało to, że pracodawca mógł zatrudniać jedynie osoby zarejestrowane i skierowane do niego przez biura pracy. W systemie centralnie sterowanym działalność służby zatrudnienia podporządkowana była realizacji ustrojowej zasady pełnego zatrudnienia, a w miarę wyczerpywania się zasobów siły roboczej, racjonalnego zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Inna jest natomiast rola instytucji pośrednictwa pracy w gospodarce rynkowej. Podstawowym celem jej działania jest zmniejszanie bezrobocia poprzez system działań gospodarczych, ubezpieczeń społecznych, kształcenia.

1.2. Instytucje pośrednictwa pracy

W Polsce pośrednictwo pracy realizowane jest przez system urzędów pracy, którego elementami składowymi są: Urząd Pracy, wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy oraz ich filie. Obecnie w Polsce funkcjonuje 400 urzędów pracy: Urząd Pracy w Warszawie, 49 urzędów wojewódzkich i 350 rejonowych. Ponadto działa 106 ich filii lub oddziałów (w praktyce oba te terminy używane są zamiennie)⁶. Nie wszystkie wymienione podmioty biorą udział w pośrednictwie pracy w jednakowym zakresie. Uwarunkowane jest

⁶ W. Padowicz, *Powstał Urząd Pracy i administracja specjalna*, „Służba Pracownicza” 1993, nr 1.

to przepisami prawa, które określają rolę poszczególnych elementów systemu pośrednictwa w obsłudze pracodawców i kandydatów do pracy na rynku⁷. Urząd Pracy i wojewódzkie urzędy nie zajmują się nimi bezpośrednio, ponieważ robią to rejonowe urzędy. Filie natomiast wykonują tylko niektóre funkcje terenowych urzędów, a przede wszystkim wypłacają zasiłki. Mają one za zadanie przybliżenie instytucji urzędu do miejsca zamieszkania bezrobotnego oraz do siedziby pracodawcy. Przedstawiony system urzędów pracy tworzy administrację specjalną do spraw zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, funkcjonującą w takim kształcie od 01.01.1993 r. Charakteryzuje się on trójszczeblową strukturą organizacyjną, której towarzyszy pionowy system podporządkowania.

– Urząd Pracy – centralny urząd administracji państwowej podlegający Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej,

– Wojewódzkie Urzędy Pracy,

– Rejonowe Urzędy Pracy.

Zaletą tego systemu organizacji jest możliwość szybkiego podejmowania decyzji oraz ściśle rozgraniczenie zadań i odpowiedzialności. Prezentowany schemat wymaga uzupełnienia o organ Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, który odgrywa szczególną rolę na krajowym rynku pracy. Rola ta wynika z odpowiedzialności, jaką organ ten ponosi za realizację zadań w zakresie zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków⁸. Minister realizuje przyporządkowane mu zadania poprzez system wyspecjalizowanych urzędów, takich jak Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Urząd Pracy, Wojewódzkie Urzędy Pracy, Rejonowe Urzędy Pracy oraz Fundusz Pracy⁹. Ciężar odpowiedzialności za realizację tych zadań spoczywa jednak na ministrze pracy. Powstaje w związku z tym pytanie, czy ograniczenie bezrobocia może być wyłączną domeną działań ministra pracy. Jest to

⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 16.12.1992 r. w sprawie organizacji, szczegółowych zasad i zakresu działania Urzędu Pracy oraz wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy (Dz.U. z 1992 r., nr 97, poz. 482); Zarządzenie nr 22 Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 7.05.1993 r. w sprawie nadawania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej, Regulamin organizacyjny Urzędu Pracy, załącznik do Zarządzenia nr 1 Kierownika Urzędu Pracy z dnia 4.01.1993 r., Ramowy Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego i Rejonowego Urzędu Pracy, załącznik do Zarządzenia Kierownika Urzędu Pracy nr 2 z dnia 4.01.1993 r.

⁸ Na podstawie Ustawy z dnia 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457).

⁹ Fundusz Pracy jest to celowy państwowy fundusz, którym dysponuje Minister Pracy i Polityki Socjalnej. Jego poprzednikiem był Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej (utworzony na mocy Uchwały nr 18 Rady Ministrów z dnia 20.10.1982 r.), którego środki przeznaczone były na organizowanie robót interwencyjnych i świadczenia pieniężne dla osób czasowo pozbawionych dochodów. Instytucja ta miała niewielki wpływ na kształtowanie polityki zatrudnienia; patrz M. Olędzki, *Zatrudnienie społecznie racjonalne*, Warszawa 1985, s. 173–183.

istotny problem, decyzje państwa w zakresie polityki makroekonomicznej podejmowane są bowiem w różnych resortach bez uwzględnienia ich wpływu na rynek pracy. Przyjęcie takiego rozwiązania powoduje, iż minister pracy ponosi odpowiedzialność za decyzje, które są podejmowane w innych resortach, a prowadzą do wzrostu dezaktywizacji ludności.

W praktyce ograniczaniem bezrobocia i łagodzeniem jego skutków zajmuje się bezpośrednio Urząd Pracy i podległe mu wojewódzkie i rejonowe urzędy. Podmioty te mają wyłączność na prowadzenie pośrednictwa pracy i jest to jednocześnie ich podstawowa funkcja, która znajduje odzwierciedlenie w ich strukturze organizacyjnej.

Kierownik Urzędu Pracy współdziała z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej w sprawowaniu nadzoru nad prowadzeniem polityki państwa w zakresie rynku pracy. Urząd Pracy składa się z wielu departamentów, które realizują zadania wynikające z aktów prawnych¹⁰. Departament Pośrednictwa Pracy, który jest szczególnym przedmiotem naszych zainteresowań – w ramach wspomnianej instytucji – zajmuje się:

- opracowywaniem i prognozowaniem technik zwiększania i aktualizacji ofert pracy, dostępnych w urzędach,
- propagowaniem technik zwiększania dostępności informacji o wolnych miejscach pracy, w tym opracowywaniem i przygotowywaniem materiałów i programów szkoleniowych, adresowanych do osób poszukujących pracy,
- opracowywaniem i propagowaniem programów szkoleń dla bezrobotnych podnoszących umiejętności poszukiwania pracy; w tym mieści się organizacja tzw. Klubów Pracy,
- opracowywaniem i propagowaniem modelowych technik współpracy między pracodawcami, pracownikami i organizacjami reprezentującymi lokalne społeczności w sytuacjach konieczności dokonania zwolnień grupowych,
- opracowywaniem wzorcowych reguł i technik współdziałania partnerów społecznych i agend rządowych działających na rynku pracy w zakresie pośrednictwa,
- doradztwem i nadzorem nad wdrażaniem rozwiązań modelowych,
- propagowaniem doświadczeń krajowych i zagranicznych w zakresie pośrednictwa pracy¹¹.

Reasumując stwierdzamy, iż Urząd Pracy jest organem operacyjnym, realizującym politykę zatrudnienia określoną przez ministra pracy, wykorzystującym przy tym regulacje i analizy rynku pracy wypracowane wcześniej w innych departamentach.

¹⁰ Załącznik do Zarządzenia nr 1 Kierownika Urzędu Pracy z dnia 04.01.1993 r., *Regulamin organizacyjny Urzędu Pracy*, Warszawa styczeń 1993 r.

¹¹ *Ibidem*.

Kolejnym elementem systemu urzędów pracy jest Wojewódzki Urząd Pracy, który w sposób pośredni uczestniczy w obsłudze pracodawców i bezrobotnych. Funkcje pośrednictwa realizuje on poprzez Wydział Rynku Pracy. Do jego zadań należy: promowanie lokalnych inicjatyw na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy, szkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych, kreowanie aktywnych form doradztwa, koordynowanie działalności rejonowych urzędów w zakresie aktywnego pośrednictwa, prowadzenie pośrednictwa w skali międzywojewódzkiej. Wojewódzki Urząd Pracy jest podmiotem, który wytycza kierunki działania rejonowym urzędem, zajmuje się procedurami badawczymi trendów rozwojowych lokalnego rynku pracy, współdziała z instytucjami naukowymi, kształcącymi itp. Jest to zatem instytucja badawcza, koncepcyjna, planująca, koordynująca i kontrolująca. Natomiast szczebel podstawowy – czyli rejonowy urząd pracy – jest jednostką wykonawczą. W jego strukturze organizacyjnej mogą być tworzone działy:

- Pośrednictwa Pracy i Poradnictwa,
- Organizacyjny,
- Finansowo-Księgowy¹².

Podstawowym celem działania rejonowego urzędu pracy jest prowadzenie szeroko rozumianego pośrednictwa pracy. W praktyce cel ten zostaje osiągnięty w wyniku realizacji następujących zadań:

- udzielanie informacji,
- rejestracja osób bezrobotnych i poszukujących pracy,
- pozyskiwanie i rejestracja ofert pracy,
- przyznawanie i ustalanie wysokości zasiłków,
- nawiązywanie i podtrzymywanie kontaktów z zakładami,
- orientacja i poradnictwo zawodowe,
- przekwalifikowanie i szkolenie,
- przyznawanie pożyczek,
- inicjowanie prac interwencyjnych i robót publicznych.

Z przytoczonych zadań wynika, iż obszar działania rejonowych urzędów pracy nie może ograniczać się jedynie do rejestracji wolnych miejsc pracy i osób, które są zainteresowane zatrudnieniem. Powinien on być wzbogacony o bardziej aktywne formy pośredniczenia, uwzględniając potrzebę czynnego reagowania na indywidualne zapotrzebowania i bezpośredniego kontaktowania się z podmiotami korzystającymi z ich usług. Dlatego w przepisach wykonawczych uwzględnia się nie tylko bierne pośrednictwo, ale podkreśla się konieczność wyszukiwania, pozyskiwania wolnych miejsc pracy, organizowania przedsięwzięć umożliwiających kontakty bezrobotnych i poszukujących

¹² Załącznik nr 2 (*Regulamin Organizacyjny Rejonowego Urzędu Pracy*) do Zarządzenia Kierownika Urzędu Pracy nr 2 z dnia 04.01.1993 r., Warszawa styczeń 1993 r.

pracy z zakładami pracy (np. giełdy pracy), współdziałania z innymi urzędami pracy oraz wymiany między nimi informacji.

Wyłączenie w 1993 r. urzędów pracy ze struktury ogólnej terenowej administracji społeczno-gospodarczej może z jednej strony usprawnić funkcjonowanie służby zatrudnienia na skutek szybszego podejmowania decyzji, ale z drugiej może osłabić proces ograniczania bezrobocia. Jest to istotny problem w sytuacji, kiedy w służbie zatrudnienia występują znaczne niedobory kadrowe, finansowe i techniczne, ostatecznie przesądzające o metodach jej działania. W takich warunkach nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie bezrobociu, bez czynnego udziału wojewodów i władz lokalnych. Problem ten wydaje się poważniejszy ze względu na brak uregulowań prawnych dotyczących zasad współpracy urzędu z administracją ogólną w ramach realizowanej polityki zatrudnienia. Lukę tę powinny wypełniać rady zatrudnienia. Z tego też powodu rola rad w infrastrukturze rynku pracy powinna być doniosła. Jako stały element tego rynku występują one na szczeblu centralnym (Naczelna Rada Zatrudnienia) i na szczeblu terenowym (wojewódzkie i rejonowe rady zatrudnienia). Powołanie rad jest konsekwencją realizacji międzynarodowego prawa pracy, a w szczególności ratyfikowanej przez Polskę konwencji nr 122 MOP z 1964 r. o polityce zatrudnienia. Wydaje się, że rejonowe urzędy wykonując zadania z zakresu pośrednictwa pracy, muszą uwzględniać przedsięwzięcia inspirowane przez rady zatrudnienia oraz współdziałać z organizacjami pracodawców, bezrobotnych, samorządami terytorialnymi, ze związkami zawodowymi oraz innymi organizacjami, których przedmiotem zainteresowania są problemy polityki zatrudnienia.

Naczelna Rada Zatrudnienia jest organem opiniotawczo-doradczym Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Na szczeblu wojewódzkim organem takim jest wojewódzka rada zatrudnienia, powoływana jako podmiot doradczy wojewody w zakresie polityki prowadzonej na wojewódzkim rynku pracy. Do końca 1991 r. nie przewidywano tworzenia podobnych organów na szczeblu rejonu. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż tu właśnie podejmowane są decyzje stanowiące przedmiot szczególnego zainteresowania ze strony środowisk pracowniczych i pracodawców, lukę tę w 1992 r. wypełniono, tworząc rejonowe rady zatrudnienia. W odróżnieniu od rad wojewódzkich, które są usytuowane przy wojewodzie, rady te powoływane są przy rejonowych urzędach pracy, co wydaje się pewną niekonsekwencją. Organizację i tryb działania obydwu rad terenowych określa wojewoda. Przyjęte rozwiązania dowodzą braku wyraźnej roli i pozycji omawianego organu. Ponadto nie wszystkie jednostki służby zatrudnienia dysponują ciałami opiniotawczymi. Pozbawiony jest ich Urząd Pracy i wojewódzkie urzędy. W takiej sytuacji należałoby się zastanowić nad modelem funkcjonowania rad w skali kraju.

Wiele zastrzeżeń budzi zasada reprezentatywności w radzie. Naczelna, wojewódzkie i rejonowe rady zatrudnienia składają się odpowiednio z 24,

16 i 12 członków. Osoby te w równych częściach są przedstawicielami organizacji związków zawodowych, organizacji pracodawców, organów administracji państwowej oraz samorządów terytorialnych. W ich składzie nie występują eksperci z zakresu polityki zatrudnienia, którzy mogliby służyć profesjonalnym doradztwem. Jest to istotny problem, organ ten powinien bowiem pełnić funkcję doradczą. Przedstawione usytuowanie i konstrukcja rad ma zapewnić tym organom niezależność od administracji państwowej i terenowej administracji samorządowej. Natomiast między radami poszczególnych szczebli istnieje pewne uzależnienie, polegające na składaniu przez rady niższe w hierarchii radom usytuowanym wyżej okresowych sprawozdań i przedstawianiu wniosków w kwestiach związanych z funkcjonowaniem rynku pracy.

W praktyce aktywność rad jest słaba, obserwuje się dość duże koncentrowanie się na problemach wysuwanych przez organy administracji ogólnej i szczegółowej. Dodatkowo aktywność ta jest zmniejszona bierną postawą członków rady w jej posiedzeniach. Wynika to bezpośrednio z charakteru ich działania w radzie, jest ono bowiem nieodpłatną pracą społeczną. Uwagę zwraca holenderskie rozwiązanie instytucjonalne, efektem którego jest powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej. Jest ona podstawowym ciałem doradczym rządu w zakresie zagadnień ekonomicznych i społecznych, w tym rynku pracy. Składa się z 45 członków; 15 osób reprezentuje organizacje pracobiorców, 15 organizacje pracodawców, a 15 to niezależni eksperci z dziedziny ekonomii, problematyki społecznej, prawa pracy. W skład tej ostatniej grupy wchodzi także, z urzędu, dyrektor Centralnego Biura Planowania oraz Prezes Banku Centralnego. Funkcję przewodniczącego rady pełni jeden z ekspertów niezależnych¹³. Tak określona reprezentatywność w radzie ma zapewnić utrzymanie równowagi sił politycznych w kraju oraz uczynić z niej profesjonalną instytucję. Jest to niezbędny warunek w przypadku realizacji podstawowego zadania polityki zatrudnienia, jakim jest promocja trwałego, pełnego zatrudnienia i zwalczania bezrobocia.

Przedstawiona struktura organizacyjna systemu pośrednictwa pracy obowiązuje w Polsce od stycznia 1993 r. Natomiast do końca 1989 r. organizacja służby zatrudnienia opierała się na zasadzie uniwersalizmu. Oznaczało to, że wszystkie zadania z zakresu rynku pracy były wykonywane przez terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, tj. wojewodów, prezydentów lub naczelników działających przez wydziały zatrudnienia, które były jednostkami organizacyjnymi urzędów wojewódzkich i miejskich. Powierzenie zadań organizatorskich organom wchodzącym w skład administracji ogólnej związane było ze scentralizowanym systemem

¹³ *Netherlands Institutions, Procedures and Measures. Mutual Information System on Employment Policies (MISEP)*, Leiden 1991, s. 15.

zarządzania gospodarką narodową. Ten system nie mógł mieć właściwego zastosowania w nowych realiach ustrojowych, dlatego konieczne stało się odejście od zasady uniwersalizmu do funkcjonalizmu. W 1990 r. podjęto próbę wyodrębnienia organów zatrudnienia z systemu administracji ogólnej. Z powodu późniejszych uregulowań prawnych, m. in. *Ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej* z dnia 22.03.1990 r.¹⁴, próba ta zakończyła się niepowodzeniem. W dalszym ciągu niezbędne było powołanie systemu wyspecjalizowanych biur zatrudnienia, niezależnego od administracji ogólnej, który mógłby podolać wymaganiom stawianym przez autentyczny rynek pracy. Wiązało się to również z likwidacją podwójnego podporządkowania urzędów pracy; organizacyjnie i służbowo – terenowemu organowi administracji rządowej ogólnej, merytorycznie zaś – Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej. Funkcjonujący wówczas system utrudniał Ministrowi pracy realizację zadań z zakresu polityki zatrudnienia, m. in. ze względu na brak możliwości sprawowania nadzoru merytorycznego i organizacyjnego nad terenowym aparatem administracyjnym. Uniemożliwiał wdrożenie nowoczesnych i jednolitych procedur działania biur pracy, ponieważ kwestie te mogły być regulowane przez kierowników tych urzędów. Struktury organizacyjne wojewódzkich biur charakteryzowały się dużą dowolnością. Znalazło to odzwierciedlenie w zadaniach, które były przyporządkowane poszczególnym jednostkom organizacyjnym. Obowiązujące regulacje prawne niedostatecznie różnicowały kompetencje biur wojewódzkich i rejonowych. Powodowało to w praktyce nakładanie się zadań realizowanych przez obydwa szczeble¹⁵. Ponadto obserwowano brak jednolitości terminologicznej w zakresie nazewnictwa jednostek organizacyjnych. Decyzje te pozostawiono w gestii dyrektorów wojewódzkich biur i wojewodów. Wymienione mankamenty spowodowały, że w styczniu 1993 r. powołano specjalną administrację ds. zatrudnienia. Z chwilą jej powstania, pojawiła się szansa realizacji jednolitej polityki zatrudnienia, uproszczenia struktur organizacyjnych i procedur postępowania. Nowe rozwiązania miały służyć najważniejszemu celowi, poprawie jakości usług świadczonych przez urzędy osobom poszukującym pracy i pracodawcom. Powołanie nowej administracji nie oznacza, że funkcjonuje już tzw. profesjonalne pośrednictwo pracy. System jest wciąż mało skuteczny i efektywny wobec stale rosnącego bezrobocia. Powinien zatem istnieć pluralizm instytucji obsługujących rynek pracy¹⁶. Dlatego należy wspierać inicjatywy związane z tworzeniem prywatnych instytucji

¹⁴ Dz.U. z 1990 r., nr 21, poz. 123.

¹⁵ H. Mortimer-Szymczak, Z. Kaźmierczak, M. Lisiecki, *Instytucje rynku pracy*, Warszawa 1993, ser. Biała Księga. Polska-Unia Europejska. Opracowania i Analizy. Gospodarka, z. 33.

¹⁶ Por. G. Koptas, *Bezrobocie w Polsce w świetle badań ankietowych*, IPiSS, Warszawa 1992; B. Piotrowski, *Polityka rynku pracy*, „Rynek Pracy” 1993, nr 8.

pośrednictwa oraz tych, które będą tworzone przez związki zawodowe i związki pracodawców. Uzupełnieniem sieci instytucji aktywizujących bezrobotnych powinny być Kluby Pracy powstające we współdziałaniu z samorządami lokalnymi. Wynika z tego, iż pośrednictwo nie musi być wyłącznie zadaniem państwowych urzędów pracy. Już dziś jest ono prowadzone przez inne podmioty. I tak np. w stosunku do osób poszukujących pracy na morskich statkach handlowych, pośrednictwo prowadzone jest przez ponadzakładowe organizacje pośrednictwa utworzone wspólnie przez armatorów i związki zawodowe¹⁷. Minister pracy może zgodnie z ustawodawstwem upoważnić inne podmioty do prowadzenia pośrednictwa pracy. Istnieje jednak zakaz prowadzenia tego typu działalności dla zysku. Możliwe jest natomiast pobieranie przez podmiot, który świadczy ten rodzaj usług, tzw. opłat taryfowych od zakładów pracy. Opłaty za pośredniczenie powinny pokrywać koszty prowadzenia biura. Upoważnienie wydane niepaństwowej agencji ma charakter terminowy i może być cofnięte wcześniej, jeśli określone w nim zasady i warunki pośredniczenia nie będą respektowane. Nowo powstałe agencje, prowadzące usługi w zakresie pośrednictwa, powinny współpracować z wojewódzkimi i rejonowymi urzędami pracy przede wszystkim w zakresie wymiany informacji o posiadanych ofertach pracy.

W praktyce tylko nieliczne agencje przestrzegają tej zasady. To powoduje, że trudno jest określić, jaka jest rzeczywista skuteczność działania agencji funkcjonujących poza państwową administracją ds. zatrudnienia. Nie ma oficjalnie sporządzanych informacji na ten temat, a wojewódzkie urzędy, które podejmują decyzję o wydaniu upoważnienia do prowadzenia pośrednictwa innym podmiotom nie mają z nimi kontaktu, mimo iż agencje te są zobowiązane do informowania urzędu o prowadzonej działalności i osiągniętych efektach¹⁸. Dlatego konieczne jest precyzyjne określenie reguł współdziałania organów zatrudnienia wszystkich szczebli z innymi instytucjami i organami administracji. Wskazane byłoby przekształcenie niektórych pożądaných więzi w związki formalno-prawne.

Wymienić można jeszcze szereg instytucji, w których zakres działania wchodzi udzielanie pomocy ludziom poszukującym zatrudnienia, np. wydziały opieki społecznej, kościoły, samorządy lokalne, radio, telewizja, organizacje zrzeszających się bezrobotnych. Są to różne instytucje tak z punktu widzenia realizowanych zadań, jak i sposobów organizacji. Przy zastosowaniu odmiennych metod i środków działania zaspokajają potrzeby różnych grup bezrobotnych i pracodawców. Wydaje się, iż pojawienie się ich na rynku pracy umożliwia pełną, instytucjonalną obsługę tegoż rynku.

¹⁷ Według *Ustawy z dnia 23.05.1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych* (Dz.U. nr 61, poz. 258).

¹⁸ Por. I. Wolińska, *Instytucje pośrednictwa pracy w Polsce w latach 1990–1991 (wybrane zagadnienia)*, „Studia i Materiały IPiSS” [Warszawa] 1992, z. 11.

Nie można jeszcze dokonać kompleksowej oceny funkcjonowania nowej administracji ds. zatrudnienia. Podkreślić trzeba fakt krótkiego okresu działania urzędów pracy w omawianym kształcie organizacyjnym. Trudno zatem oszacować ich skuteczność i adekwatność do potrzeb rynku w skali kraju. Nie zostały one jeszcze dostatecznie zweryfikowane w praktyce.

W ciągu ostatnich kilku lat (od stycznia 1990 r.) służba zatrudnienia była ciągle modyfikowana, w tym przede wszystkim pośrednictwo pracy, w celu dostosowania jego organizacji do potrzeb i możliwości rynku pracy¹⁹. Niestabilność i mała przejrzystość prawa powodowała w tym przypadku mniejszą efektywność działania urzędu. Warto zatem podkreślić, iż warunkiem skuteczności środków prawnych, stosowanych w walce z bezrobociem, jest stabilność prawa, a przynajmniej jego podstawowych konstrukcji. Obowiązujące w Polsce²⁰ regulacje są przykładem czegoś odwrotnego. Akty prawne są często modyfikowane, co w konsekwencji prowadzi do braku harmonii między ustanowionymi przepisami. Mimo dokonywanych poprawek nie są one zbyt klarowne, co utrudnia ich interpretację. W dalszym ciągu prawne ujęcie bezrobocia odbiega od wzorców znanych w ustawodawstwie państw zachodnich oraz od standardów przyjmowanych w prawie międzynarodowym. Należy zaznaczyć, iż Polska nie ratyfikowała dotąd niektórych ważnych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, które mogłyby usprawnić funkcjonowanie rynku pracy. Chodzi tu o wspomnianą już wcześniej konwencję nr 88 z 1948 r. o organizacji służb zatrudnienia oraz konwencję nr 168 z 1988 r., dotyczącą popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem.

Omówione dotychczas polskie instytucje pośrednictwa pracy różnią się od analogicznych organów funkcjonujących w innych krajach. Dla uzyskania pełniejszego obrazu przedstawię teraz elementy różnicujące służbę zatrudnienia w kilku innych państwach. Rozbieżności te dotyczą ich struktur organizacyjnych, roli, a także funkcji, jakie te służby pełnią. Wymienione elementy są dostosowane do warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, układów polityczno-gospodarczych, charakterystyki siły roboczej i rynku pracy. Oznacza to, iż w różnych krajach OECD, ze względu na zmienny charakter tych czynników, rola podstawowych podmiotów polityki zatrudnienia ulegała również ciągłym zmianom.

¹⁹ Ustawa o zatrudnieniu z dnia 29.12.1989 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 446); Ustawa z dnia 27.07.1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu (Dz.U. z 1991 r., nr 56, poz. 323); Ustawa z dnia 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu...; Ustawa z dnia 15.02.1992 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego (Dz.U. z 1992 r., nr 21, poz. 284).

²⁰ W. Sanetra, *O doskonaleniu prawa – na przykładzie przepisów o zatrudnieniu i bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1993, nr 3.

Elementem wspólnym we wszystkich krajach jest działanie polegające na łączeniu ofert pracy i popytu na nią, czyli wykonywanie pośrednictwa pracy, które jest uznawane za podstawową i wiodącą funkcję służby zatrudnienia²¹. O randze tej funkcji w działalności biur pracy może świadczyć odsetek pracowników zajmujących się samym pośrednictwem. I tak np. we Francji 48% tych osób realizuje tylko tę funkcję, w Finlandii 61%, w Wielkiej Brytanii 36%, w RFN 25%, podczas gdy w Polsce zaledwie 12%²².

Podstawowe znaczenie dla określenia roli służby zatrudnienia ma stopień interwencji państwa na rynku pracy. Przy małym jej zakresie organy pośrednictwa ograniczają się do dostarczania informacji na temat wielkości popytu i podaży pracy. Przy dużym zaś usiłują oddziaływać na zachowania pracodawców i poszukujących pracy. Spośród krajów OECD największy interwencjonizm odnotowano w Szwecji, mniejszą aktywność w tym zakresie wykazywały kraje takie, jak RFN, Kanada, Japonia. Natomiast Wielka Brytania i Stany Zjednoczone optują za działaniem mechanizmu rynkowego i czasami tylko uznają konieczność pomagania poszukującym pracy²³.

Stopień interwencji państwa decyduje o charakterze stosunków między wszystkimi podmiotami rynku pracy (tj. pracodawcami, poszukującymi pracy i pośrednikami). W krajach o większym zakresie interwencjonizmu obserwuje się mniej akceptacji dla prywatnego pośrednictwa. Powoduje to uruchomienie instrumentów administracyjnych, np. w Holandii rozpowszechniona jest kontrola prywatnego pośrednictwa pracy, w Japonii i w Niemczech pozapaństwowe pośrednictwo dopuszczono w przypadku niektórych grup zawodów, a w Szwecji zakazano stosowania tej formy.

W ostatnich latach zauważa się w różnych państwach oddzielenie funkcji pośrednictwa od funkcji osłonowej (czyli zarządzania ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia). Istnieje tendencja do tworzenia podmiotów quasi-autonomicznych, finansowanych z ogólnych dochodów, a nie z funduszu ubezpieczenia. Jeszcze w Niemczech i w Wielkiej Brytanii służba zatrudnienia zajmuje się realizacją funkcji osłonowej, czyli ustala prawo do zasiłku, nalicza jego wysokość i przesyła czeki bezrobotnym. W pozostałych krajach Europy Zachodniej zasiłki są naliczane i wypłacane w innych instytucjach. Zadaniem zaś urzędów zatrudnienia jest przekazywanie do tych organów informacji o zarejestrowanych bezrobotnych i ewentualnym stwierdzeniu braku gotowości do pracy. Tendencję tę należy ocenić pozytywnie, decyduje ona bowiem o sposobie finansowania służby, który bezpośrednio determinuje

²¹ R. Kosielski, *Rola publicznych służb zatrudnienia w krajach OECD*, IPiSS, Warszawa 1989, s. 3.

²² H. Mortimer-Szymczak, Z. Kaźmierczak, M. Lisiecki, *Instytucje rynku pracy...*, s. 33.

²³ R. Kosielski, *Rola publicznych służb zatrudnienia...*, s. 7.

zakres jej autonomii. W krajach o gospodarce rynkowej można wyróżnić dwa zasadnicze sposoby finansowania służby:

- z wpływów budżetowych i systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia (np. Belgia, Kanada, Hiszpania, USA),
- z wpływów budżetowych (np. Australia, Finlandia, Holandia, Wielka Brytania, Szwecja).

Istnieje kilka wyjątków od przedstawionych form, np. w Niemczech ze składek pracowników i pracodawców tworzony jest Fundusz Pracy, a w Szwajcarii źródłem materialnego wspierania służby są budżety kantonów i gmin²⁴.

O zakresie autonomii służb zatrudnienia wobec administracji państwowej decyduje rola tzw. rad trójstronnych. Występują one jako parytetowe ciała zarządzające (np. Niemcy, Holandia, Szwecja) bądź opiniodawczo-konsultacyjne (np. Finlandia). W skład omawianych rad wchodzi przedstawiciele organizacji pracobiorców, pracodawców, administracji państwowej, w tym ministerstwa pracy.

Silna jest autonomia służby zatrudnienia wobec administracji rządowej w Holandii, Niemczech i Szwecji, słabsza we Francji. Natomiast Finlandia jest jej pozbawiona, funkcjonuje ona tam bowiem jako organ ministerialny.

W wielu krajach można zaobserwować różnorodne rozwiązania organizacyjne w ramach samego pośrednictwa pracy. We Francji struktura służby zatrudnienia jest dostosowana do podziału administracyjnego państwa. Sprawami pośrednictwa zajmuje się Krajowa Agencja ds. Pośrednictwa Pracy, która bezpośrednio podlega ministrowi zatrudnienia. Agencja ta funkcjonuje opierając się na 22 jednostkach regionalnych, 95 departamentach i 700 lokalnych w gminach. Wymienione agencje nie zajmują się tworzeniem nowych miejsc pracy. Podstawową ich rolę jest zbieranie i rejestrowanie osób poszukujących pracy, kierowanie ich na szkolenie, zbieranie ofert pracy, ułatwienie kontaktu bezrobotnego z pracodawcą, analiza rynku pracy²⁵.

Inaczej wygląda struktura służby zatrudnienia w Belgii, jest tu ona powiązana z układem federacyjnym państwa. Do 1990 r. polityka zatrudnienia w rządzie była domeną ministra pracy. Obecnie kompetencje w tym zakresie podzielone zostały na trzy grupy. Przyznawaniem i wypłatą zasiłków dla bezrobotnych zajmuje się Narodowy Urząd Zatrudnienia, szkolenia i przekwalifikowania pozostają w gestii instytucji podlegających wspólnotom (Belgia składa się z trzech wspólnot językowych). Natomiast pośrednictwo jest zadaniem regionalnych biur pracy. Jest ono rozumiane bardzo szeroko. Poza czynnościami związanymi ze zbieraniem informacji o bezrobotnych i ofertach zajmuje się m. in. aktywizacją tych osób w ramach robót

²⁴ I. Wolińska, *Organizacja służb zatrudnienia w wybranych krajach europejskich*, „Studia i Materiały IPISS” [Warszawa] 1993, z. 56, s. 18.

²⁵ T. Ege man, *Instytucje zajmujące się bezrobociem we Francji*, IPISS, Warszawa 1990 r. (maszynopis powielony).

publicznych, subsydiowaniem dodatkowych miejsc pracy tworzonych przez samorządy i ośrodki pomocy społecznej, udzielaniem pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej²⁶.

Również w Holandii problemami tak rozumianego pośrednictwa zajmuje się 28 regionalnych biur pracy i 147 biur lokalnych. Z ich gestii wyłączono jedynie kwestie szkolenia i przekwalifikowania. Tym zajmuje się Zawodowe Centrum Szkolenia, które jest jednostką organizacyjną służby zatrudnienia.

1.3. Procedura pośrednictwa pracy

W Polsce pośrednictwo pracy jest bezpośrednio wykonywane przez rejonowe urzędy pracy. Działalność ich w tym zakresie sprowadza się do wykonania kilku szczegółowych zadań:

- udzielania pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w jej uzyskaniu oraz zakładom w doborze pracowników o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych,
- udostępniania osobom zainteresowanym wszystkich zgłoszonych i aktualnych miejsc pracy,
- poszukiwania wolnych miejsc pracy,
- powiązania kwalifikacji zawodowych bezrobotnych i poszukujących pracy z wymaganiami zakładów,
- udzielania wszystkim jednostkom gospodarczym informacji o możliwościach zatrudnienia pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami,
- informowania bezrobotnych, poszukujących pracy oraz zakładów o sytuacji na lokalnym rynku pracy i przewidywanych jej zmianach,
- organizowania przedsięwzięć umożliwiających kontakty bezrobotnych i poszukujących pracy z zakładami,
- współdziałania z innymi urzędami pracy w sprawach zatrudnienia i bezrobocia oraz wymiany informacji o możliwościach uzyskania pracy i podjęcia przygotowania zawodowego w zakładach zlokalizowanych na terenie ich działania,
- informowania bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach oraz możliwościach uzyskania innej pomocy, celem zwiększenia szans zatrudnienia²⁷.

²⁶ Z. Sadowski, *Organizacja i funkcjonowanie systemu zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego w Belgii*, „IPiSS Materiały z Zagranicy” [Warszawa] 1990, z. 2.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17.12.1991 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, orientacji i poradnictwa zawodowego, rejestracji i ewidencji bezrobotnych oraz poszukujących pracy, a także przyznawania świadczeń określonych w przepisach o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. z 1991 r., nr 122, poz. 541).

Wymienione działania wskazują, iż podstawowym zadaniem pośrednictwa jest umożliwienie kontaktu między pracodawcami poszukującymi pracowników a osobami szukającymi zatrudnienia. Była już mowa o tym, że działalność rejonowych urzędów nie może ograniczać się do stosowania biernych form. Zadaniem pośrednictwa jest także regulacja i stabilizacja rynku pracy w celu utrzymania „wysokiego” stanu zatrudnienia. Powinno ono zatem podejmować systematyczne i długofalowe działania zapobiegające niekorzystnemu rozwojowi w zakresie naruszania równowagi popytu i podaży siły roboczej, przedsięwzięcia poprawiające strukturę zatrudnienia w całej gospodarce.

Przedstawione szczegółowo zadania pozwalają w procedurze pośrednictwa wyodrębnić trzy podstawowe etapy:

- 1) rejestrację i ewidencję bezrobotnych oraz poszukujących pracy,
- 2) rejestrację i ewidencję wolnych miejsc pracy lub miejsc przygotowania zawodowego,
- 3) skierowanie poszukującego do pracy.

Rejonowy urząd pracy ma obowiązek zarejestrować każdego bezrobotnego i poszukującego pracy z obszaru swego funkcjonowania. Nie każdy jednak szukający zajęcia jest zobligowany do rejestracji. To, czy korzysta z usług urzędu, wynika z jego decyzji. Najczęściej zmusza go do tego sytuacja materialna rodziny. Rejestracja dokonywana jest na specjalnej karcie o ustalonym wzorze, na podstawie dostarczonych dokumentów: dowodu osobistego, świadectw szkolnych, zaświadczenia z ostatniego miejsca pracy z uwzględnieniem wynagrodzenia, orzeczeń lekarskich o przeciwwskazaniach do wykonywania określonych prac oraz zaświadczenia o wysokości dochodu współmałżonka. Nieprzedłożenie tych dokumentów uniemożliwia dokonanie rejestracji.

Informacje zebrane w pierwszym etapie służą wielu celom. Przydatne są przede wszystkim do zidentyfikowania i sklasyfikowania bezrobotnego, ustalenia jego prawa do zasiłku i innych świadczeń. Podstawowe znaczenie w procedurze pośrednictwa mają dane dotyczące wyuczonego i wykonywanego zawodu, a także i te, które określają dodatkowe umiejętności. Rola wszystkich informacji jest istotna w procesie doboru. Procedura ta jest niezbędna przy zakładaniu ewidencji bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy. W przypadku bezrobotnych oddzielnie jest prowadzona ewidencja dla tych osób, którym przysługuje zasiłek z tytułu braku pracy lub zasiłek szkoleniowy oraz dla tych, którym prawo do zasiłku nie przysługuje. Dopuszczalne są inne dodatkowe podziały, jeśli tylko mogą one przyczynić się do wzrostu efektywności pośrednictwa. Karty rejestracyjne wyłącza się z ewidencji i przekazuje do archiwum w określonych przypadkach, np. zmiany miejsca zamieszkania, rozpoczęcia pracy lub nauki, nabycia praw emerytalnych, braku gotowości do podjęcia pracy.

Procedura pośrednictwa wymaga, aby osoby poszukujące pracy również po dokonaniu rejestracji pozostawały w stałym kontakcie ze służbą zatrudnienia. W tym celu nałożono na bezrobotnego obowiązek zgłaszania się do urzędu w wyznaczonym terminie, co najmniej raz w miesiącu oraz na każdorazowe wezwanie, w celu potwierdzenia gotowości do pracy i uzyskania informacji o możliwościach zatrudnienia, przyuczania do zawodu lub przekwalifikowania. Zgłoszenie się do biura nie gwarantuje uzyskania jakiegokolwiek propozycji w tym zakresie. Uwzględniając aktualną sytuację na rynku pracy można domniemywać, iż bezrobotni są najczęściej informowani o braku ofert dla nich. W tej sytuacji rygorystyczne egzekwowanie wspomnianego obowiązku odbierane jest jako zbędna formalność, uciążliwa dla bezrobotnych szczególnie wówczas, gdy liczba osób zgłaszających się do urzędu przerasta jego możliwości organizacyjno-kadrowe. Pożądane byłoby bardziej elastyczne podejście do tego problemu.

Rejonowy urząd pracy jest zobowiązany przyjąć każde zgłoszenie o wolnych miejscach pracy i miejscach przygotowania zawodowego. Natomiast pracodawca jest zobligowany informować urząd o każdym wolnym, kreowanym stanowisku. Zgłoszenie może być dokonane na piśmie, telefonicznie, ustnie lub w innej formie. Powinno ono zawierać informacje niezbędne do prowadzenia pośrednictwa i wypełnienia niezbędnej dokumentacji. Z tego powodu zakłady w zapotrzebowaniu szczegółowo określają:

- wymagania, jakim powinien odpowiadać kandydat (np. zawód, wykształcenie, staż, wiek),
- uprawnienia przysługujące pracownikowi, który zostanie zatrudniony (rodzaj i stawka wynagrodzenia),
- charakter pracy, zasady stosowanej zmianowości, data rozpoczęcia pracy,
- treść pracy, opisanie podstawowych zadań obowiązków pracownika, wskazanie maszyn i urządzeń, z których zatrudniony będzie korzystać.

Pracodawca określa również, ile miejsc pracy zapewnia w ramach danej oferty oraz liczbę kandydatów, z którymi mógłby przeprowadzić rozmowy kwalifikacyjne, a których urząd powinien wyselekcjonować.

Rejonowy urząd pracy prowadzi ewidencję zgłoszonych zapotrzebowań oraz sprawdza aktualność skierowanych ofert. Natomiast zakłady są zobowiązane do bieżącego informowania służby zatrudnienia o zmianach w nadesłanych zgłoszeniach.

Przedstawione etapy pośrednictwa pracy powinny w praktyce umożliwić stosowanie różnych jego rodzajów. Najbardziej powszechne z nich to pośrednictwo:

- otwarte, którego oferty mają charakter ogólnodostępny,
- zamknięte, oferty kierowane są do wąskiej grupy specjalistów,
- rejonowe, obejmuje tylko jeden rejon,

- wojewódzkie, odnoszące się do wszystkich rejonów zlokalizowanych na obszarze danego województwa,
- międzywojewódzkie, terenem jego działania są co najmniej dwa województwa,
- międzynarodowe, odnoszące się przede wszystkim do rejonów przygranicznych,
- krajowe, obejmujące swym zasięgiem wszystkie urzędy.

Dwa pierwsze etapy omawianego procesu umożliwiają zebranie informacji charakteryzujących popyt i podaż siły roboczej oraz realizację trzeciego etapu procedury – kierowania. Faza ta jest poprzedzona doborem, w trakcie którego brane są pod uwagę szczególne cechy i potrzeby zarówno poszukujących pracy, jak też zgłoszonych ofert. Dobór nie może być mechaniczny, ale powinien uwzględniać zasady maksymalnego dopasowania wzajemnych potrzeb i oczekiwań. W fazie tej szczególną funkcję muszą spełniać doradcy zawodowi. Rola ich powinna być odmienna od tej, jaką odgrywali w tzw. punktach orientacji i poradnictwa zawodowego, które usytuowane były przy wojewódzkich wydziałach zatrudnienia. Wówczas zakres ich oddziaływania był ograniczony do tzw. grupy trudnych interesantów, tj. alkoholików, narkomanów, osób niepełnosprawnych²⁸. Obecnie problematyka poradnictwa zawodowego nabiera szczególnego znaczenia i musi znaleźć prawidłowe odzwierciedlenie w funkcjach wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy. W przypadku tej ostatniej instytucji praca ich polegałaby na udzielaniu wszechstronnej pomocy osobom bezrobotnym i poszukującym zatrudnienia w rozwiązywaniu problemów wynikających z ich sytuacji życiowej. Jest to konieczne ze względu na brak przygotowania społeczeństwa do przyjęcia statusu bezrobotnego. W takiej sytuacji niezbędna jest pomoc w zakresie wyjaśnienia przepisów prawnych dotyczących uprawnień i obowiązków bezrobotnych, zasad zwalniania z pracy, odszkodowań wynikających z rozwiązania stosunku pracy itd. Oznacza to, iż ludzie ci powinni korzystać ze wsparcia doradców w celu rozwiązania swoich problemów prawnych, społecznych i zawodowych. Konieczny jest tak szeroki zakres świadczeń, może on bowiem przyciągnąć bezrobotnych do korzystania z usług tych urzędów. Jest to istotne, ponieważ w świadomości klientów pozostał dawny obraz służby zatrudnienia, jako mało atrakcyjnego pośrednika, który nie jest w stanie sprostać wymaganiom petentów. Niewątpliwie podstawowa działalność powinna dotyczyć pomocy w wyborze zawodu, miejsca pracy bądź szkolenia. W tym celu doradcy, podobnie jak i pośrednicy, muszą dysponować aktualnym i możliwie bogatym w treść bankiem danych o zawodach. Informacje te powinny zaś zawierać charakterystyki stanowisk z opisami wskazań i przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do

²⁸ Z. Przybyła, *Orientacja i poradnictwo zawodowe*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 8.

pracy w poszczególnych zawodach, z uwzględnieniem dróg kształcenia zawodowego oraz warunków wykonywania określonych czynności. Charakterystyki należy aktualizować ze względu na zmieniające się wymagania pracodawców. To też jest powodem konieczności integracji działań z zakresu pośrednictwa i poradnictwa. Zastosowanie takiego rozwiązania umożliwi podniesienie jakości pośrednictwa pracy. Będzie ono również stanowić dla pracodawców zachętę do składania w urzędach ofert dotyczących zatrudnienia bezrobotnych nie tylko w pracach prostych, lecz również wymagających szczególnych umiejętności i predyspozycji psychofizycznych. Im większa jest wśród doradców zawodowych znajomość zakładów pracy, zawodów i praw rządzących lokalnym rynkiem pracy, tym większą uzyskuje się efektywność w pośredniczeniu. Wykonywanie przez urząd funkcji doradczej nie może naruszać zasady swobodnego wyboru zawodu, powinno prowadzić do pełnego wykorzystania w procesie pracy zainteresowań, umiejętności i aspiracji życiowych poszczególnych jednostek. Od prawidłowego wyboru zależy szybkość przystosowania się poszukującego pracy do nowego środowiska.

W praktyce mogą być stosowane dwie formy doradztwa, tj. indywidualne i grupowe. W pierwszym przypadku udzielane są indywidualne porady osobom napotykającym szczególne trudności w zatrudnieniu, np. z powodu braku kwalifikacji. Opracowywane są wówczas dla nich indywidualne programy dalszej kariery zawodowej, warunkującej powrót na rynek pracy w wyniku przeszkolenia, podjęcia własnej działalności gospodarczej bądź zatrudnienia na czas określony. W przypadku poradnictwa indywidualnego ważną rolę odgrywają warunki w jakich się ono odbywa, atmosfera prowadzonej rozmowy, jej intymność, które razem powinny sprzyjać rozwiązywaniu problemów zgłaszanych przez poszukujących pracy. W praktyce osoby zatrudnione na stanowiskach ds. doradztwa zawodowego tylko teoretycznie zajmują się tą problematyką. Ze względu na złe warunki lokalowe, niedobory kadrowe i nadmiar innych prac, świadczenie tego typu usług jest ograniczone²⁹.

W jeszcze mniejszym zakresie prowadzone jest tzw. poradnictwo grupowe. Jeśli jest ono realizowane, to najczęściej poprzez działalność Klubów Pracy. Celem tych klubów jest wytworzenie wśród bezrobotnych aktywnej postawy wobec ich sytuacji życiowej i zawodowej. Podczas grupowych spotkań są oni zapoznawani z technikami poszukiwania pracy i prezentowania samego siebie w rozmowie z pracodawcą, a następnie nakłanianiani do samodzielnego poszukiwania zatrudnienia.

Niewielka jest skala prowadzonego przez urząd doradztwa mającego pomóc osobom zwalnianym grupowo. Rzadko kiedy funkcję tę łączy się

²⁹ *Ibidem*.

z działalnością urzędów na rzecz pracodawców, którzy oczekują od biura ułatwienia obsady stanowisk wymagających szczególnych predyspozycji psychofizycznych. Uwagę zwraca rozwiązanie niemieckie, w którym uzupełnieniem modelu pośrednictwa pracy są tzw. służby specjalne. Organizacyjnie podlegają one dyrektorowi urzędu pracy, merytorycznie są powiązane z pośrednikami pracy, na zlecenie których przeprowadzają specjalistyczne badania. Na przykład służba medyczna wykonuje analizy umożliwiające diagnozę stanu zdrowia, co pozwala ustalić przeciwwskazania, jakie pośrednik musi uwzględnić w doborze. Obok medycznej funkcjonuje służba psychologiczna oceniająca poziom ogólnej sprawności umysłowej, zdolności i cechy osobowościowe bezrobotnego. Ponadto działają na terenie urzędu służby doradztwa technicznego zatrudniające specjalistów z zakresu ergonomii, którzy dokonują oceny miejsc pracy pod względem możliwości ich przystosowania do osób poszukujących pracy, w tym przede wszystkim osób niepełnosprawnych. Wykonywane w tym przypadku działania służą również pracodawcom oczekującym promocji dobrze dobranych kandydatów na skierowane oferty³⁰.

Należy podkreślić, iż kwestia poradnictwa zawodowego nie znajduje odpowiedniego odzwierciedlenia w działaniach urzędów pracy. Problematyka doradztwa zawodowego ma o wiele większe tradycje w krajach Wspólnoty Europejskiej. Bogate doświadczenia w tym zakresie mają takie kraje, jak Belgia, Dania, Wielka Brytania, Francja. Bardzo dobrze rozwinięte jest doradztwo w Belgii. Jest ono realizowane w sposób kompleksowy przez lokalne biura pracy, których działalność jest uzupełniana przez regionalne zrzeszenia edukacyjne współpracujące ściśle z instytucjami państwowymi i samorządowymi³¹.

Urząd pracy w przyjętej procedurze pośrednictwa ocenia przydatność konkretnych osób do istniejących wakatów oraz dokonuje wstępnego ich wyboru, który nie jest wiążący dla pracodawcy. Przeprowadzona selekcja nie daje jednak gwarancji uzyskania pracy, pracodawca jest bowiem samodzielny w podejmowaniu decyzji o zaangażowaniu konkretnej osoby. Kierowanie bezrobotnych do przedsiębiorstw w praktyce zostaje ograniczone do pewnej grupy osób, które w ocenie urzędu mają szanse uzyskania akceptacji pracodawcy. Osoby takie otrzymują specjalne karty referencyjne. Wydanie karty jest poprzedzone wywiadem z kandydatem do pracy w celu upewnienia się, że spełnia on oczekiwania pracodawcy. Następnie zakład jest obowiązany powiadomić służbę zatrudnienia o wyniku przeprowadzonej rozmowy z osobą skierowaną do pracy, wysyłając odpowiedni odcinek

³⁰ A. Czesła, *Formy pośrednictwa pracy...*

³¹ M. Szeloch, *Doradztwo zawodowe jako czynnik przeciwdziałania bezrobociu (z doświadczeń krajów EWG)*, [w:] *Bezrobocie, wyzwanie dla polskiej gospodarki*, red. E. Frątczak, Z. Strzelecki, J. Witkowski, Warszawa 1993.

karty referencyjnej³². Natomiast w przypadku bezrobotnych kierowanych do tzw. prac interwencyjnych i robót publicznych biuro wydaje skierowanie do pracy. Skierowanie do tego rodzaju prac jest wydawane wówczas, gdy urząd prowadzący pośrednictwo nie jest w stanie osiągnąć podstawowego celu, tzn. zapewnienia bezrobotnemu stałego zatrudnienia. W sytuacji takiej biura mogą stosować inne formy udzielania pomocy, zachowując pewną sekwencję działań. Przede wszystkim urząd powinien inicjować przedsięwzięcia, które dają bezrobotnemu szanse zatrudnienia w efekcie przekwalifikowania, organizowania dodatkowych miejsc pracy, dopiero później w ustawodawstwie wymienia się poczynania o charakterze tymczasowym, takie jak prace interwencyjne, roboty publiczne, pomoc materialną. Symptomatyczne jest, iż dopiero na ostatnim miejscu znalazło się przyznanie i wypłata zasiłku³³. Wymienione działania są w konsekwencji elementami systemu pośrednictwa pracy. Przez ich stosowanie urząd jest w stanie zapewnić poszukującym pracy zatrudnienie, a pracodawcom siłę roboczą.

2. FORMY POŚREDNICTWA PRACY

2.1. Informacje niezbędne w prowadzeniu pośrednictwa

Działalność służb zatrudnienia jest reakcją na pojawiające się na rynku pracy negatywne zjawiska. W funkcjonowaniu ich dominują czynności o charakterze doraźnym; ograniczona jest ilość zadań o charakterze perspektywicznym, które mogłyby wyeliminować niepożądane procesy z rynku pracy³⁴. Sytuacja ta jest spowodowana brakiem odpowiedniego systemu informacyjnego. System informacyjny to wyróżniony przestrzennie i uporządkowany czasowo zbiór informacji, kanałów informacyjnych oraz technicznych środków gromadzenia, przechowywania, przetwarzania i przesyłania danych, których funkcjonowanie służy do sterowania określonym układem. System ten wytwarza dane w celu dalszego ich wykorzystania w procesie decyzyjnym. Celem jego powinno być przekazywanie odpowiedniego zestawu informacji właściwym użytkownikom w odpowiedniej formie i we właściwym czasie.

³² Por. R. Czyszkiewicz, B. J. Kozłowski, *Funkcje pośrednictwa pracy*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 2.

³³ *Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16.10.1991 r.*, art. 13.

³⁴ Por. S. Ricca, *The Changing Role of Public Employment Service*, „International Labour Review” 1988, s. 4.

Sprawne funkcjonowanie systemu jest potwierdzeniem sprawnej organizacji działania podmiotu, który system ten wykorzystuje. Informacja stanowi „kapitał” decydenta na równi z materialnymi elementami umożliwiającymi prowadzenie jakiejkolwiek działalności. Ten rodzaj kapitału jest podstawą funkcjonowania służby zatrudnienia. Powinien on być bazą dla wyodrębnienia systemu informacyjnego w zakresie pośrednictwa pracy, rozumianego jako zbiór zasad, metod i procedur tworzenia, przetwarzania i magazynowania danych w celu:

- a) udzielania pomocy kandydatom do pracy w uzyskaniu zatrudnienia na stanowiskach odpowiadających ich kwalifikacjom zawodowym,
- b) realizacji zapotrzebowań wszystkich podmiotów na pracowników,
- c) organizowania przemieszczeń pracowników³⁵.

Do realizacji tych zadań niezbędne są informacje określające podaż i popyt na siłę roboczą, czyli dane charakteryzujące liczbę osób poszukujących pracy i liczbę wolnych stanowisk w danym momencie i w przyszłości. Wymienione dwa rodzaje informacji powinny umożliwić spełnianie podstawowej funkcji pośrednictwa, polegającej na pomaganiu bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia, a podmiotom gospodarczym w obsadzaniu kreowanych stanowisk. Konkretna treść danych uzależniona jest od kierunków ich wymiany. Oznacza to, że zapotrzebowanie informacyjne podmiotów rynku pracy jest zróżnicowane. Inny rodzaj danych będzie zaspokajać potrzeby organów administracji państwowej, inny pracodawców, a jeszcze inny poszukujących pracy. Zasięg merytoryczny pierwszej grupy jest bardzo szeroki i ona będzie determinować zakres wszystkich funkcji systemu pośrednictwa pracy. Władze centralne i terenowe, jako użytkownicy tej informacji, będą wpływać na tworzenie warunków formalno-prawnych, społecznych i ekonomicznych, zmierzających do ograniczenia bezrobocia do racjonalnych rozmiarów. W zasięgu ich kompetencji znajdują się czynności oddziałujące na popyt i podaż siły roboczej w zależności od sytuacji na rynku pracy. Zgromadzone informacje powinny dostarczyć rzetelnych podstaw do podejmowania decyzji administracyjnych oraz zmian przepisów prawnych odnoszących się do bezrobocia, a także winny stanowić jedną z głównych przesłanek budowy prognoz. Zakres rzeczowy i podmiotowy danych będzie decydować o zawartości tzw. banku informacji. W następnej kolejności można wymienić wiadomości niezbędne do obsługi pracodawców i osób poszukujących pracy. Dla bezrobotnych szczególnie ważne będą informacje o możliwościach zatrudnienia, a także pochodzące z centrum, a dotyczące wysokości zasiłku dla bezrobotnych i warunków wymaganych do jego uzyskania. Natomiast dla pracodawcy istotne znaczenie ma zróżnicowanie

³⁵ M. Kabaj, Z. Sadowski, *Raport o stanie pośrednictwa pracy w Polsce*, „Studia i Materiały” [Warszawa] 1984, z. 11, s. 12.

informacji z punktu widzenia płci, wieku, posiadanych kwalifikacji i okresu poszukiwania zatrudnienia.

W Polsce istnieją dwa źródła informacji o bezrobociu, czyli o liczbie osób poszukujących zatrudnienia:

- rejestracja prowadzona przez rejonowe biura pracy,
- reprezentacyjne badanie aktywności ekonomicznej ludności poprzez gospodarstwa domowe, przeprowadzone po raz pierwszy w maju 1992 r.³⁶

Należy podkreślić, że rejestracja bezrobocia w biurach pracy jest implikacją procesu legislacyjnego, a on w ostatnich latach uległ pewnym modyfikacjom. Do 1990 r. osoby formalnie zarejestrowane w urzędach pracy jako bezrobotne stanowiły niewielki odsetek. Wynikało to z charakteru ówczesnej gospodarki centralnie planowanej, której cechą było nadmierne zatrudnienie, przejaw bezrobocia ukrytego. Ponadto jeśli poszukiwano pracy, to czyniono to najczęściej poza państwowym systemem pośrednictwa pracy, wykorzystując związki nieformalne, np. znajomych, krewnych. Od stycznia 1990 r. sukcesywnie redukowano zatrudnienie w wielu podmiotach gospodarczych, co spowodowało pojawienie się na rynku pracy bezrobotnych. W roku tym został również po kilkudziesięciu latach przerwy ponownie zdefiniowany termin bezrobotnego. Przyjęcie wówczas statusu bezrobotnego dawało większości osób niepracujących możliwość otrzymania pomocy materialnej w postaci zasiłku. Uważam, że informacje z pierwszych miesięcy 1990 r. nie były rzetelne, obejmowały bowiem osoby chcące uzyskać jedynie zasiłek dla bezrobotnych, a nie faktycznie zainteresowane znalezieniem pracy. Były to m. in. gospodynie domowe zajmujące się rodziną, osoby uzyskujące dochody z nierejestrowanej działalności gospodarczej, ludzie z tzw. marginesu społecznego, absolwenci szkół świadomie ociągający się z podjęciem pracy. W praktyce każdy człowiek pozbawiony pracy mógł otrzymać zasiłek, dotyczyło to również osób nigdy nie pracujących. Rozwiązanie takie doprowadziło w połowie 1990 r. do nowelizacji przepisów regulujących system pomocy materialnej dla bezrobotnych. Wprowadzona zmiana wywołała określone implikacje w statystyce bezrobocia, a tym samym utrudniła śledzenie zmian dokonujących się na rynku pracy. Trudno jest bowiem określić w jakim stopniu zaistniałe zmiany są wynikiem modyfikacji prawa, a w jakim stopniu np. następstwem zwiększonego popytu na pracę. Należy pamiętać, iż system informacji statystycznej o bezrobociu powinien nie tylko określać rozmiary tego zjawiska, ale zapewniać jego porównywalność w czasie i w przestrzeni. Ważne jest również określenie struktury osób bezrobotnych będącej odzwierciedleniem uwarunkowań demograficznych i społeczno-zawodowych kształtujących bezrobocie. System informacyjny

³⁶ J. Witkowski, *Szacowanie bezrobocia dla małych obszarów*, „Wiadomości Statystyczne” 1992, nr 11, s. 2.

winien umożliwiać zidentyfikowanie stref zagrożeń, charakteryzujących się zwiększoną intensywnością występowania tego zjawiska, np. w przekroju przestrzennym bądź zawodowym.

Powstaje w związku z tym problem wiarygodności zebranych danych. Kwestię tę częściowo może rozwiązać inne źródło informacji o bezrobociu, którym jest badanie siły roboczej zwane badaniem aktywności ekonomicznej ludności (BAEL). Celem badania jest uzyskanie informacji o wielkości i strukturze zasobów tej siły. Przeprowadzane jest ono kwartalnie, metodą ankietową, na losowo dobranej, stałej próbie gospodarstw domowych. Przedmiotem analizy jest sytuacja w zakresie aktywności ekonomicznej ludności; uwzględniany jest fakt wykonywania pracy, pozostawiania bezrobotnym lub biernym zawodowo. Podstawową zaletą BAEL jest ustalenie faktycznej, a nie formalnej, sytuacji zawodowej osób objętych badaniem. Za pracującą uważa się osobę powyżej 15. roku życia wykonującą jakąkolwiek pracę, przynoszącą dochód lub zarobek, bez względu na formalny status zatrudnienia tej osoby. Uwzględnia się więc prace o charakterze dorywczym i wykonywane w tzw. szarej strefie.

Prezentowane badanie jest od wielu lat stosowane w innych krajach i traktowane jako podstawowe bądź uzupełniające źródło informacji o rynku pracy. Konieczne jest zatem uwzględnienie BAEL przy tworzeniu nowoczesnego systemu informacji o zatrudnieniu i rynku pracy w Polsce, co zbliży jednocześnie naszą statystykę do standardów międzynarodowych³⁷.

Jak już stwierdzono poprzednio, podstawowym źródłem informacji o bezrobociu jest fakt zarejestrowania osoby poszukującej zatrudnienia we właściwym urzędzie. Sam proces rejestracji bezrobotnego został szczegółowo omówiony wcześniej. W tej części opracowania zajmę się charakterem, zakresem i przydatnością danych zgromadzonych w ramach powszechnego pośrednictwa pracy.

Rejestracja dokonywana jest na podstawie tzw. karty rejestracyjnej o ustalonym wzorze obowiązującym wszystkie urzędy pracy. Zakres informacji ewidencjonowanej w karcie jest duży, zawiera bowiem zespół cech charakteryzujących. Daje on możliwość opisanie zbiorowości według cech demograficznych i zawodowych.

Urzędy pracy dysponują wszystkimi ważnymi informacjami, które ułatwiają – w ramach aktualnych możliwości rynku pracy – wybór propozycji zatrudnienia, odpowiadającej kwalifikacjom. Pozwalają one także na ogólną ocenę indywidualnych predyspozycji osoby, wpływających na jej dotychczasowe zatrudnienie. Zatem możliwe jest utrzymanie dotychczasowego zakresu danych o ludziach poszukujących pracy i zarejestrowanych w urzędach.

³⁷ E. Kryńska, *Statystyka pracy w Polsce na tle innych krajów*, „Wiadomości Statystyczne” 1993, nr 11.

Wskazane wydaje się szersze uwzględnienie aspektów społecznych dotyczących np. jedynych żywicieli rodzin. One determinują aktywność bezrobotnego w poszukiwaniu pracy oraz jego stosunek do ofert urzędu. Uwzględnienie ich pozwoli na wyodrębnienie osób faktycznie zainteresowanych znalezieniem pracy i zasługujących na priorytetowe potraktowanie przez służbę zatrudnienia. Więcej uwagi należałoby poświęcić informacjom ilustrującym przebieg dotychczasowej pracy zawodowej, m. in. liczby miejsc i czasu trwania zatrudnienia. Tym sposobem z populacji bezrobotnych zostałyby wyodrębnione osoby podatne na rotację³⁸. Zdaje sobie sprawę, że mogą pojawić się głosy krytykujące tę koncepcję z powodu dyskryminacji pewnych grup bezrobotnych. Problem jest dyskusyjny, ponieważ uwzględniając aktywność bezrobotnych w poszukiwaniu pracy, można stwierdzić, iż dla wielu osób przyjęcie statusu bezrobotnego jest korzystne. Z drugiej strony istnieje duża grupa ludzi, którzy chętnie podjęliby pracę, gdyby otrzymali oferty. Stosowany zaś przez urząd tryb pośrednictwa utrudnia ten proces, bezrobotny jest bowiem na ogół kojarzony z ofertami raz w miesiącu, wtedy gdy zgłasza się do urzędu w celu potwierdzenia swojej gotowości do pracy. Powoduje to, że propozycje kierowane są czasami do osób, które nie są faktycznie zainteresowane podjęciem pracy. Występują one w ewidencji urzędów jako osoby bezrobotne tylko dlatego, że to upoważnia je do otrzymania dodatkowego dochodu w postaci zasiłku. Dlatego wydaje się niezbędne wyselekcjonowanie pewnej kategorii bezrobotnych, którym pomoc powinna być udzielona w pierwszej kolejności. Należy mieć świadomość, że pracodawcy przeprowadzając rozmowy kwalifikacyjne z poszukującymi pracy, również pytają o ich stan rodzinny, częstotliwość zmian pracy. Takie postępowanie także można uznać za dyskryminacyjne. Oznacza to, że tego typu praktyki będą stosowane nie tyle przez urząd co przez pracodawców.

Obowiązujące regulacje prawne sprzyjają gromadzeniu informacji o liczbie osób poszukujących pracy. Urzędy zatrudnienia w tym przypadku rolę swoją mogą ograniczyć do ewidencjonowania zgłaszających się klientów. W wykonywaniu funkcji pośrednictwa poważnym problemem jest zbieranie informacji o ofertach. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia ze względu na charakter funkcjonującego rynku pracy. Jest to rynek pracodawcy, a brak informacji o wolnych miejscach pracy może pozbawić służbę zatrudnienia możliwości wykonywania jej podstawowego zadania. Istniejące prawodawstwo³⁹ nakłada na pracodawców obowiązek informowania rejonowych urzędów pracy o każdym wolnym stanowisku oraz aktualizowania wcześniej przesłanych danych. W praktyce przedsiębiorcy nie przestrzegają

³⁸ Por. D. Urbanek-Krzysztofiak, W. Makać, *Uwagi do systemu informacji statystycznej o bezrobociu*, „Wiadomości Statystyczne” 1991, nr 10.

³⁹ *Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16.10.1991 r.*

tej zasady. Postępowaniu takiemu sprzyjają przepisy prawne, które nie regulują kwestii związanych z ukrywaniem bądź hamowaniem dopływu odpowiednich ofert do urzędów. W takiej sytuacji służba zatrudnienia musi wypracować indywidualne metody działania, które umożliwią jej zdobywanie większej liczby informacji o kreowanych stanowiskach pracy. Jest to niesłychanie ważny problem, gdyż sposób jego rozwiązania będzie przesądzać o roli i zakresie działania służby zatrudnienia w Polsce. Rosnące bezrobocie, mała liczba ofert pracy, wzrastająca konkurencja między poszukującymi może spowodować, iż większość stanowisk będzie obsadzana poza urzędem, co oznacza, że ruch na rynku odbywać się będzie w znacznej części bez pośrednictwa urzędów pracy.

Wyniki badania aktywności ekonomicznej ludności wskazują, iż wysoki procent bezrobotnych, bo aż 81,7%, korzysta z pomocy rejonowych urzędów pracy w poszukiwaniu zatrudnienia⁴⁰. Można jednak domniemywać, iż o popularności tej metody decydują takie czynniki, jak zasiłek dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne, uprawnienia do bezpłatnego leczenia, a także uprawnienia do zaliczenia okresu zarejestrowania w urzędzie pracy do przyszłych świadczeń emerytalnych. Pogląd ten wydaje się słuszny ze względu na małą aktywność (według bezrobotnych) urzędów w zakresie pozyskiwania ofert oraz indywidualizację form pomocy skierowanej ku bezrobotnym. Z punktu widzenia polityki rynku pracy istotne jest, iż te dwa elementy są negatywnie oceniane.

Generalnie biura pracy odczuwają dotkliwy brak ofert pracy dla swoich potencjalnych klientów. Sytuacja ta jest spowodowana istniejącą recesją i znacznie mniejszą liczbą kreowanych stanowisk pracy w gospodarce, niż miało to miejsce kiedykolwiek przedtem. Nie można tego jednak traktować jako jedyne wyjaśnienie problemu, gdyż w dużym stopniu przepływ siły roboczej, z jednych miejsc pracy do innych, odbywa się poza biurami, bo te nie potrafią skutecznie zabiegać o nowe oferty.

Za główne źródło rzeczywistych informacji dla bezrobotnych można uznać raczej rodzinę, znajomych, prasę, telewizję. Na ich wysoką użyteczność wskazują opinie zarówno samych bezrobotnych, jak i przedstawicieli różnych instytucji i środowisk zawodowych⁴¹. Uważam, iż aktywność biur pracy w zakresie zdobywania ofert musi zostać rozszerzona. W tym celu urzędy muszą samodzielnie wypracować zasady współpracy ze wszystkimi podmiotami

⁴⁰ J. Jakubowska, *Funkcjonowanie rejonowych urzędów pracy w opiniach bezrobotnych*, [w:] *Spoleczno-ekonomiczne położenie bezrobotnych. Raport z badania modułowego przeprowadzonego w sierpniu 1993 r. w ramach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności*, Warszawa 1994, s. 250.

⁴¹ *Spoleczny wymiar bezrobocia w gminie Limanowa. Raport z badań empirycznych*, red. M. Szylko-Skoczny, Warszawa 1992, s. 41–42; *Spoleczne skutki bezrobocia w wymiarze lokalnym. Raport z badań empirycznych*, red. M. Szylko-Skoczny, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1992, „Polityka Ekonomiczna i Społeczna” 1992, z. 24, s. 105–108.

działającymi na danym obszarze, nie naruszając przy tym zasad gospodarki rynkowej. Konieczne jest pozostawienie dużej swobody i dowolności w ustalaniu zakresu współdziałania urzędów z przedsiębiorstwami w rozwiązywaniu omawianej problematyki. Działalność biur pracy musi być fachowa i sprawna, a tym samym wzbudzać zaufanie u pracodawców i zachęcać ich do korzystania z usług służby zatrudnienia. Wymaga to szybkiego i bezbłędnego reagowania na potrzeby pracodawców, zakończonego optymalnym wyborem kandydatów na zgłaszane stanowiska. Sprawność ta jest najczęściej mierzona czasem oczekiwania na pracownika. Na przykład w RFN pracodawca powinien otrzymać propozycję zatrudnienia kandydatów do pracy w ciągu 24, a we Francji w ciągu 48 godzin. Aby taką sprawność osiągnąć, urzędy muszą dysponować wystarczającą liczbą pracowników mających wiedzę fachową w dziedzinie pośrednictwa, znających realia rynku i potrzeby przedsiębiorstw⁴². Dlatego winny dążyć do dokładnego rozpoznania rynku pracy poprzez zbieranie informacji o podmiotach działających na terenie rejonu, o perspektywach ich rozwoju, cechach zawodowych angażowanych pracowników, wysokości oferowanych płac. Zgromadzona wiedza pozwoli nie tylko na bieżące orientowanie się w sytuacji gospodarczej regionu, ale także na zidentyfikowanie zachodzących zmian. Istotna dla prognozowania stanu rynku jest diagnoza zamierzeń głównych pracodawców, co do skali zmian w rozmiarach i strukturze zatrudnienia w ich zakładach. Najważniejsze w warunkach transformacji jest odpowiednio wczesne rozpoznanie masowych zwolnień. Pozwala to na podejmowanie działań nie w sytuacji zaskoczenia, ale z pewnym wyprzedzeniem. W wielu województwach w urzędach pracy powoływane są specjalne „grupy wczesnego ostrzegania”, których zadaniem jest wcześniejsze rozpoznanie sytuacji oraz inicjowanie środków zaradczych. Postępowanie takie pozwoli określić stopień dostępności miejsc pracy oraz tendencje w ich tworzeniu w przekroju kwalifikacyjnym i lokalnym. Wymienione działania wymagają zwiększonej aktywności ze strony pracowników biur. Czynne gromadzenie informacji może być więc drugą metodą zwiększającą liczbę ofert pracy będących do dyspozycji urzędu. Wymaga to stworzenia specjalnych stanowisk w urzędach, na które byłyby powoływane osoby odpowiedzialne za kontakty z zakładami.

Działalność informacyjna służby zatrudnienia opiera się na zdobytych ofertach. Może ona przyjmować różnorodne formy, np. organizowanie gablot informacyjnych w poczekalniach urzędu, wydawanie dla poszukujących pracy biuletynów obejmujących problematykę lokalnych rynków pracy, wykorzystywanie środków wizualnych. Pracownicy pełniący w urzędach funkcję „pośredników” czasami nie są w stanie udzielić poszukującym pracy

⁴² M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem*, „Studia i Materiały” 1990, z. 11, s. 68–69.

szczególonych informacji. Dlatego należałoby zalecić organizowanie giełd pracy, jako formy pośrednictwa. Byłyby one miejscem spotkania pracodawcy z bezrobotnym. Umożliwiłyby bezpośrednią konfrontację potrzeb kadrowych zakładów i oczekiwań kandydatów do pracy. Pracodawca mógłby lepiej poznać kandydata do pracy, a kandydat uzyskałby szczegółowe informacje dotyczące zakładu, stanowiska pracy i przydzielanych obowiązków. Dodatkowym walorem giełd jest obecność na nich pracowników zespołu opieki zdrowotnej i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Uczestnictwo ich jest istotne w momencie, kiedy kandydatem do pracy jest rencista, emeryt bądź osoba przebywająca na urlopie wychowawczym, ponieważ są oni bezpośrednio informowani o konsekwencjach podjęcia pracy i jej wpływie na otrzymywane już świadczenia⁴³. Giełdy mogą być dla urzędów dodatkowym źródłem informacji o kreowanych miejscach pracy i samym zakładzie, o jego profilu produkcji, stosowanej technologii i perspektywach rozwoju. Przedstawiona forma pośrednictwa nie może jednak zastąpić tradycyjnego, powszechnego pośrednictwa pracy, powinna być traktowana jako forma uzupełniająca.

Podstawową funkcją pośrednictwa pracy jest zbieranie informacji o osobie poszukującej zatrudnienia i o wolnych stanowiskach. Ma to umożliwić dokonanie optymalnego wyboru kandydata na dane stanowisko i skierowanie go do konkretnego pracodawcy. Jest to bardzo ważne działanie, jego rzetelność będzie bowiem decydować o roli służby zatrudnienia na rynku pracy i determinować zakres współpracy z wszystkimi podmiotami funkcjonującymi na danym terenie. Do tego celu niezbędny jest nie tylko dobry system informacji, ale i odpowiednie metody selekcji kandydatów i stanowisk. Wielokrotnie problem ten poruszali w licznych publikacjach M. Kabaj i Z. Sadowski. Twierdzili oni, iż efektywna realizacja zadań w zakresie aktywnego pośrednictwa pracy wymaga stosowania nowoczesnych technik zbierania, przetwarzania i udostępniania informacji, w szczególności komputeryzacji⁴⁴. Trudność polega na tym, że nie są to procesy mechaniczne, które można ograniczyć do formalnej zgodności oferty i charakterystyki osoby poszukującej pracy. W dotychczasowej praktyce dominowało formalno-administracyjne podejście do owej funkcji. Wynikało to m.in. stąd, że pośrednictwo pracy nie zajmowało należytej mu rangi w funkcjonowaniu służb zatrudnienia. Poważnym problemem w wykonywaniu omawianego zadania jest kojarzenie, a więc łączenie zebranych wiadomości o rynku pracy. Stosowany, tradycyjny system informacyjny w zakresie pośrednictwa

⁴³ B. Kołaczek, *Giełda pracy jako aktywna forma pośrednictwa pracy*, „Studia i Materiały IPiSS” [Warszawa] 1988, z. 3.

⁴⁴ Patrz M. Kabaj, Z. Sadowski, *Specjalista – projekt podsystemu informatycznego dla potrzeb aktywnego pośrednictwa pracy*, Warszawa 1976; Z. Sadowski, *System informacyjny w dziedzinie pracy*, „Studia i Materiały IPiSS” [Warszawa] 1987, nr 1; M. Kabaj, Z. Sadowski, *Raport o stanie pośrednictwa pracy...*, s. 12.

umożliwia wykonanie następujących czynności: rejestracji i ewidencji osób poszukujących pracy oraz ofert i kierowanie do pracy. System ten charakteryzuje się wysoką pracochłonnością i jednocześnie niską efektywnością działania. Uniemożliwia tym samym prowadzenie aktywnego pośrednictwa pracy, polegającego na optymalnym kojarzeniu ofert pracy z osobami poszukującymi zatrudnienia. Problem wynika tu m. in. ze stosowania tradycyjnej, „ręcznej” metody działania, wymagającej przejrzenia każdorazowo setek zgłoszeń do pracy, wybrania przy tym kilku cech podlegających kojarzeniu, zawartych w karcie rejestracyjnej kandydata do pracy, z cechami umieszczonymi w zgłoszonym zapotrzebowaniu na pracowników. Przy tak dużej liczbie bezrobotnych oraz zgłoszonych propozycji pracy i przy słabym wyposażeniu technicznym urzędów, prowadzenie aktywnego pośrednictwa pracy jest zadaniem praktycznie niewykonalnym. Trudność ta może być rozwiązana przez komputeryzację biur pracy, rozwój systemów informatycznych służących kojarzeniu ofert pracy z ofertami osób pracy poszukujących. Nie wystarczy przy tym wyposażenie biura w komputer, ale konieczne jest zapewnienie co najmniej przepływu informacji między rejonowymi urzędami zlokalizowanymi na terenie województwa.

Niezbędna jest zatem komputeryzacja służb zatrudnienia, która przyspieszy przepływ informacji między urzędami pracy, a także dostarczy wiadomości o rynku pracy i realizowanych działaniach adresowanych do społeczeństwa. Działania te są planowane w ramach *Projektu Rozwoju Zatrudnienia i Pośrednictwa Pracy*, który będzie realizowany przy współudziale Banku Światowego⁴⁵. Podobny system funkcjonuje od wielu lat w krajach o gospodarce rynkowej. W Szwecji np. centralny bank danych znajduje się w Sztokholmie, a w okręgach funkcjonują lokalne banki, z którymi połączone są komputery w urzędach zatrudnienia. W omawianym systemie zawarto informacje o pracodawcach, wolnych miejscach pracy, poszukujących pracy, charakterystyki zawodów oraz opisy typów szkoleń. Do komputerów mają dostęp bezpośrednio sami bezrobotni⁴⁶.

Konkludując stwierdzam, że niezbędna jest pełna współpraca między pracownikami urzędu a jego klientami na płaszczyźnie udzielanej sobie informacji. O jakości tej współpracy decydować będzie m. in. treść informacji przekazywanej do urzędu. Chodzi o to, żeby była ona pełna i rzetelna. W praktyce obydwie cechy nie są często respektowane. W przypadku informacji ubogiej bezrobotni nie mają wystarczających podstaw do podejmowania racjonalnych decyzji. Natomiast w sytuacji, kiedy przybiera ona postać wyolbrzymionych walorów, może wywoływać doraźnie pożądane

⁴⁵ Patrz G. Chorażykiewicz, W. Krajewski, *Projekt rozwoju zatrudnienia i pośrednictwa pracy we współpracy z Bankiem Światowym*, „Polityka Społeczna” 1993, nr 2.

⁴⁶ I. Wolińska, *Organizacja służb zatrudnienia w wybranych krajach europejskich*, „Studia i Materiały IPISS” [Warszawa] 1993, nr 5, s. 35.

skutki, ale w perspektywie spowodować płynność pracowników i podważyć zaufanie do służby zatrudnienia, jako środka przekazu wiadomości o pracy. Zatem rola informacji w systemie zatrudnienia jest wielostronna. Może ona wpływać na trafność wyboru miejsca pracy z punktu widzenia przygotowania i aspiracji pracowników, a następnie zwiększać stopień aktywizacji zatrudnionego w nowym miejscu pracy. Dobra informacja jest warunkiem spełnienia ważnego wymogu stawianego systemowi pośrednictwa pracy – operatywności. Prowadzić ma do sytuacji, w której stan bezczynności zawodowej jest możliwie najkrótszy, a straty z tytułu nieproduktywności stanowiska – minimalne. Ona również staje się podstawą do sformułowania założeń polityki zatrudnienia, które mają być realizowane na terenie danej jednostki administracyjnej czy też na obszarze całego kraju.

2.2. Proces szkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych

Jednym z czynników ograniczających zatrudnienie i wyzwalających bezrobocie w latach dziewięćdziesiątych jest restrukturyzacja gospodarki narodowej. Obejmuje ona przebudowę stosunków własnościowych, zmienia metody organizacji i zarządzania, modyfikuje struktury działowo-gałęziowe. Powoduje to określone implikacje w strukturze zatrudnienia w skali mikro, w obrębie poszczególnych przedsiębiorstw. Oznacza likwidację dotychczasowych stanowisk i zwalnianie niektórych kategorii pracowników. Zwiększa się zapotrzebowanie na pracowników o wysokich kwalifikacjach, na specjalistów w różnych dziedzinach. W celu zapobieżenia wzrostowi liczby osób bezrobotnych muszą być natychmiast podejmowane działania reorientacji zawodowej przez publiczną służbę zatrudnienia. Realizacja ich powinna umożliwić doksztalcenie i przekwalifikowanie pracowników w celu przystosowania ich do nowych zawodów i warunków pracy. Natomiast w dłuższym okresie pożądane będą zmiany struktury kształcenia, z uwzględnieniem potrzeb transformacji. Oznacza to, że procesowi restrukturyzacji gospodarki musi towarzyszyć radykalna reforma systemu edukacji – zwłaszcza kształcenia zawodowego. Nie można problemów bezrobocia i edukacji oddzielać od spraw restrukturyzacji gospodarki, od całokształtu zjawisk i przemian w polityce, ekonomii i w sferze socjalnej. Wycinkowe traktowanie tych kwestii okaże się działaniem nieskutecznym⁴⁷. Kwalifikacje zawodowe są ważnym czynnikiem decydującym o szansach znalezienia pracy. Poziom umiejętności oraz stopień ich dostosowania do zmieniających się potrzeb rynku wpływa na zakres ryzyka bezrobocia. W krajach o gospodarce

⁴⁷ R. Gutowski, *Edukacja dorosłych w Polsce wobec bezrobocia, kryzysu i przemian*, „Humanizacja Pracy” 1992, z. 1/2.

rynkowej obserwuje się, że stopa bezrobocia wśród osób kształcących się jest dwukrotnie niższa niż wśród tych, którzy nie brali udziału w szkoleniach (odpowiednio 4,4 i 8,8%)⁴⁸. Istotne znaczenie dla ochrony przed bezrobociem mają zatem świadczenia sprzyjające stabilności zawodowej, a więc pomoc w zdobywaniu, podnoszeniu lub zmianie kwalifikacji.

Szkolenia i przekwalifikowania są jednym z aktywnych środków systemu pośrednictwa pracy. Celem ich jest, w krótkim okresie, dostosowanie kwalifikacji bezrobotnego do aktualnych potrzeb rynku pracy. Natomiast w dłuższym przedziale czasu nowo nabyte umiejętności mogą wzmocnić pozycję tej osoby na konkurencyjnym rynku i pobudzić jej aktywność zawodową.

W Polsce system szkoleń i przekwalifikowania odgrywa rolę instrumentu adresowanego do osób poszukujących pracy i mających status bezrobotnego. Stosowany jest w sytuacji, kiedy nie ma propozycji pracy dla bezrobotnego, ponieważ jego umiejętności są zbyt niskie w stosunku do wymaganych, brakuje dla niego adekwatnych ofert lub utracił zdolność wykonywania zawodu, np. ze względu na zły stan zdrowia. W takiej sytuacji zachodzi konieczność zmiany specjalizacji poprzez szkolenie, na które bezrobotny jest kierowany przez rejonowy urząd pracy⁴⁹.

Zdobycie nowych umiejętności nie daje gwarancji uzyskania pracy, lecz jedynie zwiększa szanse na jej otrzymanie. Bezrobotny może uczestniczyć w kursie nie tylko z inicjatywy urzędu, ale sam może zadeklarować chęć dalszej edukacji. W tym jednak przypadku odbyte szkolenie powinno gwarantować mu pracę. Oznacza to, iż bezrobotny musi dostarczyć zaświadczenie od pracodawcy o możliwości zatrudnienia po odpowiednim przeszkoleniu. Wprowadzenie tego warunku wydaje się zbędne, gdyż ważna jest aktywna postawa bezrobotnego. Ponadto uczestnictwo w kursie, na który kierują biura pracy, nie daje również żadnej gwarancji przyszłego zatrudnienia. Dlatego należy promować aktywność bezrobotnych nie tylko w poszukiwaniu zatrudnienia, ale również w wyszukiwaniu wartościowych ofert edukacyjnych. Kształceniem powinni być objęci wszyscy chętni bezrobotni i pracownicy zagrożeni bezrobociem strukturalnym. Lepsze jest bowiem uczenie się niż stan beczynności, bierności i apatii ludzi biorących zasiłek⁵⁰.

Rejonowy urząd pracy jest podmiotem inicjującym i finansującym przyuczanie do zawodu bądź przekwalifikowanie, nie jest natomiast instytucją organizującą i prowadzącą to szkolenie. Zadania owe wykonują wyspecjalizowane instytucje (agendy), które zawierają umowy z urzędem pracy na podstawie przygotowanych programów kształcenia. Pośrednie uczestnictwo

⁴⁸ T. Admirault, *Job Training. Who Needs It And Where They Get It*, „Occupational Outlook Quarterly” [Washington] 1992–1993, z. 4, s. 19–31.

⁴⁹ *Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu...*, art. 14.

⁵⁰ R. Gutowski, *Edukacja dorosłych w Polsce...*

służby zatrudnienia w procesie kształcenia nie zwalnia jej z realizacji określonych, szczegółowych zadań w tym zakresie, np.:

- tworzenia banku informacji o zawodach, rynku pracy i możliwościach zmiany kwalifikacji,
- przedstawienia możliwości przekwalifikowania się w ramach wyuczonego zawodu,
- organizowania grupowych zajęć, ćwiczących w technikach aktywnego poszukiwania pracy,
- inicjowania organizacji kursów zawodowych i kontroli nad ich przebiegiem,
- wydatkowania środków z Funduszu Pracy oraz sporządzania informacji, analiz i sprawozdań z wykorzystania tych środków⁵¹.

Tak sformułowane zadania adresowane są do rejonowych urzędów pracy. Natomiast inny charakter działania obserwuje się w wojewódzkich urzędach, które koordynują poczynania wszystkich funkcjonujących instytucji edukacyjnych na terenie województwa w zakresie szkolenia zawodowego bezrobotnych. Rozpowszechniają one również informacje o zawodach i miejscach nauki. Obok klasycznego szkolenia zawodowego, czasami inicjują i organizują lub prowadzą grupowe zajęcia dla długotrwale bezrobotnych, mające zapewnić im nabycie umiejętności poszukiwania i uzyskiwania pracy. Działalność tego typu jest odpowiednikiem funkcjonujących w krajach anglosaskich instytucji – „Job-Club”.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że w każdym urzędzie pracy powinna być podejmowana problematyka szkolenia. W praktyce sprawami tymi zajmują się ludzie zatrudnieni na stanowiskach specjalnie do tego celu powołanych lub osoby realizujące inne zadania. Generalnie można powiedzieć, iż problematyce tej nie przeznaczono odpowiedniego miejsca w funkcjonowaniu biur pracy z powodu braku profesjonalnego przygotowania kadr do realizacji zadań związanych ze szkoleniem i ze względu na limitowanie czasu na te zagadnienia.

Inspirowana przez urzędy pracy działalność edukacyjna finansowana jest ze środków Funduszu Pracy. Rejonowy urząd pracy wydając bezrobotnemu skierowanie na przyuczanie do zawodu lub przekwalifikowanie zobowiązuje się do ponoszenia kosztów szkolenia i ubezpieczenia. O czasie trwania kursu winny decydować względy szkoleniowe. Stosuje się powszechnie zasadę, iż nie trwają one dłużej niż 6 miesięcy. Istnieje jednak możliwość wydłużenia tego okresu do 12 miesięcy w przypadkach uzasadnionych programem nauki. Czas trwania nauki determinuje okres pobierania zasiłku szkoleniowego. Zasiłki te są przyznawane i wypłacane z Funduszu Pracy osobom skierowanym

⁵¹ E. Strojna, *Szkolenie bezrobotnych w świetle badań Urzędu Pracy*, „Rynek Pracy” 1993, nr 9.

na kurs, o ile przysługuje im prawo do zasiłku dla bezrobotnego. W przypadku nieusprawiedliwionego przerwania szkolenia bezrobotny jest zobowiązany do zwrotu jego kosztów⁵². Jednym z zadań urzędu pracy jest gromadzenie i upowszechnianie informacji o możliwościach szkolenia. Dane te są przygotowywane dla potencjalnych klientów urzędów, czyli dla bezrobotnych, pracodawców, lokalnych urzędów pracy.

W praktyce stosuje się różne formy i środki informowania poczynając od ogłoszeń, ulotek, plakatów umieszczanych w gablotach urzędów, a skończywszy na opracowywaniu specjalnych informatorów, poradników i korzystaniu z usług lokalnej prasy. Stosowane środki wynikają z aktywności działania poszczególnych urzędów. Doświadczenia dowodzą, że jest ona różnorodna w skali kraju. Na przykład w 1992 r. niektóre rejonowe urzędy w ogóle nie przygotowywały pisemnych informacji o szansach i warunkach szkolenia, a jednocześnie funkcjonowały urzędy opracowujące dla pracodawców biuletyny o możliwości szkolenia bezrobotnych w zakładach pracy, pod kątem ich potrzeb kadrowych⁵³.

Dużą rolę w procesie przekwalifikowania odgrywają instytucje szkolące. Liczba ich jest zróżnicowana w poszczególnych województwach. Instytucje te zajmują się organizowaniem i prowadzeniem odpowiedniego kursu. Na rynku pracy występują one jako partnerzy urzędu pracy, którzy podpisują z nim umowy, mające na celu podniesienie bądź zmianę kwalifikacji bezrobotnych.

W naszym kraju najczęściej służba zatrudnienia zleca organizowanie szkoleń dla bezrobotnych Zakładom Doskonalenia Zawodowego. Prowadzą one edukację dla osób pozbawionych pracy we wszystkich województwach. Zakłady Doskonalenia Zawodowego są instytucją pozapaństwową, uzupełniającą system oświaty szkolnej. Są to jednostki niezależne i samofinansujące się. Odgrywają poważną rolę w rekwalifikowaniu bezrobotnych. W 1992 r. w organizowanych przez nie kursach przeszkolono ponad 80% skierowanych bezrobotnych⁵⁴. Ośrodki te nie mają na rynku edukacyjnym konkurentów w zakresie organizowania kursów dla robotników, techników, mistrzów. Są jedyną instytucją dysponującą solidną bazą warsztatową, sprzętem, instruktorami. W ten sposób w procesie szkolenia, podnoszenia kwalifikacji zostają w pewnym stopniu pominięte przedsiębiorstwa jako podmioty wspomagające ten proces. Wydaje się konieczna większa inicjatywa we wspomnianym procesie wszystkich podmiotów gospodarczych, dla których przygotowywane są nowe kadry. W pewnych krajach uważa się, że nawet szkolenie przeprowadzane przez szkołę zawodową w pełnym wymiarze czasu, nie jest

⁵² Patrz *Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu...*

⁵³ E. Strojna, *Szkolenie bezrobotnych...*

⁵⁴ Patrz *Aktywne formy pomocy bezrobotnym*, „Rynek Pracy” 1992, nr 10.

w stanie wyposażać przyszłego pracownika w szczególne umiejętności, niezbędne do obsadzenia danego stanowiska pracy. Dlatego postuluje się organizowanie uzupełniającej edukacji w tych zakładach pracy, które zgłaszają konkretne zapotrzebowanie. One dysponują odpowiednim sprzętem technicznym i dobrym personelem, który podczas nauki może podzielić się swoim doświadczeniem z osobami przysposabiającymi się do nowego zawodu⁵⁵.

Na rynku usług szkoleniowych znaczna jest pozycja jednostek o zasięgu ogólnokrajowym, takich jak np. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Naukowa Organizacja Techniczna, Liga Obrony Kraju, Stowarzyszenie Stenografów i Maszynistek, Stowarzyszenie Księgowych. Oferują one najczęściej kursy w zakresie organizacji biznesu, obsługi komputera, prowadzenia marketingu, nauki języków obcych. Upowszechniają ten rodzaj szkoleń, na które jest bardzo duże zapotrzebowanie, a ich zorganizowanie jest stosunkowo łatwe. Zaobserwować można mnogość agend specjalizujących się w organizowaniu działalności szkoleniowej dla bezrobotnych. Dość często instytucje te obok działalności edukacyjnej prowadzą jeszcze inne usługi, np. z zakresu doradztwa ekonomiczno-finansowego, prawnego, promocji przedsiębiorczości.

Istniejący w naszym kraju bogaty rynek instytucji szkolących winien stwarzać warunki konkurencji w tym zakresie. Powinno to w konsekwencji przynieść określone korzyści urzędom pracy i bezrobotnym. Interesujące jest rozwiązanie zastosowane w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Gdańsku, który dla potrzeb rejonowych biur przygotował rankingową listę instytucji szkolących, zestawioną według określonych kryteriów. Bezrobotni w pierwszej kolejności są kierowani do najlepszych z listy agend edukacyjnych.

Obowiązkiem służby zatrudnienia poza inicjowaniem szkolenia jest jego kontrola mająca określić stopień efektywności danego kursu. Powszechnie efektywność ta jest mierzona stosunkiem liczby osób zatrudnionych po kursie do liczby osób, które go ukończyły⁵⁶. W 1992 r. ok. 1/3 przeszkolonych udało się otrzymać pracę. Istnieją w skali kraju znaczne zróżnicowania w osiąganej efektywności (od 14,0% do 55,6%). Oceniając efektywność szkolenia nie można posługiwać się jedynie kryteriami ekonomicznymi, należy również uwzględniać aspekty społeczne tej działalności. Uczestnictwo w kursach jest ważne dla bezrobotnych także ze względów psychicznych. Mimo iż nie są oni aktywni zawodowo, to mają możliwość kontaktowania się z ludźmi, a ich harmonogram dnia nie ulega zbyt dużym zmianom. Nowa sytuacja nie jest aż tak stresująca. Dlatego należy popierać powstawanie nowych agend edukacyjnych.

⁵⁵ R. Layard, *How To Beat Unemployment*, Oxford 1986, s. 124.

⁵⁶ A. Mierzwicki, *Wskaźniki efektywności dla programów rynku pracy. (Materiały przygotowane na seminarium IPiSS, Warszawa 18.01.1994 r.)*, Warszawa 1994.

W celu zwiększenia efektywności szkoleń należałoby zmienić ich charakter, pozbawiając je cech kursowych. Po odbytych szkoleniach większość jego uczestników otrzymuje świadectwo ukończenia kursu, a nie świadectwo uzyskania określonych kwalifikacji. Dlatego dobrze by było wprowadzić certyfikaty zawodowe, które gwarantowałyby pracodawcom dysponowanie siłą roboczą o określonej jakości i jednocześnie nadawałyby prowadzonym kursom większy prestiż. Wiązałoby się to również z podniesieniem poziomu organizowanych kursów i z wydłużeniem okresu ich prowadzenia.

Dotychczasowe działania państwa w zakresie dostosowania modelu kształcenia zawodowego do potrzeb transformowanej gospodarki są niewystarczające. Generalnie brak jest synchronizacji między zmianami na rynku pracy i w systemie kształcenia. Przyczyn tego może być wiele, jednak za szczególnie istotną uważa się nadmierną inercyjność systemu edukacyjnego, który nie jest w stanie sprostać wymaganiom gospodarczym. Niezwykle ważną funkcję w tym procesie powinna spełniać koordynacja zmieniającego się zapotrzebowania rynku pracy na absolwentów lokalnych szkół zawodowych. Programy przebudowy struktury i treści kształcenia muszą być opracowane na szczeblu lokalnym przez Kuratorium Oświaty i Urząd Pracy.

Wszystkie podmioty winny aktywnie uczestniczyć w rozwoju danego regionu, są bowiem odpowiedzialne za ten rozwój. Jeżeli nie zaangażują się one w proces szkolenia, kształcenia i przekwalifikowania, to będą ponosić odpowiedzialność za wystąpienie bezrobocia na tym terenie. Dlatego wydaje się niezbędne bezpośrednie włączenie ich do tych działań, mimo iż nie przyniesie to natychmiastowych korzyści.

Poważnym problemem jest niedostateczne sprecyzowanie przez władze lokalne kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego gmin i miast. Jeśli nie zostaną wytyczone kierunki polityki gospodarczej, to nie będzie możliwe określenie rozmiarów przyszłego bezrobocia i metod łagodzenia jego skutków. Brak programów gospodarczych uniemożliwi również prowadzenie polityki oświatowej w odniesieniu do kierunków rozwoju szkolnictwa zawodowego i w procesie kształcenia oraz doskonalenia zawodowego⁵⁷. W tym kontekście najpilniejszą sprawą byłoby zreformowanie systemu oświaty tak, by nie tworzył on podstaw bezrobocia strukturalnego. W procesie koordynacji bardzo istotne znaczenie mogą odgrywać badania diagnostyczne dotyczące rynku pracy. Badania te powinny wpływać na trafne podejmowanie decyzji przez instytucje edukacyjne w zakresie charakteru i treści kursu (profilu kształcenia). Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że instytucje te, reagując automatycznie na potrzeby rynku, wykształcą dużo więcej osób niż rynek będzie w stanie wchłoniąć. Dlatego też aby nie popełniać podobnych

⁵⁷ Por. B. Piotrowski, *Instytucjonalne formy przeciwdziałania bezrobociu, szkolenie bezrobotnych*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*” 1991, nr 12.

błędów, pożądana jest ścisła współpraca ze służbami zatrudnienia. Ważna rola przypada wszystkim podmiotom funkcjonującym w określonym rejonie. Aktywność tych podmiotów, współpraca z urzędami, może znacznie wpłynąć na lepsze zaspokojenie ich potrzeb w przyszłości. Trzeba również podkreślić ułomność naszych rozwiązań prawnych uniemożliwiających finansowanie przekwalifikowania osobom, które pozostają jeszcze w stosunku pracy, ale w najbliższym okresie będą objęte zwolnieniem z przyczyn ekonomicznych. Ponadto małe jest ze strony pracodawców zainteresowanie inwestowaniem w przekwalifikowanie własnych pracowników.

Odmienne rozwiązania są stosowane w innych krajach o gospodarce rynkowej. W latach osiemdziesiątych np. w Finlandii ok. 60% osób objętych procesem edukacji dorosłych uczęszczało na kursy w celu zwiększenia swoich umiejętności na zajmowanych już stanowiskach pracy⁵⁸. W Anglii uważa się, że pracownik, który zajmuje już określone stanowisko w firmie, ma większą motywację do nauki, a przez to jego kwalifikacje stają się wyższe i bardziej odpowiadają potrzebom firmy. Ponadto sam pracodawca ma z tego tytułu korzyści, nakłady jakie są ponoszone na edukację zatrudnionych mogą być bowiem uwzględniane przy płaceniu mniejszych podatków⁵⁹. W Luksemburgu z kolei kształcenie zawodowe połączone jest z wykonywaniem pracy. Trwa ono od 6 do 12 miesięcy i jest wynikiem porozumienia, które zawarto między rządem a pracodawcami pokrywającymi 50% kosztów kształcenia⁶⁰.

Dużym utrudnieniem w prowadzeniu edukacji bezrobotnych jest sam stosunek osób pozbawionych pracy do różnego rodzaju kursów im proponowanych. Mimo iż bezrobotni w okresie szkolenia otrzymują wyższe zasiłki (115% zasiłku bezrobotnego), to niechętnie się reedukują. Największy opór względem podnoszenia kwalifikacji występuje wśród pozbawionych pracy osób o najniższych kwalifikacjach⁶¹. Wynika to z braku tradycji mobilności zawodowej. Ponadto zdarza się często wśród bezrobotnych nieuzasadniona nadzieja na znalezienie ponownie pracy w wykonywanym dotychczas zawodzie. Dlatego konieczne jest uświadomienie społeczeństwu, że doksztalcenie staje się w życiu niezbędne. W żadnym z krajów wysoko rozwiniętych nie ma możliwości, aby człowiek mógł ukończyć szkołę i z tą

⁵⁸ R. L. T. Santamäki-Vuori, G. Standing, *Unemployment and Labour Market Flexibility: Finland*, Geneva 1990, s. 162–163.

⁵⁹ Patrz P. Layard, *How to beat unemployment...*, s. 124–125.

⁶⁰ Z. Kosel, *Szkolenie zawodowe dla bezrobotnych w krajach EWG*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 2.

⁶¹ Por. G. Koptas, *Następstwa utraty pracy w opiniach bezrobotnych (wybrane problemy społeczne)*, „Studia i Materiały IPiSS” [Warszawa] 1992, nr 1; E. Strojna, *Szkolenie bezrobotnych...*; A. Marcinkowski, J. B. Sobczak, *Indywidualne strategie radzenia sobie z bezrobociem*, Kraków 1992, s. 6–11.

wiedzą przejść w wiek emerytalny ani tej wiedzy nie uzupełniając, ani jej nie modernizując, gdyż szybki postęp techniczny wymusza ciągłe podnoszenie kwalifikacji. Stają się one na rynku towarem, a to wymaga nieustannej edukacji zarówno pracujących, jak i bezrobotnych. Nowe wyzwania stawiane gospodarce wymagają bowiem pracowników o wysokich kwalifikacjach. Wykształcenie absolwentów może nie w pełni odpowiadać zmieniającym się wymaganiom, ale łatwiej jest je dostosować do potrzeb, niż uczyć wszystkiego od nowa. Marnotrawstwem byłoby niewykorzystanie tych ludzi, tym bardziej że stan nasycenia naszej gospodarki kadrami wysoko wykwalifikowanymi jest na tle krajów europejskich relatywnie niski.

Stopień wykształcenia jednoznacznie determinuje poziom bezrobocia. Osoby z wykształceniem poniżej średniego stanowiły 69,6% bezrobotnych, co świadczy o tym, że niskie kwalifikacje powodowały ich dezaktywację. Dane BAEL wskazują, iż bezrobotni z zasadniczym wykształceniem są w rzeczywistości jeszcze częściej pozbawieni pracy aniżeli to wynika z rejestrów urzędów pracy. Jednostronność przygotowania zawodowego musi być w ich przypadku przeszkodą w uzyskaniu ponownego zatrudnienia, zwłaszcza że w gospodarce zarysowują się zmiany strukturalne. W przyszłości zgłaszany przez pracodawców popyt na pracę będzie prawdopodobnie dotyczyć innych kwalifikacji niż te, jakimi obecnie dysponują osoby nieaktywne zawodowo. Przewyciężenie bezrobocia w tej grupie wymaga odpowiedniego programu rekwalifikacji. Jest to niezbędne w sytuacji, w której proces modyfikacji struktur nie jest jeszcze zakończony. Rosnący udział osób o wykształceniu zasadniczym wśród bezrobotnych świadczy o tym, że problem niskich kwalifikacji jest wyzwaniem, jakie polityka kształcenia ma do rozwiązania wobec rynku pracy⁶².

Wydaje się, że w naszym kraju konieczne jest opracowanie kompleksowego programu szkolenia i przekwalifikowania. Do tego celu powinniśmy wykorzystać niektóre rozwiązania państw o gospodarce rynkowej⁶³, a przede wszystkim nasze własne doświadczenia z ostatnich lat. Tym bardziej iż ten instrument walki z bezrobociem był najczęściej i najszerzej stosowany przez polską publiczną służbę zatrudnienia.

Wielu ekonomistów uważa, że wydatki na kształcenie są najefektywniejszą formą inwestycji publicznych. Proces ten powinien stanowić punkt wyjścia dla biednych krajów, które chcą dogonić bogatsze społeczeństwa; jednocześnie ważny jest on również dla krajów zamożnych, którym zależy na utrzymaniu dotychczasowego poziomu rozwoju i konkurencyjności w skali światowej. Zatem każde państwo potrzebuje odpowiednich inwestycji w kapitał ludzki.

⁶² U. Sztanderska, *Raport o rynku pracy 1990–1992 – wybrane wyniki*, IPiSS, Warszawa 1993, s. 11.

⁶³ Patrz zwalczanie długotrwałego bezrobocia w Europie. Doświadczenia z 20 lokalnych projektów, Fundacja im. Friedricha Eberta, Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 1992.

Korzyści z tego przedsięwzięcia będą dostrzegane na elastycznym rynku pracy, gdzie procesy restrukturyzacji okażą się zjawiskiem normalnym i pożądanym⁶⁴.

W większości krajów europejskich służba zatrudnienia nie uczestniczy bezpośrednio w procesie edukacji bezrobotnych. Powszechnie wykorzystywane są do tego celu specjalistyczne instytucje szkolące. Jedynie w Holandii problem ten jest rozwiązywany w ramach istniejących struktur służby zatrudnienia⁶⁵, natomiast we Francji wykorzystuje się równoległą organizację, która administracyjnie podlega ministerstwu pracy⁶⁶. Z kolei w Niemczech Federalny Urząd Pracy prowadzi sam kształcenie dopiero wówczas, gdy nie ma innego podmiotu gotowego podjąć tego typu działalność. Kształcenie prowadzone jest w formie stacjonarnej, wieczorowej i zaocznej⁶⁷.

Uwzględniając obecny stan techniczny i kadrowy polskich urzędów pracy, nie można ich obciążać dodatkową działalnością szkoleniową. W dalszym ciągu powinny one funkcjonować jako podmioty inicjujące i wspierające poczynania edukacyjne na rynku pracy, a sam proces edukacji winien być prowadzony przez wyspecjalizowane agendy, ale przy współudziale urzędów pracy. Służba zatrudnienia może popierać rozwój infrastruktury społecznej niezbędnej do kształcenia i przekwalifikowania zawodowego przez udzielanie subwencji i pożyczek odpowiednim instytucjom. Działalność ta mogłaby być finansowana z Funduszu Pracy bądź z innych źródeł. Należy jednak zaznaczyć, że dotychczas niewiele środków pieniężnych przeznaczano na kształcenie. Wynikało to z niedoboru środków finansowych, co niekiedy negatywnie wpływało na proces szkoleń. W takiej sytuacji wydaje się konieczne utworzenie funduszu na edukację dorosłych. Fundusz ten mógłby być zasilany ze środków pochodzących z przedsiębiorstw. Jeżeli zakład rozpoczynałby edukację u siebie, to koszty tej nauki mógłby pokrywać z tego funduszu. Jeśli natomiast przedsiębiorstwo kierowałoby na kurs swoich pracowników, wówczas koszty owego przedsięwzięcia byłyby refundowane również z tego samego źródła. Rozwiązanie to z jednej strony dodatkowo obciążałoby finansowo przedsiębiorstwo, ale z drugiej czyniłoby je innowacyjnym, kadra i pracownicy bowiem potrafiliby funkcjonować w nowych warunkach. Szczególną ochroną należałoby objąć osoby tworzące

⁶⁴ E. Pichelan, *Aktywna polityka rynku pracy we Włoszech* [według tłumaczenia T. Oleksyna], [w:] *Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarki. Materiały międzynarodowego sympozjum*, red. S. Golinowska i M. Szczur, Warszawa 1992, s. 45–46.

⁶⁵ Ch. de Neubourg, *Unemployment and Labour Market Flexibility, the Netherlands*, Geneva 1991, s. 121–138.

⁶⁶ E. Czarnul, A. Domagała, *Działania na rzecz bezrobotnych we Francji*, „Służba Pracownicza” 1991, nr 11.

⁶⁷ M. Szyłko-Skoczny, *Spoleczne aspekty rynku pracy*, [w:] *Socjalna gospodarka rynkowa. Jak to robią Niemcy?*, Warszawa 1992, s. 130.

tw. bezrobocie długookresowe. W tym przypadku można skorzystać z doświadczeń innych krajów, a przede wszystkim Wielkiej Brytanii. Bardzo popularne są tam „Job Clubs”. W Polsce też one funkcjonują, ale dotychczas w kilku tylko województwach. Członkowie „Job Club” pracują w kilkusobowych grupach pod kierunkiem lidera, który uczy bezrobotnych szukania pracy. Z usług klubu może korzystać każdy bez względu na długość okresu pozostawania bez pracy. Po dwóch tygodniach członek klubu podejmuje poszukiwanie pracy samodzielnie, wykorzystując wiedzę i środki dostarczone przez „Job Club”. W działalności tej chodzi o pobudzenie aktywności bezrobotnego⁶⁸.

Brytyjska służba zatrudnienia organizuje ponadto specjalne kursy, przeznaczone dla bezrobotnych, którzy pozostają bez pracy przez co najmniej kilkanaście miesięcy. Kursy te wprowadzono po raz pierwszy w czerwcu 1986 r. w ramach programu „Restart” („ponowny start”)⁶⁹. Celem tego programu jest zapewnienie bezrobotnym kontaktu z rynkiem pracy. Ponadto ze względu na długi okres dezaktywizacji zawodowej osobom takim potrzebna jest specjalna opieka. Jednym z podstawowych zadań kursu jest informowanie bezrobotnych o proponowanych im przez rząd formach pomocy. W tym celu osoby objęte programem zapraszane są na indywidualne rozmowy, podczas których bada się sytuację każdej z nich i ustala konkretny plan działań dla niej, jak również ich limit czasowy. W konsekwencji uczestnik programu zmuszony jest do intensywnego poszukiwania pracy, kształcenia się lub samozatrudnienia pod groźbą utraty prawa do zasiłku. Realizacja omawianego programu w Anglii wpłynęła na zmniejszenie bezrobocia długotrwałego⁷⁰. Działalność tego typu byłaby pożądana w Polsce z uwagi na wzrost liczby osób pozbawionych pracy przez okres dłuższy niż jeden rok.

2.3. Tworzenie dodatkowych miejsc pracy, robót publicznych i prac interwencyjnych

W tej części opracowania zajmę się analizą kolejnych aktywnych form pośrednictwa, których uruchomienie umożliwia prowadzenie aktywnej polityki na rynku pracy. W wyniku jej realizacji bezrobotni w miejsce zasiłku otrzymują pracę. Do form takich zaliczamy dodatkowe miejsca pracy, roboty publiczne, prace interwencyjne.

⁶⁸ G. Koptas, *Działania na rzecz bezrobotnych w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 2.

⁶⁹ L. Bellmann, H. Lehmann, *Der Ruckgang der Arbeitslosigkeit in Grossbritannien seit 1986 – eine Segementations – Theoretische Interpretation, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, Stuttgart 1991, Nr. 3, s. 577.

⁷⁰ M. White, J. Lakey, *Does Labour Market Policy Reduce Unemployment?*, London 1992; *The Restart Effect*, „Employment Gazette” 1992, nr 10.

A) Dodatkowe miejsca pracy. Są tworzone w zakładach, dla osób bezrobotnych, których służba zatrudnienia nie może bezpośrednio skierować do stałej pracy. Powstają na podstawie porozumień między urzędami pracy a podmiotami gospodarczymi. W wyniku zawartej umowy, podmiot aktywizujący bezrobotnych otrzymuje pomoc finansową w formie pożyczki z Funduszu Pracy. Pożyczki są udzielane po rozpatrzeniu wniosku, jaki pracodawca składa w urzędzie pracy. Wniosek musi zawierać informacje określające deklarowaną liczbę mających powstać miejsc pracy, kalkulację wydatków przeznaczonych na utworzenie dodatkowych stanowisk w ramach wnioskowanej pożyczki, wielkość środków własnych oraz pochodzących z innych źródeł finansowania, wymagania stawiane bezrobotnym kierowanym na te miejsca, stan zatrudnienia w zakładzie, jego obecną i przewidywaną sytuację finansową. W celu zapobieżenia pozornemu kreowaniu miejsc pracy, pożyczka jest udzielana tylko tym podmiotom, które w ostatnich 12 miesiącach nie zmniejszyły zatrudnienia. Ponadto zakład pracy może starać się o taką formę pomocy finansowej kilkakrotnie, o ile dotrzymał warunków w ramach wcześniej zawartych umów i spłacił uzyskane kredyty. Dotyczy to również sytuacji, w której właściciel zakładu korzystał już z pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej z Funduszu Pracy. Wysokość udzielanej pożyczki na jedno dodatkowe stanowisko nie może przekraczać dwudziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Jeśli natomiast pracodawca zabiega o pożyczkę na stworzenie 20 lub więcej dodatkowych miejsc pracy, wówczas jego wniosek powinien być zaopiniowany pozytywnie przez rejonową radę zatrudnienia. W celu osiągnięcia stabilizacji zatrudnienia na dodatkowych miejscach pracy, pożyczkobiorca na podstawie zawartego porozumienia zobowiązuje się do zatrudnienia bezrobotnych na kreowanych stanowiskach przez okres 24 miesięcy. Niespełnienie tego warunku uniemożliwia otrzymanie takiej pomocy finansowej z Funduszu Pracy w przyszłości. Należy podkreślić, iż pożyczki tego rodzaju są dość atrakcyjne ze względu na korzystną dla pracodawcy wysokość oprocentowania⁷¹. Wydają się one uzasadnione ze względu na rolę przedsiębiorstw w walce z bezrobociem, ponieważ ich możliwości kreowania miejsc pracy są o wiele większe, niż w przypadku urzędów. Z doświadczeń krajów zachodnich wiadomo, że urzędy te są w stanie ograniczyć rozmiary globalnego bezrobocia o kilka zaledwie procent⁷². Oznacza to, że rozwiązywanie problemów związanych z bezrobociem w naszym kraju będzie wymagało wspólnego wysiłku służby zatrudnienia i przedsiębiorstw. Przy pokonywaniu tych trudności powinny być przestrzegane zasady gospodarki rynkowej.

⁷¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17.12.1991 r. w sprawie zasad udzielania pożyczek z Funduszu Pracy (Dz.U z 1991 r., nr 122, poz. 539).

⁷² T. Janoski, *The Political Economy of Unemployment: Active Labour Market in West Germany and the United States*, Berkeley: University of California Press 1990, s. 293–330.

Omawiana forma pomocy finansowej wymaga precyzyjnej kontroli prowadzonej przez organy zatrudnienia i współpracujące z nimi banki. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo wykorzystania jej na przedsięwzięcia, które i tak byłyby realizowane⁷³. Wówczas środki funduszu, przeznaczonego na ograniczenie bezrobocia, byłyby źródłem dodatkowych zysków dla przedsiębiorstwa, mającego w rzeczywistości inne możliwości finansowania danego przedsięwzięcia. Chodzi o to, aby środki na zwiększenie zatrudnienia były kierowane do podmiotów, które ich potrzebują i działają w kierunku aktywizacji bezrobotnych.

Przeprowadzone w 1992 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli badania, dotyczące form i zakresu przeciwdziałania bezrobociu, wykazały, że pożyczki udzielane na tworzenie dodatkowych miejsc pracy nie były racjonalnie wykorzystane. Do najczęściej stwierdzanych nieprawidłowości należało niedotrzymywanie przez przedsiębiorców warunków umowy, m. in. nieutworzenie nowych stanowisk pracy i wykorzystanie pożyczek niezgodnie z deklarowanym celem⁷⁴.

W krajach rozwiniętych gospodarczo instrument taki jest powszechnie stosowany przy wspomaganiu finansowym małych firm. Dostrzega się tam pewną zależność między wielkością firmy a kosztem tworzenia dodatkowych miejsc pracy. Według badań Banku Światowego w dużych przedsiębiorstwach, w krajach rozwiniętych gospodarczo, na utworzenie jednego stanowiska pracy trzeba przeznaczyć od 10 do 20 tys. \$, natomiast w nowoczesnych małych firmach koszt takiej inwestycji wynosi od 1 do 3 tys. \$. W tradycyjnych, niewielkich firmach kapitał niezbędny do utworzenia jednego stanowiska pracy jest jeszcze mniejszy⁷⁵.

Rola i znaczenie dodatkowych miejsc pracy jest w Polsce wysoko oceniana przez bezrobotnych. Około 73% badanych uważa, iż ta forma powinna być utrzymana, a nawet rozwijana⁷⁶. Dlatego celowe jest szersze uwzględnianie tego instrumentu w kreowanych regionalnych programach, tworzonych dla obszarów zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym.

⁷³ Przeprowadzone w Wielkiej Brytanii badania skuteczności programów subsydiowania dodatkowych miejsc pracy dla młodzieży wykazały, że w latach 1982–1986 63% stanowisk powstałych w wyniku realizacji tych programów istniałoby również bez pomocy finansowej państwa. P. G. Chapman, M. J. Toole, *The Youth Training Scheme in the United Kingdom...*, s. 36–37.

⁷⁴ Jak zwiększyć sprawność i efektywność urzędów pracy i rad zatrudnienia oraz ich wpływ na zmniejszenie bezrobocia? (Materiał pomocniczy na seminarium IPISS), Warszawa listopad 1993 r., s. 77–78 [materiały powielone].

⁷⁵ A. Bielawska, *Znaczenie małych firm dla rozwoju gospodarczego*, „*Ekonomista*” 1992, nr 3, s. 465.

⁷⁶ J. Witkowski, *Bezrobocie w opinii bezrobotnych*, [w:] *Spoleczno-ekonomiczne położenie bezrobotnych. Raport z badania modułowego przeprowadzonego w sierpniu 1993 r. w ramach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności*, GUS, Warszawa styczeń 1994.

Powinny one tam pobudzać działalność gospodarczą i zachęcać kapitał krajowy i zagraniczny do inwestowania, poprzez uruchamianie instrumentów ekonomicznych, takich jak: ulgi inwestycyjne, prawo ubiegania się o dotacje z budżetu, uprawnienia do przyspieszonej amortyzacji środków trwałych, ulgi podatkowe.

B) Prace interwencyjne. Rejonowe urzędy pracy, które nie dysponują ofertami zatrudnienia dla bezrobotnych, inicjują i finansują prace interwencyjne. Mogą być one organizowane w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą na stanowiskach roboczych i nieroboczych. Podstawą ich prowadzenia jest umowa zawarta między urzędem pracy a pracodawcą. W umowie określa się zakres, termin i rodzaje wykonywanych prac oraz zasady refundowania poniesionych przez zakład kosztów. W latach 1990–1991 służba zatrudnienia refundowała pełne koszty związane z wypłacaniem wynagrodzenia osobie zatrudnionej na interwencyjnym stanowisku i opłacaniem za nią składki na ubezpieczenie społeczne. Od 1992 r. ograniczono pomoc finansową, refundując koszty tylko do wysokości wynikającej z przysługującego bezrobotnemu zasiłku.

Prace interwencyjne mają charakter tymczasowy i są organizowane na okres 6 miesięcy; w tym czasie bezrobotny przyjmuje status pracownika. W celu osiągnięcia stabilności w zatrudnieniu zachęca się pracodawców do zawierania z bezrobotnym umów na czas nieokreślony bądź zatrudnienia go przez kolejne 6 miesięcy. W takim przypadku rejonowy urząd pracy może refundować zakładowi część wynagrodzenia wypłacanego przez następne miesiące oraz składkę na ubezpieczenie społeczne⁷⁷.

W Polsce omawiany rodzaj prac był najczęściej organizowany w urzędach pocztowych, przedsiębiorstwach gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, w służbie zdrowia, a więc w podmiotach o stałej kondycji ekonomicznej, dla których subsydiowanie zatrudnienia stanowiło często możliwość kontynuacji działalności gospodarczej. Wydaje się, że prace interwencyjne mogłyby odgrywać większą rolę w ograniczeniu zjawiska bezrobocia, jak i w samym rozwoju regionalnym. Tym samym jako działania służby zatrudnienia oceniane byłyby pozytywnie, zwiększałyby bowiem szanse na znalezienie zatrudnienia osobom bezrobotnym, a z drugiej strony wspomagałyby funkcjonujące przedsiębiorstwa. Przedsięwzięcie to wymagałoby podniesienia dochodów z tytułu wykonywanych prac interwencyjnych ponad poziom zasiłków. Płaca pełniłaby wówczas funkcję motywującą, pobudzającą osoby czasowo zatrudnione do lepszej i wydajniejszej pracy. Ponadto same przedsiębiorstwa powinny być w większym stopniu zainteresowane subsydiowaniem

⁷⁷ M. Pańkowska, *Prace interwencyjne jako forma walki z bezrobociem*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 2.

zatrudnienia ze względu na istniejące w nich zdolności wytwórcze. W ten sposób realne byłoby zwiększenie zatrudnienia produkcyjnego w skali kraju, bez potrzeby prowadzenia inwestycji podstawowych.

Wielu ekonomistów wyraża pogląd, iż subsydiowanie zatrudnienia w gospodarce jest tanią i skuteczną formą przeciwdziałania bezrobociu. Ponadto w ramach polityki subsydiowania zatrudnienia znaczną część kosztów ponosi pracodawca. Fakt obniżenia kosztów siły roboczej przez ich dotowanie jest często wystarczającym bodźcem dla pracodawców, skłaniającym ich do powiększenia stanu zatrudnienia. Stanowiska pracy kreowane w ten sposób występują zazwyczaj w działalności produkcyjnej podstawowej, co stwarza szanse ciągłości pracy, a więc długoterminowego zatrudnienia.

Wydaje się konieczne zróżnicowanie form subsydiowania w zależności od celów, którym mają one służyć. Z uwagi na charakter subsydiów można je podzielić na powszechne i selektywne. Szczególna rola winna przypadać tym ostatnim, a o ich uruchomieniu decydowałyby urzędy pracy, uwzględniając sytuację na lokalnych rynkach pracy. W krajach rozwiniętych gospodarczo forma ta jest stosowana w tych regionach, w których poziom rozwoju gospodarczego i zatrudnienia jest szczególnie niski. W niektórych państwach subsydia wypłacane są pracodawcom, którzy z powodu trudności finansowych nie są w stanie powiększyć zatrudnienia. Mogą one również stymulować aktywizację pewnych kategorii siły roboczej, które są narażone na ryzyko bezrobocia i ze względów społecznych powinny być objęte szczególną ochroną, np. absolwenci, długotrwale bezrobotni⁷⁸. Na szeroką skalę ta forma walki z bezrobociem została zastosowana w drugiej połowie lat siedemdziesiątych w Wielkiej Brytanii. Wprowadzono różnego rodzaju zasady subsydiowania zatrudnienia. Na przykład w ramach realizowanego w latach 1975–1979 programu „Temporary Employment Subsidy”, pracodawcy otrzymywali subwencje w sytuacji zaniechania zwolnienia pracowników. Były one udzielane wówczas, jeśli można było dowiedzieć, że bez subwencji straciliby oni zatrudnienie. W wyniku stosowania tego instrumentu uzyskano 540 tys. miejsc pracy. Natomiast realizowany w tym samym okresie „Recruitment Subsidy for School Leavers” zapewniał pracodawcom przez okres 6 miesięcy subwencje z tytułu zatrudnienia absolwentów, którzy nie posiadali praktyki zawodowej. Inny z kolei program – „Youth Employment Subsidy”, przyznawał subwencje tym pracodawcom, którzy przyjmowali do pracy ludzi w wieku poniżej 20 lat, będących bez pracy przez okres co najmniej 6 miesięcy. W latach osiemdziesiątych te formy interwencji na rynku rozwijano poprzez wdrażanie kolejnych programów. Spośród bardziej inte-

⁷⁸ Por. *Youth Unemployment and Vocational Training Emergency Measures for the Unemployment and Training of Young People in the European Community*, CEDEFOP, Berlin 1978, s. 83–85.

resujących warto wymienić „Community Programme”, który objął w 1984 r. liczbę 112 tys. beneficjentów. Na uwagę zasługuje również „Job Splitting Scheme”, w ramach którego subwencjonowano pracodawców obsadzających istniejące miejsca pracy dwoma pracownikami, zatrudnianymi w niepełnym wymiarze godzin. Realizowane wówczas programy subsydiowania zatrudnienia pozwalały na pewne ograniczenie rosnącego w tym czasie bezrobocia strukturalnego, jednak ich zasięg był zbyt mały w stosunku do istniejącego bezrobocia⁷⁹. Ostatnio instrument ten jest powszechnie stosowany w Niemczech, gdzie w następstwie unifikacji na terenach nowych landów obserwuje się wzrost bezrobocia. W celu zmniejszenia skutków dezaktywizacji rząd federalny stosuje na szeroką skalę subwencje o zróżnicowanej wysokości. Otrzymują je pracodawcy, którzy angażują w swoich zakładach na czas nieokreślony osoby zarejestrowane jako bezrobotne. W przypadku osób pozostających bez pracy przynajmniej trzy lata wysokość dotacji do płac wynosi 80% przez pierwsze sześć miesięcy i 60% przez kolejne pół roku. Na subwencje rząd RFN przeznaczył 1,5 mld DM⁸⁰.

Oceniając poszczególne metody ograniczania bezrobocia musimy uwzględnić opinie osób pozbawionych pracy, a więc tych podmiotów, których dany problem bezpośrednio dotyczy. Wysoko, bo na drugim miejscu, wymieniają oni tę metodę wśród najbardziej skutecznych w procesie ich reaktywizacji. W Polsce za tym sposobem przeciwdziałania bezrobociu wypowiedziało się 38% badanych. Uważają oni, iż forma ta ma szczególnie duże znaczenie dla osób długotrwale bezrobotnych, jak i dla tych rynków pracy, na których szanse znalezienia normalnego zatrudnienia są bardzo małe. Pozwala to podtrzymać kwalifikacje oraz psychiczną gotowość do pracy pewnej grupie bezrobotnych. Stwarza również możliwość ponownego otrzymania zasiłku, jeśli eksbezrobotny był zatrudniony przy tego rodzaju pracach przynajmniej 180 dni⁸¹. Podjęcie pracy interwencyjnej ułatwia niekiedy ponowną i możliwie trwałą reaktywizację bezrobotnych. Nie zmienia to jednak faktu, że nawet masowe rozpowszechnienie tego typu prac nie rozwiąże samego problemu bezrobocia w Polsce.

C) Roboty publiczne. Są one kolejnym instrumentem, który powinien skracać czas oczekiwania na pracę. W historii naszego kraju stosowano je przed wojną, a ich propagatorem była Liga Odrodzenia Gospodarczego Polski. Nie służyły one w tym okresie tylko doraźnemu ograniczeniu

⁷⁹ E. Kwiatkowski, *Zwalczanie bezrobocia w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 11–12.

⁸⁰ *Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung*, Bonn 1990; por. N. Blüm, *Die Arbeitsmarktpolitik 1993 in den neuen Bundesländern. Arbeit und Arbeitsrecht*, Berlin 1993, Nr. 3, s. 33–35.

⁸¹ J. Witkowski, *Bezrobocie w opinii bezrobotnych...*, s. 236.

bezrobocia, ale umożliwiały również wykonanie inwestycji potrzebnych państwu lub związkom komunalnym. Ostatecznym ich celem było zlikwidowanie depresji gospodarczej, co także miało wywołać określone implikacje w sferze zatrudnienia⁸². Zgodnie z koncepcjami J. M. Keynesa były traktowane jako narzędzie nakręcania koniunktury. Po pięćdziesięcioletniej przerwie instrument ten jest ponownie wykorzystywany w naszej gospodarce. Jednak, ze względu na krótki okres jego stosowania (od 1992 r.), trudno jest dokonać kompleksowej oceny.

Roboty publiczne mają przede wszystkim służyć interesom społeczności lokalnych. Ich zakres powinien mieścić się w ramach inwestycji infrastrukturalnych, dotyczących m. in. ochrony środowiska, gospodarki wodnej, leśnej, łączności, utrzymania dróg, budownictwa komunalnego, usług społecznych. Realizowane roboty nie mogą naruszać zasad konkurencyjności w danym rejonie ani powodować likwidacji lub upadłości jednostek wyspecjalizowanych w działalności, której roboty dotyczą. Niespełnienie tego warunku mogłoby świadczyć o pozornych efektach organizowanych robót, osiągnięty wzrost stanu zatrudnienia wynikałby bowiem z pewnych przesunięć i zmiany jego struktury. Założenie to wskazuje również źródło finansowania robót, którym powinno być zaktywizowanie kapitałów, z powodu kryzysu w danym okresie nieczynnych; przy czym nie chodzi tu o środki przeznaczone na konsumpcję lub inwestycje prywatne.

Organizowane roboty mają sprzyjać przezwyciężeniu kryzysowej nadprodukcji powodując zwiększenie popytu na dobra rynkowe. Będzie to możliwe w przypadku wzrostu zatrudnienia i siły nabywczej bez zwiększenia podaży dóbr. Dlatego roboty publiczne powinny mieć charakter klasyczny i dotyczyć wszystkich prac i inwestycji, których wykonanie należy do państwa, samorządu i innych instytucji publicznych⁸³.

W Polsce organizatorami ich są organy samorządowe lub terenowe organy administracji rządowej. Podmioty, które podejmują się prowadzić roboty publiczne finansują wszystkie – poza przeważającą częścią kosztów wynagrodzenia – pozycje kosztów, np. materiały, narzędzia, projekty, transport itp. Zatem uruchomienie robót wymaga od gmin dysponowania znacznymi środkami finansowymi. Rola urzędów pracy w organizowaniu i prowadzeniu robót publicznych polega na tym, iż inicjują one proces ich tworzenia przez prowadzenie negocjacji z organizatorami, kierują do tych prac bezrobotnych oraz częściowo refundują koszty ze środków Funduszu Pracy (wynagrodzenia do 75% przeciętnej płacy i składki na ubezpieczenia

⁸² Szerzej na temat roli robót publicznych w polskiej gospodarce pisali m. in.: M. Drodowski, *Bezrobocie w Polsce w latach 1925–1936*, Warszawa 1960; H. Fuss, *Zapobieganie bezrobociu i stabilizacja życia gospodarczego*, Warszawa 1928; Z. Ludkiewicz, *Polityka wielkich robót publicznych*, Warszawa 1936.

⁸³ W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 161–163.

społeczne). Zasady kierowania bezrobotnych do robót publicznych są podobne do tych, jakie obowiązują w odniesieniu do prac interwencyjnych. Nie określa się w nich jedynie maksymalnego czasu trwania robót. Okres ten jest uwzględniany w umowach zawieranych między organizatorem a urzędem pracy, który refunduje część kosztów związanych z zatrudnieniem bezrobotnych.

Początkowo obserwowano małe zainteresowanie samorządów lokalnych robotami publicznymi. Wyraźny był brak koordynacji planowania budżetów samorządów lokalnych z planami finansowymi biur pracy, w części dotyczącej limitów na roboty publiczne. W planach finansowych samorządów terytorialnych opracowanych w 1991 r. zazwyczaj nie uwzględniano dodatkowych środków na organizację tego typu przedsięwzięć. Wynikało to przede wszystkim z niezgodności obowiązujących przepisów dotyczących zatrudnienia bezrobotnych przez gminy i ponoszenia z tego tytułu zobowiązań względem owej grupy osób. Dopiero nowelizacja prawa stworzyła możliwości zatrudnienia bezrobotnych w ramach robót publicznych przez samych organizatorów lub upoważnione przez nich zakłady pracy⁸⁴. Zakres prowadzonych w 1992 r. robót publicznych był jednak stosunkowo mały. Z chwilą, kiedy pojawiły się podstawy prawne do organizowania ich przez samorządy, te miały już rozdysponowane środki finansowe. Spowodowało to, że pieniądze z Funduszu Pracy, które były przeznaczone na współorganizowanie robót w 1992 r., nie zostały w pełni wykorzystane. Rok ten charakteryzował się jednak wyraźnym wzrostem zatrudnienia przy robotach publicznych (od 90 osób w styczniu do 75 tys. w grudniu). Najczęściej bezrobotni byli zatrudniani do prac fizycznych w ramach realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Charakterystyczne dla robót publicznych było to, że aktywizowały one przede wszystkim mężczyzn.

W 1993 r. powstała paradoksalna sytuacja. Mianowicie w wyniku uregulowania kwestii legislacyjnych wzrosło zainteresowanie samorządów terytorialnych robotami publicznymi, co znalazło potwierdzenie w ich planach finansowych, w których wydzielono środki na realizację tego celu. Natomiast urzędy pracy nie były przygotowane pod względem finansowym do współdziałania z gminami w zakresie prowadzenia owych robót. Limity środków wydzielone administracyjnie dla urzędów pracy nie pokrywały zapotrzebowania samorządów. Spowodowało to po raz kolejny podważenie wiarygodności służby zatrudnienia w środowisku lokalnym. Opierając się na rozdysponowanych środkach w 1993 r. zatrudniono przy robotach publicznych od 19 tys. osób w styczniu do 23,5 tys. w grudniu⁸⁵.

⁸⁴ S. Kocot, *Roboty publiczne*, „Rynek Pracy” 1993, nr 5.

⁸⁵ *Informacje i opracowania statystyczne. Bezrobocie w Polsce I-III kw. 1993...*, s. 9; *Informacje o stanie i strukturze bezrobocia w dniu 31.12 1993 r...*, s. 19, 25.

Różnie jest oceniana efektywność omówionych w tej części opracowania instrumentów, które w praktyce powinny zmniejszać zjawisko bezrobocia. Od 1992 r. obserwuje się wzrost dotacji do organizowanych robót publicznych i prac interwencyjnych. Subsidia są wykorzystywane często przez samorząd terytorialny jako dodatkowe środki dające możliwość wykonania zadań ujętych w programach lokalnych. Dlatego celowe jest wspólne podejmowanie inwestycji przez służbę zatrudnienia (poprzez uruchomienie środków Funduszu Pracy) i samorządy.

Otóż w czasie silnego bezrobocia koszt określonej inwestycji, np. budowy drogi może okazać się dużo niższy od rzeczywistych wydatków na drogę. Kiedy bowiem rośnie zatrudnienie przy tego rodzaju przedsięwzięciach maleją zobowiązania rządu z tytułu wypłat zasiłków dla bezrobotnych. Poza tym, kiedy pojawia się ożywienie gospodarcze zwiększają się wpływy podatkowe. Dochody są wyższe (rosną wpływy z podatku dochodowego), rośnie konsumpcja. Roboty publiczne mogą występować jako przeciwwaga w okresie spadku inwestycji prywatnych⁸⁶.

Działania te powinny wyeliminować niektóre przyczyny bezrobocia i skoncentrować środki na tworzeniu nowych miejsc pracy. Wymaga to jednak potraktowania bezrobocia jako integralnego elementu polityki makroekonomicznej i przestrzennej.

Roboty publiczne są najstarszym znanym instrumentem przeciwdziałającym bezrobociu. W krajach o gospodarce rynkowej były prowadzone w ramach różnych programów zatrudnienia publicznego mających ograniczać bezrobocie cyklicznie w okresach niskiej koniunktury. Organizowane w ich ramach stanowiska związane były z wykonywaniem zadań o szeroko pojętej użyteczności publicznej. Zatrudnienie zaś przy nich miało charakter krótkoterminowy i nie dawało perspektyw dalszej kariery zawodowej po zakończeniu przewidzianych prac. Miało ono natomiast szczególne znaczenie dla podtrzymania „morale” bezrobotnych. Doświadczenia Szwecji, kraju który ma największą praktykę w zatrudnianiu w usługach publicznych, wskazują, iż aktywizacja bezrobotnych w usługach tego rodzaju winna być liczbowo limitowana i uruchamiana tylko tam, gdzie bezrobocie strukturalne jest szczególnie wysokie oraz trwać tak długo, by wystarczyło czasu na znalezienie alternatywnego zajęcia⁸⁷.

Omawiając i oceniając problem robót publicznych należy odpowiedzieć sobie na dwa istotne pytania. Po pierwsze – skąd brać środki na ich sfinansowanie, a po drugie – w jakich sferach je lokować. W sytuacji nadprodukcji towarów, nie można tego robić w dziedzinach powiększających podaż dóbr na rynku. Prowadziłoby to do spadku rentowności i pogorszenia

⁸⁶ J. Robinson, *Walka z bezrobociem. Wstęp do teorii zatrudnienia*, Lublin 1991.

⁸⁷ Z. Kaźmierczak, *Niektóre sposoby redukcji bezrobocia strukturalnego (w świetle krajów członkowskich OECD)*, „Acta Universitatis Lodzensis” 1993, Folia oeconomica 130 [Zeszyt Naukowy Zespołu Demografii i Zatrudnienia], s. 96.

sytuacji producentów, a tym samym utrudniłoby wyjście z kryzysu. Dlatego trzeba wyeliminować wszystkie inwestycje, które bezpośrednio zwiększają produkcję, a popierać inwestycje infrastrukturalne realizowane przez państwo lub samorządy terytorialne.

Źródeł pokrywania kosztów robót publicznych podejmowanych przez państwo, a służących ożywieniu gospodarczemu, może być wiele, np.: podatki, pożyczki zewnętrzne, kapitał prywatny, wewnętrzne operacje finansowe. Część zaś inwestycji, np. związanych z rozbudową autostrad, z których korzystanie byłoby odpłatne, sama może – przynajmniej w części – dostarczyć środków na swą realizację. Dlatego najpierw należy sporządzić projekt robót publicznych, a następnie rozważyć i uruchomić środki na ich wykonanie. Dużo kontrowersji może wzbudzać propozycja finansowania robót ze środków budżetowych, zwłaszcza w sytuacji deficytu budżetowego. Trzeba jednak pamiętać o możliwości częściowego zwrotu poniesionych wydatków. Obliczenia wskazują, że w ten sposób połowa wydatków na roboty publiczne powraca do budżetu. To, w jakim stopniu zwracają się nakłady na inwestycje publiczne, zależy od wielkości mnożnika zatrudnienia. Im niższy będzie stosunek zasiłku do płacy, tym wyższy będzie stawał się mnożnik. Na jego wartość wpływa również wielkość wydatków na dobra konsumpcyjne pochodzące z importu (wzrost importu powoduje obniżenie tego wskaźnika). Wynika z tego, iż wartość mnożnika zatrudnienia ma istotne znaczenie dla polityki gospodarczej⁸⁸.

2.4. Pomoc dla bezrobotnych w podejmowaniu działalności gospodarczej

Zachodzące w kraju zmiany gospodarcze powodują bezpośrednio wzrost bezrobocia. W takiej sytuacji konieczne jest stworzenie możliwości wejścia na rynek dla wszystkich przedsiębiorczych jednostek, które będą gotowe podjąć wyzwanie reformowanej gospodarki. Dlatego też działania państwa winny kreować warunki sprzyjające powstawaniu małych firm zmieniających strukturę własności, a jednocześnie będących źródłem miejsc pracy. Doświadczenia krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej dowodzą, że jednym ze sprawdzonych sposobów przeciwdziałania bezrobociu jest rozwijanie prywatnej przedsiębiorczości⁸⁹. Wzrastająca na danym terenie liczba małych firm, zatrudniających po kilku lub kilkunastu pracowników, skutecznie

⁸⁸ R. Bauer, *Podstawy teoretyczne polityki i robót publicznych*, „Problemy Ekonomiki Transportu” 1992, t. 1.

⁸⁹ Patrz Z. Wiśniewski, *Wspieranie działalności gospodarczej bezrobotnych w Europie Zachodniej*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 2; E. Żak-Rosiak, *Ewolucja polityki rynku pracy w Belgii – program zwalczania bezrobocia*, „Rynek Pracy” 1993, nr 7.

absorbują siłę roboczą i jest źródłem powstawania względnie tanich stanowisk pracy. Kolejną istotną zaletą zatrudnienia w małych firmach, w porównaniu z dużymi i średnimi przedsiębiorstwami, jest większe prawdopodobieństwo utrzymania w nich stanowisk w okresie recesji, ze względu na ich elastyczność⁹⁰. Wydaje się, że w przypadku Polski rozwój małych firm w okresie transformacji systemowej będzie wymagał szerokiego programu działań realizowanych przez różne szczeble administracji państwowej, co ułatwi dopasowanie konkretnych procedur wykonawczych do potrzeb miejscowych. Rozwiązanie takie może sprzyjać aktywizowaniu społeczności lokalnych. Jest to zatem ważny instrument z punktu widzenia służb zatrudnienia, które mogą inicjować rozwiązania problemów o charakterze lokalnym. Ponadto urzędy pracy, jako bezpośredni dysponent Funduszu Pracy, mogą opierając się na jego środkach finansowych udzielać jednorazowych pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej. Pożyczki te powinny być udostępniane przede wszystkim bezrobotnym, dla których brak jest odpowiedniej pracy oraz osobom będącym w okresie wypowiedzenia, zwalnianym z przyczyn ekonomicznych. Celem działania tego instrumentu jest pobudzenie aktywności bezrobotnych przez finansowe wspieranie organizowania przez nich własnych firm.

W roku 1990 podstawy prawne regulujące kredytowanie tego typu działalności były bardzo liberalne. Zaciągnięte wówczas kredyty obligatoryjnie umarzano w wysokości 50% po upływie 24 miesięcy nieprzerwanej działalności. Warunki, na jakich udzielano bezrobotnym pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej ulegały istotnym zmianom⁹¹. Z upływem czasu skracano okres karencji z 2 lat do 6 miesięcy oraz zwiększano oprocentowanie. I tak stopa procentowa była początkowo w 1990 r. bardzo atrakcyjna, wynosiła bowiem 10–30% w zależności od przeznaczenia pożyczki, natomiast w końcu owego roku wzrosła już do poziomu 40–50%. W roku 1991 przyjęto zasadę, iż stopa procentowa pożyczek udzielanych bezrobotnym będzie zmienna i ma stanowić odsetek zmiennej stopy procentowej kredytu refinansowego, ustalanego przez Narodowy Bank Polski.

Wysokość pożyczek udzielanych bezrobotnym przez urzędy pracy w latach 1990–1994 była zróżnicowana i uzależniona od rodzaju podejmowanej

⁹⁰ K. Aiginger, G. Tichy, *Größe der Kleinen*, Bonn 1985, s. 102–103. W latach 1974–1976, w okresie recesji, w przemyśle austriackim zatrudnienie zmniejszyło się o 6%, natomiast liczba samodzielnie pracujących w zakładach drobnej wytwórczości wzrosła o 1%, zwiększyła się także o 1,5% liczba osób będących współpracownikami w tych firmach. Podobne zjawisko obserwowano w latach siedemdziesiątych w Japonii. Zatrudnienie w dużych koncernach znacznie zmniejszyło się, natomiast w firmach zatrudniających mniej niż 30 osób wzrosło, przede wszystkim w sferze usług.

⁹¹ H. Wojnarowska, *Czy środki przeciwdziałania bezrobociu są skuteczne?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 7.

działalności gospodarczej. Ze względu jednak na brak szczegółowych danych statystycznych, charakteryzujących kredytowanie bezrobotnych z Funduszu Pracy we wspomnianych latach nie można przeprowadzić dokładnej analizy zakresu oraz skuteczności stosowania tej formy aktywizowania bezrobotnych. Wykazywane w statystykach pożyczki z Funduszu Pracy obejmują łącznie kredyty kierowane do zakładów pracy w celu tworzenia dodatkowych miejsc i kredyty wspierające działalność bezrobotnych. Pewne wnioski da się wyciągnąć jedynie na podstawie wyników badań rynku pracy, które były przeprowadzone w części województw⁹².

Przyznawane bezrobotnym pożyczki były przede wszystkim przeznaczone na podjęcie działalności handlowej i usługowej (ponad 70%). Znacznie mniejszym zainteresowaniem bezrobotnych cieszyło się podejmowanie działalności wytwórczej (ponad 20%). Największe zróżnicowanie charakteryzowało działalność usługową, dotyczącą prac ślusarskich, gastronomicznych, dziewiarskich, elektroinstalacyjnych, poligraficznych, stolarskich.

Generalnie większym zainteresowaniem cieszy się działalność gospodarcza wśród mężczyzn niż wśród kobiet. Czynnikiem determinującym przedsiębiorczość jest rodzaj i poziom wykształcenia; w miarę jego wzrostu rośnie ogólne zainteresowanie działalnością gospodarczą i pojawia się więcej planów jej prowadzenia. Ponad 43% pozbawionych pracy osób z wyższym wykształceniem wymienia pożyczki jako istotne narzędzie walki z bezrobociem, podczas gdy wśród osób z wykształceniem podstawowym podobną opinię wyraża tylko 16% badanych. Obserwuje się, że wraz ze wzrostem wykształcenia zwiększa się skłonność do inicjatywy i gotowość podjęcia pracy na własny rachunek. Dla bezrobotnych z wykształceniem podstawowym możliwość samozatrudnienia jest mało atrakcyjna, a zatem pozyskanie pożyczki na rozpoczęcie własnej działalności nie rozwiązuje w stosunku do nich problemu bezrobocia⁹³.

Z przeprowadzonych analiz wynika ogólnie niekorzystny obraz przedsiębiorczości bezrobotnych. Około 75% z nich nie zamierza podejmować własnej działalności gospodarczej lub w ogóle nie zastanawia się nad możliwością samozatrudnienia. Mniej niż 16% badanych myśli o takiej działalności, ale tylko 3% potrafi skonkretyzować plany w tym zakresie⁹⁴.

⁹² Patrz A. Kopczuk, *Własna działalność gospodarcza jako forma wyjścia z sytuacji bezrobotnego (na przykładzie woj. białostockiego)*, „Rynek Pracy” 1992, nr 6; M. Gableta, Z. Hasińska, *Aktywność wrocławskiego środowiska bezrobotnych i jego zamierzenia na przyszłość*, „Rynek Pracy” 1992, nr 9; J. P. Męcina, *Aktywne instrumenty przeciwdziałania bezrobociu realizowane przez RBP w Warszawie w latach 1990–1992*; A. Muszyńska, *Analiza rynku pracy, ocena zagrożenia bezrobociem...*; H. Retkiewicz, *Działalność gospodarcza bezrobotnych*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 7; H. Sobczak, *Analiza sytuacji na rynku pracy w 1992 r.*, „Rynek Pracy” 1993, nr 2.

⁹³ J. Witkowski, *Bezrobocie w opinii bezrobotnych...*, s. 242.

⁹⁴ G. Koptas, *Spoleczno-psychologiczne następstwa bezrobocia*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 5/6.

Badania postaw bezrobotnych wskazują na ich małą aktywność własną. Często prezentowane oczekiwania gotowych rozwiązań swoich problemów, czy to w postaci środków materialnych, czy oferty pracy, świadczą o postawach roszczeniowych⁹⁵. Kreowanie i rozwój małych firm powinno sprzyjać szybkim przemianom świadomości społeczeństwa wychowywanego przez wiele lat w duchu paternalizmu. Jest to szczególnie ważne z uwagi na dokonujące się w ten sposób przyspieszenie tempa przemian w strukturze społecznej, które umożliwiają tworzenie się klasy średniej. Proces ten może powodować konflikty, ale może także pomóc w przeciwdziałaniu społecznej apatii i inercji struktur organizacyjnych w gospodarce, wywołanych utrzymującymi się objawami recesji i trudnymi do określenia perspektywami wyjścia na ścieżkę szybkiego rozwoju gospodarczego⁹⁶.

Doświadczenia krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej wskazują, że jednym z wypróbowanych sposobów przeciwdziałania bezrobociu jest rozwijanie prywatnej przedsiębiorczości. Trudno jest w sposób jednoznaczny określić jej rolę w ograniczaniu tego zjawiska, a to ze względu na istniejące zróżnicowanie struktur gospodarczych i struktur zatrudnienia w poszczególnych państwach. Nie można w sposób bezpośredni sugerować zastosowania wypróbowanych rozwiązań, konieczne jest jednak zapoznanie się z niektórymi z nich. Interesujące wydaje się wspieranie rozwoju małych firm w Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych. Odegrało ono ważną rolę w ograniczeniu bezrobocia i przyspieszyło przeprowadzenie restrukturyzacji gospodarki. Rząd brytyjski wyznaczył trzy podstawowe kierunki tego działania: stworzenie dogodnych warunków prawnych, finansowych oraz podatkowych, które umożliwiłyby rozwój małych firm; zmiana postaw społeczeństwa brytyjskiego wobec pracy na własny rachunek (*self-employment*); wspieranie usług doradczych i informatycznych dla rozwoju prywatnego przedsiębiorstwa. Osiąganie wymienionych celów miało wspomagać proces aktywizacji bezrobotnych i umożliwić wykonanie różnorodnych programów zatrudnienia⁹⁷. Spośród bardziej interesujących należy tu wymienić „The Enterprise Allowance Scheme”, który początkowo (w 1982 r.) dotyczył tylko niektórych rejonów, a w 1983 r. jego zakres został rozszerzony na cały kraj. Program ten zapewniał bezrobotnym specjalny zasiłek na utworzenie własnego przedsiębiorstwa. Objęte zostały nim osoby w wieku od 18 do 54 lat, pozostające bez pracy przez co najmniej 8 tygodni. Wysokość zasiłku wynosiła 40 funtów tygodniowo i kwota ta mogła być wypłacana maksymalnie przez okres

⁹⁵ A. Sowińska, *Przedsiębiorczość bezrobotnych*, „Humanizacja Pracy” 1992, nr 4.

⁹⁶ J. Tułski, A. Woźniakowski, *Rozwój małych firm prywatnych jako element przeciwdziałania bezrobociu (z doświadczeń Wielkiej Brytanii)*, [w:] *Przeciwdziałanie bezrobociu*, „Studia i Materiały IPISS” [Warszawa] 1991, nr 2, s. 84.

⁹⁷ Por. E. Kwiatkowski, *Zwalczanie bezrobocia w Wielkiej Brytanii...*

52 tygodni. Oprócz wspomnianego zasiłku bezrobotni otrzymywali pomoc w zakresie doradztwa, przeszkolenia oraz kredytu bankowego. W przypadku zaciągania kredytu musieli wykazać, iż dysponują sumą przynajmniej 1000 funtów, które mogli zainwestować w tworzenie własnego przedsiębiorstwa. Pożyczki udzielane przez banki na ten cel uzyskiwały gwarancje z funduszu przedsiębiorczości. Sprawiało to, iż banki chętnie ich udzielały, a bezrobotni w ten sposób kreowali miejsca pracy nie tylko dla siebie, ale również dla innych niezatrudnionych osób. Rocznie programem tym było objętych ok. 70 tys. osób. Spośród powstałych w ten sposób firm ok. 65% funkcjonowało co najmniej przez rok⁹⁸.

Pomoc finansowa na stworzenie nowego przedsiębiorstwa w Wielkiej Brytanii może pochodzić z wielu źródeł. Ma to duże znaczenie, gdyż założenie nawet małej firmy wymaga znacznych nakładów finansowych.

Podobny charakter mają działania wspierające zakładanie własnych firm w Republice Federalnej Niemiec. Po czterech tygodniach pobierania zasiłku bezrobotnemu podejmującemu działalność na własny rachunek przysługuje pomoc finansowa z urzędu pracy. Polega ona na tym, iż urząd przejmuje opłaty na rzecz ubezpieczenia chorobowego i rentowego oraz wypłaca bezrobotnemu zasiłek, który ma zapewnić mu utrzymanie w okresie rozruchu firmy. Pomoc taka jest udostępniana bezrobotnemu, jeśli jest on merytorycznie przygotowany do prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej i jeśli posiada odpowiednią ilość środków pieniężnych. Kapitał może być powiększony o pożyczki zaciągnięte z federalnych i krajowych funduszy popierania inwestycji oraz z Europejskiego Funduszu Regionalnego EWG. Istotnym elementem usamodzielnienia się bezrobotnych w pierwszym i drugim przypadku było to, iż przedłużano im zasiłki o kolejne miesiące⁹⁹.

Dążąc do poprawy sytuacji na polskim rynku pracy i aktywnego przeciwdziałania bezrobociu należy stworzyć odpowiednie zachęty do powstawania i rozwoju nowych firm. Słuszności tego dowodzą doświadczenia innych krajów, oceny ekspertów zagranicznych, którzy uważają finansową pomoc na rozpoczęcie działalności za jedną ze skuteczniejszych i tańszych metod przeciwdziałania bezrobociu. Rola tego instrumentu powinna być większa również ze względu na dokonujące się w naszej gospodarce zmiany struktury zatrudnienia. Ponadto winien on niwelować różnice w strukturze wieku bezrobotnych. W młodych grupach wiekowych istnieje obecnie wysoki wskaźnik bezrobocia (ok. 30%), w starszych zaś jest on stosunkowo niewielki (ok. 8%). Zatrudnieni w sektorze publicznym i prywatnym mają inną charakterystykę wieku. O ile sektor publiczny pozbywa się młodych

⁹⁸ G. Standing, *Unemployment and Labour Market Flexibility: The United Kingdom*, Geneva 1986, s. 81–87.

⁹⁹ Z. Wiśniewski, *Wspieranie działalności gospodarczej bezrobotnych w Europie Zachodniej*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 2.

pracowników, o tyle w sektorze prywatnym nie występuje ich dyskryminacja¹⁰⁰. Można więc pożyczki traktować jako inwestycję w aktywność i przedsiębiorczość ludzi młodych – co jest niezwykle ważne w warunkach gospodarki rynkowej.

Prezentowana metoda przeciwdziałania bezrobociu jest stosowana w naszym kraju w ograniczonym zakresie. Być może należałoby rozszerzyć tę formę pomocy na osoby zagrożone zwolnieniem z pracy. W tym przypadku można byłoby również włączyć przedsiębiorstwa w częściowe finansowanie pożyczek na rozpoczęcie działalności. W Wielkiej Brytanii, Francji i Włoszech¹⁰¹ odnotowano wiele przykładów tworzenia nowych miejsc pracy z inicjatywy przedsiębiorstw, co ma na celu przeciwstawienie się wstrząsom ekonomicznym. We Francji duże przedsiębiorstwa nie mogą zamykać zakładów bez uprzedniej zgody władz, nie mogą również bez ich akceptacji wprowadzać procesów restrukturyzacyjnych. Zasada ta jest uregulowana prawnie. W przypadku planowanej redukcji zatrudnienia pracodawcy są zobowiązani do sformułowania tzw. planu socjalnego. Przedstawione są w nim w sposób wiarygodny środki i metody działania, które mają równoważyć straty stanowisk pracy poprzez tworzenie nowych miejsc. Opracowana strategia działania musi uzyskać poparcie władz państwowych. Przyjęta zasada pozwala w praktyce wyodrębnić dwie formuły kreowania zatrudnienia. Pierwsza jest skierowana na szybkie, ponowne zatrudnienie zwolnionych pracowników. Rozwiązanie to polega na przyciąganiu inwestycji do regionów słabych ekonomicznie. W tym przypadku stosuje się z reguły pobudzanie finansowe, np. pożyczki na dogodnych warunkach. Bardzo często prowadzi się również bezpłatne usługi konsultingowe w dziedzinie finansowania, aby zachęcić firmy do zmiany swej lokalizacji. Drugą formą kreowania zatrudnienia jest oddziaływanie pośrednie na jego tworzenie, zharmonizowane z kompleksowym zagospodarowaniem regionu. Jest ono adresowane do średnich i małych przedsiębiorstw zarówno już istniejących, jak też nowych, które korzystają ze wsparcia technicznego i finansowego dużych firm. Pomoc ta odnosi się do wybranych dziedzin finansowania, ściśle określonych i uznanych za innowacyjne w grupach wyrobów, których dotyczą.

Na przykład duża chemiczna firma francuska Rhône-Poulenc utworzyła w końcu lat siedemdziesiątych Towarzystwo Propagowania Nowych Dziedzin Działalności (SOPRAN), którego zadaniem jest tworzenie miejsc pracy dla zwolnionych pracowników. Za jej pośrednictwem stworzono ponad 1200 nowych stanowisk pracy, połowa z nich została obsadzona przez byłych pracowników. Podobna działalność była prowadzona w ramach restruk-

¹⁰⁰ *Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków (omówienie)*, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Urząd Pracy, czerwiec 1993 r., s. 7 [maszynopis].

¹⁰¹ Por. E. Pichelán, *Aktywna polityka rynku pracy we Włoszech...*, s. 28–47.

turyzacji przemysłu węglowego w Wielkiej Brytanii. Utworzono w tym celu przedsiębiorstwo British Coal Enterprise (BCE), którego zadaniem było kreowanie nowych miejsc zatrudnienia oraz pomoc w szukaniu pracy dla górników objętych redukcją w likwidowanych kopalniach. Wymaga podkreślenia faktu współpracy BCE z rządem, władzami regionalnymi i lokalnymi oraz instytucjami działającymi na terenach górniczych, takimi jak np. urzędy pracy, banki, spółki inwestycyjne, agencje rozwoju inicjatyw lokalnych (Local Enterprise Agencies) lub agencje regionalne¹⁰².

Nowe, małe firmy prywatne mogą szybciej powstawać na terenach szczególnie zagrożonych bezrobociem niż duże przedsiębiorstwa, których uruchomienie wymaga poważnych nakładów kapitałowych. Małe przedsiębiorstwa mogą zakładać sami bezrobotni, choć trzeba udzielić im odpowiedniej pomocy. Dlatego też usamodzielnienie się bezrobotnych powinno być zintegrowane z regionalną polityką promocji przedsiębiorstw i regionalnymi programami popierania rozwoju gospodarczego.

3. SYSTEM POŚREDNICTWA PRACY W WOJEWÓDZTWIE ŁÓDZKIM, LATA 1990–1994

3.1. Organizacja pośrednictwa pracy

W badanym okresie struktura organizacyjna służby zatrudnienia, w tym pośrednictwa pracy, uległa stopniowej modyfikacji osiągając nową formę w styczniu 1993 r. (por. rozdz. 1). Zasadniczą zmianą to utworzenie specjalnej administracji do spraw zatrudnienia i jej organizacyjne podporządkowanie. Do końca 1992 r. służbę zatrudnienia w województwie łódzkim tworzyły następujące jednostki organizacyjne:

- Wojewódzkie Biuro Pracy – jednostka organizacyjna Urzędu Wojewódzkiego, realizująca zadania terenowego organu rządowej administracji ogólnej. Podmiot ten merytorycznie podlegał Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej, a organizacyjnie – ze względu na podległość formalną – Wojewodzie Łódzkiemu.

- cztery Rejonowe Biura Pracy nadzorowane merytorycznie przez Wojewódzkie Biuro Pracy, a organizacyjnie podległe Kierownikowi Urzędu Rejonowego.

Rejonowe biura pracy swoim zasięgiem obejmowały określone obszary, które pokrywały się z podziałem administracyjnym województwa i obsługiwały odpowiednie jednostki:

¹⁰² A. Muszyńska, *Restrukturyzacja przemysłu węglowego i programy promowania zatrudnienia w Wielkiej Brytanii*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 5/6.

- Rejonowe Biuro Pracy w Łodzi (nr 1 i nr 2) – obsługiwało miasto Łódź oraz gminy Brójce, Nowosolna i Andrespol,
- Rejonowe Biuro Pracy w Pabianicach oraz jego delegatura w Konstantynowie Łódzkim – obejmowało gminę i miasto Pabianice, Rzgów oraz miasto Konstantynów Łódzki,
- Rejonowe Biuro Pracy w Zgierzu – nadzorowało gminę i miasto Zgierz, a jego delegatury w Głownie, Strykowie i Aleksandrowie Łódzkim odpowiednie gminy i miasta,
- Rejonowe Biuro Pracy w Ozorkowie – obsługiwało gminę i miasto Ozorków oraz gminę Parzęczew. Biuro to funkcjonowało do 06.07.1992 r. Ze względu na małą liczbę osób korzystających z jego usług zostało przekształcone w delegaturę Rejonowego Biura Pracy w Zgierzu.

Powołanie w styczniu 1993 r. urzędów pracy nie zmieniło ich terytorialnego zasięgu. W miejsce biur powstały urzędy, które były jednostkami organizacyjnymi specjalnej administracji do spraw zatrudnienia, oraz zmodyfikowano ich podporządkowanie. Spowodowało to, iż zaczęły one funkcjonować na zasadzie zarządzania liniowego. W konsekwencji struktura organizacyjna służby zatrudnienia uległa spłaszczeniu, co umożliwiło szybsze podejmowanie decyzji, a jednocześnie uczyniło Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej oraz urzędy pracy odpowiedzialnymi za politykę prowadzoną na rynku pracy. Kierownik Wojewódzkiego Urzędu Pracy koordynował i nadzorował tę politykę i jej strategię, a rejonowe urzędy pracy i ich filie wykonywały zadania bezpośrednio wynikające z *Ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16.10.1991 r.* Utworzona instytucja miała charakter monocentryczny.

Nowa administracja do spraw zatrudnienia nie zmieniła zasadniczo struktury organizacyjnej urzędu. W miejsce oddziałów powstały wydziały, a Oddział Zatrudnienia, Przemieszczeń i Szkoleń przekształcono w Wydział Rynku Pracy¹⁰³. Natomiast Oddział Orientacji i Poradnictwa Zawodowego podzielono na dwie części: jedną włączono do Wydziału Rynku Pracy, a na podstawie drugiej utworzono Ośrodek Szkolenia Kadr i Doradztwa Zawodowego. W efekcie od 1993 r. Wojewódzki Urząd Pracy tworzą następujące jednostki organizacyjne:

- Wydział Rynku Pracy,
- Wydział Funduszu i Budżetu,
- Wydział Informacji i Analiz,
- Wydział Nadzoru, Kontroli, Kadr i Szkolenia,
- Wojewódzki Ośrodek Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

¹⁰³ Por. *Informacja o problemach biur pracy i bezrobotnych województwa łódzkiego w 1991 r.*, WBP w Łodzi, Łódź kwiecień 1992 r., s. 2; *Analiza i ocena sytuacji na wojewódzkim rynku pracy w 1993 r.*, Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, Łódź luty 1994 r., s. 8.

Najbardziej rozbudowany jest Ośrodek Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Funkcjonuje on jako kopia urzędu wojewódzkiego z rozbudowanym oddziałem aktywnego pośrednictwa pracy i przekwalifikowania zawodowego. Jest odrębną jednostką organizacyjną w strukturze urzędu, przeznaczoną do obsługi osób niepełnosprawnych. Dużą jednostką organizacyjną ze względu na zakres działania jest Wydział Nadzoru, Kontroli, Kadr i Szkolenia. Rozległy obszar zadań wynika bezpośrednio z samej jego nazwy. Wydział Funduszu i Budżetu zajmuje się planowaniem oraz rozdziałem środków funduszy celowych, a także wykonuje działalność instruktażową i informacyjną dla rejonowych urzędów pracy w zakresie gospodarowania przyznawanymi im środkami finansowymi.

Ważną rolę w działalności urzędu wojewódzkiego odgrywa Wydział Rynku Pracy, który promuje w województwie aktywne formy ograniczania bezrobocia. Koordynuje on w tym celu działalność rejonowych urzędów w zakresie prowadzenia aktywnego pośrednictwa pracy i współpracuje z analogicznymi instytucjami z sąsiednich województw. Kwestiami informacyjnymi zajmuje się Wydział Informacji i Analiz. W tym celu zbiera, opracowuje i udostępnia innym podmiotom dane o sytuacji na rynku pracy województwa łódzkiego¹⁰⁴.

Rozpatrując strukturę organizacyjną rejonowych urzędów pracy zauważamy pewne różnice. Rejonowe Urzędy w Zgierzu i Pabianicach miały bardziej uproszczoną strukturę, co wynikało m. in. z tego, iż obsługiwały znacznie mniejszą liczbę klientów, aniżeli Rejonowy Urząd Pracy w Łodzi. Zbliżona była organizacja urzędów w Zgierzu i w Pabianicach. W obu funkcjonowały trzy podstawowe działy: Pośrednictwa i Poradnictwa Pracy, Finansowo-Księgowy i Organizacyjny. Różnica polegała na tym, iż w Pabianicach w dziale pierwszym zostały dodatkowo wyodrębnione referaty zajmujące się aktywnymi formami ograniczającymi bezrobocie, które były traktowane – zgodnie z ustawą – jako nierozłączny element pośrednictwa.

Odmienną strukturę organizacyjną urzędu rejonowego w Łodzi sprawiała się do tego, że był on bardzo rozbudowany i dzielił się na dwa urzędy (nr 1 i 2). Kryterium tego podziału był poziom wykształcenia bezrobotnych. Rejonowy Urząd Pracy nr 1 zajmował się obsługą bezrobotnych z wykształceniem wyższym, absolwentów oraz osób niepełnosprawnych. Natomiast Rejonowy Urząd Pracy nr 2 był zlokalizowany w trzech odrębnych i oddalonych od siebie budynkach. Do jednego zgłaszały się bezrobotne kobiety z wykształceniem zawodowym, do drugiego mężczyźni z wykształceniem zawodowym, a do trzeciego bezrobotni bez wykształcenia oraz z wykształceniem podstawowym. Takie rozdrobnienie urzędu rejonowego

¹⁰⁴ *Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi*, z dnia 01.06.1994 r. [maszynopis].

bardzo utrudniało jego funkcjonowanie oraz było kłopotliwe dla bezrobotnych, którzy przynajmniej początkowo byli zdezorientowani i nie wiedzieli, gdzie powinni się udać w tak ciężkim dla siebie okresie. Rozdrobnienie to świadczy również o bardzo trudnych warunkach lokalowych w rejonie łódzkim (piszę o tym w następnej części opracowania). Uwagę zwraca próba wyodrębnienia w tym urzędzie – w 1993 r. – działu pośrednictwa pracy odpowiedzialnego przede wszystkim za kontakty z zakładami pracy w celu poprawy jakości świadczonych usług. Właściwie 1993 r. był rokiem sukcesywnego tworzenia tej komórki organizacyjnej. Działania jakie wykonano polegały na wyselekcjonowaniu grupy pośredników odpowiadających za optymalne wykorzystanie wolnych miejsc pracy oraz współpracę z zakładami przy dokonywaniu zwolnień grupowych. Ponadto przystąpiono do rozpoznania strony popytowej łódzkiego rynku pracy poprzez utworzenie banku danych o niektórych zakładach oraz podjęto próbę współdziałania z prywatnymi agencjami pośrednictwa. W związku z tym przeprowadzono szereg spotkań z przedstawicielami tych jednostek, czego efektem była wymiana doświadczeń w zakresie kontaktów z pracodawcami. Reasumując można stwierdzić, iż rok 1993 był okresem przygotowawczym do ustalenia i wypracowania metod współpracy pośredników z zakładami pracy. Nie można natomiast mówić o konkretnych, wymiernych efektach działania tej komórki organizacyjnej.

Istotne jest to, iż w urzędzie wyodrębniono jednostkę organizacyjną zajmującą się czynnym zbieraniem informacji o pracodawcach. Dotychczas brak tej komórki w znacznym stopniu ograniczał działalność łódzkiej służby zatrudnienia oraz zmniejszał efektywność jej funkcjonowania. Nowa jednostka winna być odpowiedzialna za utrzymanie kontaktów między urzędem a pracodawcą. Pracodawcy muszą być na bieżąco i kompetentnie informowani o możliwościach korzystania z funduszy celowych będących do dyspozycji urzędów pracy. Pozarutynowe działania urzędu wobec pracodawców mogą zatem przynieść obopólne korzyści. Ci pierwsi otrzymują dodatkowe wsparcie finansowe, a urzędy mogą lepiej spełniać swoje funkcje. Coraz powszechniejsza zatem powinna stawać się świadomość nowego podejścia do pracodawców i traktowania ich jako podstawowego podmiotu rynku pracy. W sytuacji nadmiaru siły roboczej działalność urzędu musi być zorientowana na pracodawców, oni będą bowiem decydować o wielkości kreowanego popytu.

Z chwilą administracyjnego usamodzielnienia się urzędów istotną rolę powinny odgrywać rady zatrudnienia, które muszą stanowić pomost między urzędem a samorządem terytorialnym i władzami gminy. Jedynie wspólnie podejmowane działania mogą spowodować radykalne zmniejszenie poziomu bezrobocia. Praktyczną działalność Wojewódzka Rada Zatrudnienia w Łodzi podjęła 21.11.1990 r. W jej składzie znaleźli się przedstawiciele reprezentujący w równych częściach organizacje związkowe, pracodawców, organy adminis-

tracji państwowej oraz samorząd terytorialny. Przedmiotem obrad była najczęściej okresowa ocena sytuacji na wojewódzkim rynku pracy oraz kierunki działań urzędu zmierzające do łagodzenia rozmiarów i skutków bezrobocia, organizacja służb zatrudnienia i poprawa obsługi klientów. Udział rady, jako organu opiniodawczo-doradczego, w rozwiązywaniu podstawowych problemów rynku pracy w województwie był niewielki. Wynikało to z małego zaangażowania jej członków, którzy dość często nie przychodzili na posiedzenia i nie byli przygotowani do podjęcia tematów będących przedmiotem spotkań. Ta bierna postawa była spowodowana brakiem motywacji do czynnego uczestnictwa w zebraniach rady, wszyscy jej członkowie pełnili bowiem określone funkcje społeczne. Zatem jedyne ogniwo zintegrowanego podejścia do terenowej polityki zatrudnienia okazało się zbyt słabe. To wszystko sprawiło, iż działania rady miały charakter administracyjno-biurokratyczny. Bezpośrednią obsługą administracyjną rady zajmował się urząd pracy. On również dostarczał materiałów, informacji na temat problemów rynku pracy. Można żywić obawy, że przekazywane dane i oceny nie były obiektywne, dlatego istnieje konieczność włączenia do rad niezależnych ekspertów zajmujących się problematyką rynku pracy. Jest to o tyle istotne, że ze względu na niedobory kadrowe urząd nie jest w stanie sam przeprowadzić badań, które dostarczyłyby rzetelnej wiedzy statystycznej i analitycznej o rynku pracy. Włączenie ekspertów do rad umożliwiłoby koordynację badań rynku w zakresie potrzeb służb zatrudnienia. Ponadto przyczyniłoby się do uspołecznienia i integracji poczynąń na rzecz opracowania propozycji do programu przeciwdziałania bezrobociu w województwie.

Spośród innych instytucji, które powinny być zainteresowane współdziałaniem z urzędem pracy należy wymienić kuratoria oświaty i wychowania, ZUS, urzędy skarbowe. Dotychczas wszelkie kontakty zależne były od inicjatywy jednej ze stron i dobrej woli drugiej.

Kuratoria oświaty i wychowania na poziomie rejonów okazywały niewielką uwagę zagadnieniom bezrobocia. Przyjmowały postawę pasywną w stosunku do problemów pojawiających się na lokalnych rynkach pracy. W przypadku wystąpienia urzędu pracy z konkretnymi inicjatywami, takimi jak np. ograniczenie naboru na określony kierunek kształcenia, były one z zasady akceptowane przez władze oświatowe.

Dobrze układała się natomiast współpraca z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Polegała ona na systematycznym przekazywaniu informacji o zasiłkobiorcach, w celu wyeliminowania przypadków dublowania świadczeń, oraz o pożyczkach udzielanych na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla zapewnienia pełnej kontroli ich wykorzystania i sprawdzenia, czy pracodawca odprowadza odpowiednie składki od osób zatrudnionych na tzw. dodatkowych miejscach pracy.

Urzędy skarbowe na ogół nie wykazywały zainteresowania nawiązywaniem kontaktów z rejonowymi urzędami pracy. Uważa się jednak, że konieczne jest dopracowanie szczegółów owego współdziałania z uwagi na możliwość podjęcia pracy przez beneficjentów. Istnieje zatem potrzeba weryfikacji poziomu płac osób bezrobotnych, które są jednocześnie świadczeniobiorcami urzędów zatrudnienia.

Wszystkie rejonowe urzędy współpracowały również z urzędem wojewódzkim. Dostarczały przede wszystkim informacji statystycznych o sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz kierowały do organu nadrzędnego wszystkie tzw. sprawy trudne, związane np. z interpretacją przepisów prawnych. W związku z tym poszczególne wydziały urzędu wojewódzkiego organizowały dla nich spotkania służące szkoleniu pracowników rejonowych urzędów w dziedzinie sprawozdawczości i procedur administracyjnych. Urząd wojewódzki był również bardzo pomocny przy rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych w zakresie spraw lokalowych powstających pomiędzy rejonowym biurem pracy a kierownikiem urzędu rejonowego. Kontakty rejonowych urzędów z Urzędem Pracy odbywały się za pośrednictwem wojewódzkich urzędów i taki charakter powiązań uważa się w zasadzie za wystarczający.

3.2. Warunki realizacji pośrednictwa pracy (kadrowe, lokalowe, techniczne)

Zasoby kadr, poziom ich przygotowania zawodowego, warunki lokalowe i techniczne determinowały zakres i możliwości realizacji pośrednictwa pracy. Były to podstawowe czynniki decydujące o sprawności działania służby zatrudnienia.

A) Warunki kadrowe. Ze względu na brak danych wyjściowych (tj. z 1990 r.) opisujących poziom i strukturę zatrudnienia w łódzkich urzędach pracy analizę ograniczyłam do lat 1991, 1993 i 1994. Główny nacisk został położony na rok 1993. Był to istotny rok dla funkcjonowania służby zatrudnienia, ponieważ dokonała się wtedy zasadnicza reforma urzędów, która polegała na wyodrębnieniu administracji specjalnej ds. zatrudnienia. Ponadto w tymże roku możliwy był do uzyskania najszerszy zakres informacji o zatrudnionych pracownikach. Pozwoliło to na przeprowadzenie analizy ich wykształcenia, kwalifikacji i stażu pracy. Wymienione elementy umożliwiły dokładne zapoznanie się z potencjałem kadrowym łódzkiej służby zatrudnienia.

Liczba zatrudnionych w urzędach pracy województwa łódzkiego zwiększyła się z 375 osób w 1991 r. do 502 w roku 1994 (tab. 1). Tendencję tę należy ocenić pozytywnie. Zjawisko było zgodne z potrzebami urzędów, które

Tabela 1

Struktura zatrudnienia w łódzkich urzędach pracy

Rok	Razem województwo łódzkie		Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi		Rejonowy Urząd Pracy w Łodzi		Rejonowy Urząd Pracy w Pabianicach		Rejonowy Urząd Pracy w Zgierzu		Rejonowy Urząd Pracy w Ozorkowie	
	ogółem	%	ogółem	%	ogółem	%	ogółem	%	ogółem	%	ogółem	%
1991	375	100,0	45	12,0	211	56,3	44	11,7	59	15,7	16	4,3
1993	500	100,0	75	15,0	279	55,8	54	10,8	92	18,4	×	×
1994	502	100,0	69	13,7	288	57,5	62	12,3	83	16,5	×	×
w tym zatrudnieni w ramach prac interwencyjnych												
1991	74	19,7	0	0,0	36	17,1	12	27,3	22	37,3	4	25,0
1993	68	13,6	15	20,0	32	11,5	1	1,8	20	21,7	×	×
1994	60	11,9	0	0	44	15,3	8	12,9	8	1,0	×	×

× – rejon zlikwidowany.

Źródło: Informacja o bezrobociu i problemach biur pracy w 1991, WUP w Łodzi, Łódź luty 1992; Analiza i ocena sytuacji na rynku pracy województwa łódzkiego, WUP w Łodzi, Łódź 1994, 1995.

odczuwały znaczne niedobory kadrowe. Trzeba jednak podkreślić, iż odnotowany wzrost nie rozwiązał problemu obsługi klientów. Dowodzi tego dalszy proces angażowania w tych urzędach osób bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych (tab. 1) oraz liczba bezrobotnych obsługiwanych przez jednego pracownika rejonowego urzędu. Średnio na jednego urzędnika w 1993 r. przypadały 232 osoby poszukujące pracy. Wskaźnik ten był silnie zróżnicowany w poszczególnych rejonach w 1991 r., natomiast w roku 1993 był wyższy od wojewódzkiego tylko w rejonie łódzkim, w rejonach zgierskim i pabianickim osiągnął zaś ten sam poziom (tab. 2). Jeśli uwzględni się fakt, że bezpośrednią obsługą bezrobotnych zajmuje się o wiele mniejsza liczba pracowników biur, tylko tzw. pośrednicy, to wartość wskaźnika okazuje się znacznie większa – wynosiła 1063 osoby w 1994 r. Równocześnie w rejonach obserwuje się jeszcze bardziej niekorzystną sytuację i większe dysproporcje między wartościami omawianego wskaźnika. Różnice terytorialne wiązały się ze skalą bezrobocia i wielkością lokalnego rynku pracy. Najbardziej obciążeni byli pośrednicy z rejonu łódzkiego, którzy średnio w miesiącu obsługiwali 2947 bezrobotnych. Zważywszy, że norma Międzynarodowej Organizacji Pracy przewiduje, iż na jednego pośrednika maksymalnie może przypadać 200 osób, liczba samych pośredników powinna być wielokrotnie większa.

Tabela 2

Liczba bezrobotnych obsługiwana przez jednego pracownika rejonowego urzędu pracy
w województwie łódzkim

Rok	W całym województwie	RUP w Łodzi	RUP w Pabianicach	RUP w Zgierzu	RUP w Ozorkowie
1991	264	324	180	133	188
1993	232	288	125	125	×
1994	242	282	123	161	×
Liczba bezrobotnych obsługiwana przez jednego pośrednika					
1993	721	806	689	545	×
1994	1 063	2 947	637	668	×

× – rejon zlikwidowany.

Źródło: Jak w tab. 1.

W badanym okresie uległa pewnej poprawie struktura wykształcenia pracowników urzędów (tab. 3). Decydującą część kadry łódzkiej służby zatrudnienia stanowiły osoby z wykształceniem średnim (w tym: ekonomicznym 37,4%, ogólnokształcącym 37%). Natomiast wśród osób z wykształceniem wyższym dominowali ekonomiści (37,3%), w dalszej kolejności

inżynierowie (22,7%) i prawnicy (20%). Pozostali to socjolodzy, psychologzy, pedagodzy (11,8%) i humaniści (8,2%). Uważam, że wśród personelu służby zatrudnienia zbyt mało jest osób legitymujących się wykształceniem szczególnie przydatnym w pośrednictwie i poradnictwie, takim jak pedagogiczne, socjologiczne, psychologiczne. Stanowią one tylko pojedyncze przypadki i sytuacja taka utrzymuje się od 1991 r. Inaczej wyglądała struktura kadr w Wojewódzkim Urzędzie Pracy¹⁰⁵. Odmienność polegała na zdecydowanej przewadze pracowników z wykształceniem wyższym. Ze względu na rolę wojewódzkiego urzędu układ ten odpowiadał potrzebom tego ośrodka i zabezpieczał wykonywanie jego podstawowych funkcji. Na podkreślenie zasługuje fakt wyeliminowania ze struktury urzędu pracowników z wykształceniem zasadniczym zawodowym.

Jeśli idzie o staż pracy w służbie zatrudnienia, to dla większości osób był on krótki, tj. nie sięgał 5 lat. Udział pracowników o dłuższym stażu był niski, ponad 5 lat zatrudnionych było tylko 10,1% osób. Struktura ta wynikała ze zmian organizacyjnych urzędów. W związku z utworzeniem systemu urzędów pracy i zwiększeniem się rozmiarów bezrobocia zaistniała konieczność dodatkowego angażowania nowych urzędników. Ponadto wpływ na to miała duża fluktuacja pracowników tych instytucji; ze względu na niskie płace zmieniali oni często miejsce zatrudnienia. Płace w odczuciu pracowników urzędu są zbyt niskie w porównaniu z płacami w terenowej administracji państwowej oraz administracji samorządu terytorialnego w województwie łódzkim. Przeciętne wynagrodzenie wymienionych grup jest o ponad 30% wyższe od otrzymywanego przez zatrudnionych w rejonowych biurach pracy.

Inaczej wyglądała struktura pracowników według stażu, informująca o ogólnej liczbie przepracowanych lat. Dominowały osoby, które w swojej karierze zawodowej przepracowały więcej niż 20 lat (43,6%) i 10–20 lat (36,4%). Oznacza to, iż ok. 80% pracowników łódzkiej służby zatrudnienia miało znaczne doświadczenie zawodowe. Nasuwa się pytanie, na ile potrafili je wykorzystać w wykonywanej pracy, w instytucji o charakterze publicznym, mającej do rozwiązania problemy o charakterze społecznym i ekonomicznym związane z bezrobociem. Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród bezrobotnych, którzy dokonali oceny instytucji odpowiedzialnej za pomoc dla nich, wskazywały na niedostateczny poziom kompetencji kadry zatrudnionej w tych instytucjach¹⁰⁶.

¹⁰⁵ *Analiza i ocena sytuacji...*, s. 11.

¹⁰⁶ Z. Janowska, J. Martini-Fiwek, Z. Góral, *Bezrobocie kobiet w Polsce*, Fundacja im. Friedricha Eberta. Przedstawicielstwo w Polsce, „Polityka Ekonomiczna i Społeczna” [Warszawa] 1992, z. 18, s. 77. Por. *Społeczne skutki bezrobocia w wymiarze lokalnym, Raport z badań empirycznych*, red. M. Szyłko-Skoczny, Fundacja im. Friedricha Eberta. Przedstawicielstwo w Polsce, „Polityka Ekonomiczna i Społeczna” [Warszawa] 1992, z. 24, s. 111, tablica 36.

Tabela 3

Struktura zatrudnienia w urzędach pracy według poziomu wykształcenia w województwie łódzkim w latach 1990–1994

Poziom wykształcenia	Struktura zatrudnienia					
	ogółem województwo	Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi	Rejonowy Urząd Pracy w Łodzi	Rejonowy Urząd Pracy w Pabianicach	Rejonowy Urząd Pracy w Zgierzu	Rejonowy Urząd Pracy w Ozorkowie
1991						
Wyższe	23,9	80,0	11,8	13,6	5,1	6,3
Średnie	75,0	20,0	88,2	86,4	88,1	87,4
Zasadnicze zawodowe	1,1	0,0	0,0	0,0	6,8	6,3
1993						
Wyższe	27,2	76,7	20,7	19,6	11,8	×
Średnie	72,8	23,3	79,3	80,4	88,2	×
Zasadnicze zawodowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	×
1994						
Wyższe	30,1	71,0	22,2	19,3	20,5	×
Średnie	68,7	28,9	77,0	64,5	66,3	×
Zasadnicze zawodowe	1,2	0,0	0,8	0,2	0,2	×

× – rejon zlikwidowany.

Źródło: Jak w tab. 1.

Pracownicy urzędu powinni charakteryzować się szczególnymi cechami, np. łatwością nawiązywania kontaktów, zdobywania zaufania oraz znajomością podstaw psychologii i umiejętnością współpracy z klientami. Wymienione czynniki są niezwykle ważne w obsłudze podmiotów rynku pracy, ponieważ wpływają na jakość wykonywanych usług. Bezrobocie jest zjawiskiem nowym zarówno dla pracowników urzędów, jak i dla tych, których problem ten bezpośrednio dotyczy. Szczególnie ci poszkodowani, czyli poszukujący pracy, potrzebują należytej obsługi, która umożliwiłaby im oswojenie się z nową sytuacją, a następnie skrócenie okresu bezczynności zawodowej. W praktyce zachowanie się urzędników i warunki panujące w urzędzie były czasami upokarzające dla petentów¹⁰⁷.

B) Warunki techniczne. Wyposażenie w sprzęt techniczno-biuroowy było niewystarczające przede wszystkim w pierwszym roku prowadzonych badań. W kolejnych latach dała się zauważyć sukcesywna poprawa w tym zakresie, a było to szczególnie wyraźne jeśli idzie o wyposażenie w sprzęt komputerowy, który jest podstawą dobrego funkcjonowania systemu pośrednictwa pracy. Jeśli w 1990 r. sprzętem tym dysponowały Wojewódzkie i Rejonowe Biuro w Łodzi, to w końcu 1993 r. w komputery wyposażone były wszystkie urzędy poza rejonem w Pabianicach. Jednak obsługa bezrobotnych za pomocą komputerów mogła odbywać się jedynie w Rejonowym Urzędzie Pracy w Łodzi (w przypadku mężczyzn z wykształceniem zawodowym). W pozostałych jednostkach organizacyjnych prowadzona była „ręcznie”, tj. rejestrowanie i potwierdzanie gotowości do podjęcia pracy odbywało się sposobem manualnym, na kartach rejestracyjnych. Kolejny problem dotyczył wykorzystania stosowanego oprogramowania. Warto dodać, że aby zastosowania informatyki w pracach służby zatrudnienia były efektywne, muszą zostać stworzone aktywne systemy informatyczne, służące przede wszystkim usprawnieniu pośrednictwa pracy, dostarczające informacji bezrobotnym i zakładom poszukującym pracowników, a nie tylko organom administracyjnym.

Funkcjonujące początkowo systemy informatyczne miały charakter ewidencyjno-sprawozdawczy, nie pozwalały tym samym na optymalne kojarzenie przez komputer – według ustalonych kryteriów – propozycji pracy z osobami jej poszukującymi, co jest nieodzownym elementem prowadzenia aktywnego pośrednictwa pracy.

Sytuacja uległa poprawie w 1992 r. po wprowadzeniu programu BOSS, który ułatwiał pośrednictwo. Program ten miał zakres lokalny i nie był spójny z systemami funkcjonującymi w innych regionach. Istnieje też

¹⁰⁷ E. Pełka-Pelińska, *Bezrobocie w świadomości klientów Rejonowego Biura Pośrednictwa Pracy w Łodzi*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 1991, nr 4.

konieczność jego modyfikacji ze względu na zmianę przepisów, wymaganą dokumentację i nową sprawozdawczość dla GUS-u. Mimo pewnych niedoskonałości program ten odegrał pozytywną rolę w procesie unowocześniania metod pracy służby zatrudnienia, potwierdzając celowość i konieczność zastosowania informatyki. Z chwilą skomputeryzowania wszystkich jednostek pośrednictwa pracy w województwie łódzkim wskazane byłoby połączenie ich z odpowiednio rozbudowaną siecią komputerową, co zapewniłoby sprawny i szybki przepływ informacji o osobach bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach.

W zakresie łączności telekomunikacyjnej występuje konieczność wzmocnienia dotychczasowej sieci, w szczególności zakupu dodatkowych numerów zewnętrznych, jak również małych centrali telefonicznych dla delegatur rejonowych biur. Dodatkowym utrudnieniem w pracy urzędu były braki w wyposażeniu w sprzęt techniczny, np. kserokopiarki, telefaksy, maszyny do pisania, kalkulatory, biurka, krzesła. Niedostateczne było również zaopatrzenie w materiały piśmienne, zeszyty, skoroszyty, segregatory, papier maszynowy, kserograficzny itp.¹⁰⁸

C) Warunki lokalowe. Przeprowadzona analiza warunków realizacji pośrednictwa pracy wskazała na niekorzystną sytuację lokalową urzędów. Szczególnie jaskrawo problem ten wystąpił w przypadku rejonowego urzędu w Łodzi.

Na przełomie lat 1990/1991 biura mieściły się w pomieszczeniach zajmowanych poprzednio przez służbę zatrudnienia. Wszystkie wymagały remontu i adaptacji dla celów urzędu pracy. Klienci na ogół oczekiwali w małych, ciasnych, ciemnych korytarzach, pozbawionych wentylacji i prawidłowego oświetlenia. Pokoje były ciemne, wewnętrznie połączone, często bez możliwości ustawienia krzeseł dla czekających. Tablice informacyjne były duże, ale wiadomości zamieszczane na nich nieczytelne – długie ciągi maszynopisu, małe litery. Wymienione mankamenty stwarzały bardzo niekorzystne warunki pracy, które powodowały często powstawanie silnych napięć między urzędnikami a bezrobotnymi.

Należy podkreślić, iż narastające problemy spowodowały uruchomienie działań mających na celu pozyskanie dodatkowej powierzchni. Przyniosły one niejednorodne efekty. W przypadku Rejonowego Urzędu Pracy w Pabianicach pozyskano i zaadaptowano 8 dodatkowych pomieszczeń, a jedna z jego delegatur otrzymała nowy lokal. Natomiast Rejonowy Urząd w Zgierzu zmienił siedzibę i aktualnie ma wystarczająco wiele pomieszczeń i specjalne boksy kasowe. Ponadto nowe lokale uzyskały jego delegatury w Aleksandrowie Łódzkim, Głownie, Strykowie i Ozorkowie.

¹⁰⁸ *Problemy funkcjonowania biur pracy województwa łódzkiego na przestrzeni 1990–1992*, WBP, Łódź 1992, s. 7.

Najtrudniejsza sytuacja lokalowa występowała w Wojewódzkim Urzędzie Pracy oraz w łódzkim biurze rejonowym. Pomieszczenia Urzędu Wojewódzkiego, które znajdowały się w kilku segmentach (A, B i C), wymagały remontu, konieczna była jego rozbudowa, co wiązało się z powołaniem Ośrodka ds. Zatrudnienia i Rehabilitacji. Podjęto również działania zmierzające do poprawy bazy lokalowej rejonowego urzędu. Była ona zlokalizowana w różnych częściach miasta, co czasami utrudniało bezrobotnym dotarcie do odpowiedniego oddziału urzędu. Jak już pisałam wydzielone oddziały urzędu rejonowego obsługiwały bezrobotnych w zależności od poziomu ich wykształcenia. Konsekwencją podjętych działań mających poprawić warunki lokalowe, było oddanie do użytku w połowie 1994 r. unowocześnionego budynku dla bezpośredniej obsługi bezrobotnych.

3.3. Poziom i struktura bezrobocia

Największy wpływ na sytuację na rynku pracy województwa łódzkiego, z punktu widzenia kształtowania się dwóch podstawowych kategorii rynku, tj. popytu i podaży pracy, miało miasto Łódź. Procesy jakie zachodziły w tym ośrodku bezpośrednio kształtowały rynek pracy, będący przedmiotem badań (ok. 80% bezrobotnych to mieszkańcy Łodzi – z wyjątkiem I kwartału 1990 r.). W niewielkim natomiast stopniu oddziaływały na rynek pozostałe rejony województwa, tj. Pabianice, Zgierz i Ozorków. Do końca 1992 r. udział bezrobotnych z tych obszarów wynosił mniej niż 10%. Od stycznia 1993 r. dał się zaobserwować wzrost udziału bezrobotnych z rejonu zgierskiego, co było rezultatem likwidacji rejonu Ozorków, a następnie włączenia go do wspomnianego rejonu. Tym samym od 6 lipca 1992 r. uległ modyfikacji układ lokalnych rynków pracy w województwie łódzkim.

W latach 1990–1993 w województwie łódzkim wzrastała liczba bezrobotnych, przy czym natężenie dynamiki tego wzrostu słabło z roku na rok. W badanym okresie liczba osób poszukujących pracy zwiększyła się kilkakrotnie, najwięcej osób zostało zarejestrowanych w pierwszych dwóch latach. Można również zaobserwować sezonowy wzrost liczby bezrobotnych w trzecich kwartałach poszczególnych lat, a więc w miesiącach wakacyjnych. Prawdopodobnie zjawisko to było powodowane pojawieniem się absolwentów na rynku pracy. Przyczyną dużych przyrostów bezrobotnych w pierwszych dwóch latach badanego okresu były zwolnienia grupowe pracowników przedsiębiorstw. Redukcji tej dokonano w ramach wprowadzenia w życie ustawy z dnia 28.12.1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu¹⁰⁹. Zwalniani na

¹⁰⁹ Dz.U. z 1990 r., nr 4, poz. 19.

mocy tej ustawy stanowili 28,5% ogółu bezrobotnych w 1990 r. i 39,1% w 1992 r. Od 1993 r. proces ten został zahamowany.

Nierównowaga na rynku pracy miała również charakter strukturalny, odnoszący się do grup ludności według płci, wieku, stanowisk pracy. Na wojewódzkim rynku pracy dominowali mężczyźni i ich udział kształtował się w przedziale 64,6% (I kw. 1990 r.) – 52,2% (III kw. 1993 r.). Kobiet zatem w ogólnych zasobach bezrobotnych było mniej niż 50%. Spowodowane to było silniejszym rozwojem przemysłu odzieżowego, handlu i całego sektora usług, które to dziedziny charakteryzują się stosunkowo wysokimi współczynnikami feminizacji zatrudnienia. Jednak w skali całego województwa dał się zaobserwować systematyczny wzrost liczby bezrobotnych kobiet.

Dane o strukturze bezrobocia według poziomów wykształcenia wskazują na wysokie udziały osób z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym w populacji bezrobotnych. Poziom edukacji jest więc czynnikiem wyznaczającym zakres dezaktywizacji. Oznacza to, że im wyższe wykształcenie, tym mniejsze możliwości zwolnienia, a większe znalezienia pracy. Dwa czynniki tłumaczą tę sytuację. Po pierwsze pracodawcy preferują kandydatów, którzy charakteryzują się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami. Po drugie polski system edukacji zawodowej jest nadmiernie wyspecjalizowany. Dlatego prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez absolwentów szkół zawodowych jest zmniejszone. Potrzeby zmian w procesie kształcenia dowodzi również struktura bezrobotnych według wieku. Najsilniejszy wzrost dezaktywizacji (z 11,8% w 1991 r. do 20,5% w 1994 r.) obserwowano w grupie wiekowej 18–24 lata.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w całym badanym okresie dominowały na rynku pracy województwa łódzkiego osoby w wieku 24–44 lata. Wskaźnik struktury dla tej grupy wiekowej bezrobotnych wahał się od 68,5% w 1991 r. do 55,3% w 1993 r. Jest to istotny problem, osoby te cechują się bowiem ustabilizowanymi kwalifikacjami zawodowymi i są w pełni sił twórczych.

Wśród bezrobotnych obserwowano niewielki odsetek osób w wieku przedemerytalnym (od 3,2% w 1991 r. do 4,0% w 1994 r.). Było to spowodowane wdrożeniem przepisów o możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, niektórymi przywilejami zawodowymi (pracownicy zatrudnieni w warunkach szkodliwych dla zdrowia) oraz dodatkowymi przepisami wynikającymi z likwidacji przedsiębiorstw, co umożliwiło osobom zagrożonym redukcją przejście na emeryturę. Zatem obsługa i koszt dezaktywizacji zawodowej ludzi w starszych grupach wiekowych został przerzucony na system emerytalno-rentowy.

Na ponowną aktywizację zawodową bezrobotnych wpływa czas pozostawania bez pracy. Z badań socjologicznych prowadzonych na populacji pracodawców wynika, że niechętnie zatrudniają oni osoby pozbawione pracy w długim okresie. Głównym argumentem przeciwko angażowaniu ich

było przeświadczenie, że tracą one poczucie obowiązku zawodowego. Ponadto długi okres bezczynności zawodowej wpływa negatywnie na samego bezrobotnego powodując jego mniejszą aktywność w poszukiwaniu pracy i wprowadza go w stan apatii.

Przeprowadzone w tym artykule badanie dotyczące długości czasu pozostawania bez pracy wskazuje, że najczęściej w ogólnej liczbie bezrobotnych było osób, które pozostawały bez pracy powyżej 12 miesięcy. Wskaźnik struktury dla tej grupy wynosił w województwie ponad 40% w 1994 r. i charakteryzował się najwyższą dynamiką wzrostu. Następną zbiorowość stanowiły osoby objęte dezaktywizacją od 10 do 12 miesięcy. Najmniej było bezrobotnych, których czas pozostawania bez pracy nie przekroczył jednego miesiąca (4,4% w 1993 r.). Jest to podstawa do stwierdzenia, że osobom, które uzyskały status bezrobotnego, nie było łatwo opuścić tę grupę, a możliwość jej opuszczenia malała w miarę upływu czasu pozostawania w tej populacji. Powyższe tendencje wskazują na stagnacyjny charakter zasobu bezrobocia na omawianym terenie.

Prezentowana dotychczas analiza bezrobocia w województwie łódzkim jest bardzo uproszczona i nie ujmuje wszystkich aspektów tego zjawiska. Prezentacja taka jest jednak celowa, chciałam bowiem jedynie zarysować skalę problemu, która bezpośrednio determinowała działania podejmowane przez system pośrednictwa pracy. Szersze omówienie sytuacji na łódzkim rynku pracy czytelnik może znaleźć w aneksie i komentarzu zamieszczonym na końcu niniejszego zeszytu.

3.4. Formy pośrednictwa pracy

Trudna sytuacja na omawianym rynku pracy spowodowała określone działania służby zatrudnienia. Mają one na celu ograniczenie bezrobocia. Podstawową rolę w przeciwdziałaniu bezrobociu i ograniczaniu jego negatywnych skutków w skali regionalnej i lokalnej w badanym okresie odgrywały wojewódzki i rejonowe urzędy pracy. Obowiązek ten został ustawowo¹¹⁰ nałożony na rejonowe urzędy, które prowadziły pośrednictwo pracy. Podstawowym ich zadaniem było wykonywanie pośrednictwa rozumianego jako udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu zadowalającego ich zatrudnienia oraz zakładom w znalezieniu odpowiednich pracowników. Gdy sytuacja uniemożliwiała zapewnienie bezrobotnemu pracy, urzędy były zobowiązane do inicjowania procesu ich szkolenia i przekwalifikowywania, tworzenia i finansowania dodatkowych miejsc pracy, robót publicznych, prac interwencyjnych oraz udzielania pożyczek na

¹¹⁰ Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16.10.1991 r.

podjęcie działalności gospodarczej. Stosując te formy, urzędy w sposób pośredni pomagały bezrobotnym w ponownej ich aktywizacji. W praktyce było to możliwe dzięki funkcjonowaniu Funduszu Pracy, którego środki przeznaczano na uruchomienie tych przedsięwzięć. Z jednej strony fundusz stwarzał możliwości prawne zastosowania aktywnych form, a z drugiej, ze względu na niedobór środków, był poważną barierą ograniczającą działania służby.

Z danych zawartych w tab. 4 wynika, że podstawowymi wydatkami w województwie były zasiłki dla bezrobotnych oraz składki na ich ubezpieczenie społeczne. W 1990 r. na ten cel przeznaczono 53 789,9 mln zł, co stanowiło 51,5% łącznych wydatków, w roku 1993 zasiłki ze składkami na ubezpieczenie pochłonęły zaś 1 025 416,3 mln zł, tj. 70% ogółu środków badanego funduszu. Analiza struktury wydatków Funduszu Pracy w województwie łódzkim wskazuje na stałe zwiększanie się do 1992 r. udziału środków przeznaczonych na osłonę socjalną dla bezrobotnych. Relatywny wzrost wydatków na zasiłki w ogólnej sumie środków Funduszu Pracy, którymi gospodarowały rejonowe urzędy w województwie łódzkim, wiązał się ze stale rosnącą liczbą bezrobotnych, którym przysługiwało prawo do zasiłku. W 1994 r. obserwujemy już zmniejszenie się udziału zasiłków w ogólnych wydatkach do 70%. Było to skutkiem pozbawienia części beneficjentów dalszej pomocy materialnej. Bezwzględny natomiast wzrost wydatków na zasiłki w 1992 r. był przede wszystkim wynikiem przedłużenia okresu ich pobierania o kolejne 6 miesięcy w rejonach szczególnie zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym¹¹¹ oraz wzrostem przeciętnego wynagrodzenia – podstawy naliczania wysokości zasiłku.

Struktura rozdysponowania środków Funduszu Pracy determinowała więc bierny charakter rejonowych urzędów, który wiązał się z osłoną socjalną osób poszukujących pracy. Wydaje się, że kwestię osłony socjalnej dla bezrobotnych należy powiązać z zabezpieczeniem socjalnym, gwarantowanym w systemie opieki społecznej, i poziomem płacy minimalnej. Doświadczenia krajów o gospodarce rynkowej wskazują, że wysokość i okres pobierania zasiłku dla poszukujących pracy spełniają dwie funkcje: dochodową i motywacyjną. Występuje między nimi sprzeczność polegająca na tym, że zbliżenie kwoty zasiłku do dochodów z pracy, którą można podjąć, lub wydłużenie okresu pobierania zasiłku wywołują indyferentny stosunek bezrobotnego do poszukiwania zatrudnienia. W praktyce należałoby dążyć do kompromisu między tymi funkcjami, uwzględniając różnorakie uwarunkowania społeczno-ekonomiczne.

¹¹¹ Według *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19.11.1992 r. w sprawie wydłużenia okresu pobierania zasiłków w rejonach administracyjnych zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym* (Dz.U. z 1992 r., nr 87, poz. 440). Między innymi województwo łódzkie było zaliczone do tych rejonów.

Tabela 4•

Wydatki z Funduszu Pracy według wykonanych zadań w latach 1990–1994

Wyszczególnienie	Rok									
	1990		1991		1992		1993		1994	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Wydatki ogółem	104 405,0	100,0	485 779,6	100,0	875 350,8	100,0	1 167 986,5	100,0	1 478 142,2	100,0
w tym:										
– zobowiązania niezrealizowane			57 104,1	11,7	151 583,8	17,3	103 809,9	8,9	.	.
1) Zasiłki i świadczenia dla bezrobotnych	53 789,9	51,5	398 364,3	82,0	735 859,4	84,1	875 989,4	75,0	1 025 416,3	69,4
2) Aktywne formy ogółem	38 776,1	37,1	51 250,5	10,5	92 597,5	10,6	265 015,2	22,7	416 511,7	28,2
w tym:										
– szkolenia	410,9	0,4	5 495,4	1,1	24 353,2	2,8	52 639,4	4,5	857 757,7	5,8
– prace interwencyjne	4 430,4	4,2	21 046,0	4,3	16 836,2	1,9	74 507,3	6,4	147 591,9	10,0
– roboty publiczne					7 376,4	0,8	63 700,9	5,5	145 649,3	9,9
– pożyczki dla bezrobotnych	26 857,7	25,7	20 358,2	4,2	26 880,9	3,1	30 768,4	2,6	17 613,7	1,2
– pożyczki dla zakładów pracy	7 077,1	6,8	4 350,9	0,9	17 150,8	2,0	43 273,6	3,7	19 487,4	1,3
– aktywizacja zawodowa absolwentów	.	.	.	.	.	.	125,6	0,0	411,7	0,0
3) Przygotowanie zawodowe młodocianych	10 051,3	9,6	31 492,3	6,5	46 412,2	6,0	20 819,2	1,7	16 989,9	1,1
4) Ekwiwalenty pieniężne dla uczniów i premie dla opiekunów	1 340,6	1,3	4 464,3	1,0	8 350,3	1,0	32,2	0,0	.	.

Tabela 4 (cd.).

Wyszczególnienie	Rok									
	1990		1991		1992		1993		1994	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
5) Dodatki wyrównawcze	12,3	0,0	567,4	0,1	468,2	0,0	12,2	0,0	.	.
6) Miejsca pracy dla inwalidów	272,7	0,3	4 021,4	0,8	2 747,0	0,3	652,0	0,0	.	.
7) Rozwój systemu informacyjnego	82,0	0,1	28,1	0,0	685,9	0,1	2 380,6	0,2	10 376,4	0,7
8) Zasiłki dla absolwentów szkół wyższych	54,1	0,1	51,4	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	.	.
9) Inne zadania	26,0	0,0	4,2	0,0	144,8	0,0	3 117,9	0,3	8 847,9	0,6
I. Wydatki Rejonowych Urzędów Pracy	.	.	485 756,6	100,0	875 133,6	99,9	1 167 502,6	99,9	1 478 142,2	100,0
w tym:	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
RUP w Łodzi	.	.	358 137,1	73,7	650 108,4	74,3	836 314,3	71,6	1 048 304,8	70,9
RUP w Zgierzu	.	.	55 190,2	11,4	134 042,2	15,3	208 868,4	17,9	278 555,0	18,9
RUP w Pabianicach	.	.	55 403,1	11,4	90 980,0	10,4	122 319,9	10,5	148 123,8	10,1
RUP w Ozorkowie	.	.	17 026,1	3,5	×	×	×	×	×	×
II. Wydatki Wojewódzkiego Urzędu Pracy	.	.	23,1	.	217,2	0,1	483,9	.	3 158,6	0,1

. – brak danych; × – rejon zlikwidowany.

Źródło: Ocena wykorzystania środków Funduszu Pracy w województwie łódzkim w 1990 r., Łódź 1991; Informacja dotycząca wykorzystania środków Funduszu Pracy za rok 1991, WBP w Łodzi, Łódź 1992; Analiza wykorzystania środków Funduszu Pracy za rok 1992, WBP w Łodzi, Łódź 1993, Analiza wykorzystania środków Funduszu Pracy w 1993 roku, WUP w Łodzi, Łódź 1994.

Kolejną pozycję w wydatkach Funduszu Pracy stanowiły tzw. aktywne formy ograniczania rozmiarów i skutków bezrobocia. Koszty poniesione na finansowanie tych zadań wyniosły w 1990 r. 38 776 mln zł, tj. 37,1%, w 1991 r. na ten cel przeznaczono zaś 51 250,5 mln zł, co stanowiło jedynie 10,5% łącznych wydatków. Tak znaczny spadek udziału wydatków z Funduszu Pracy na aktywne politykę rynku pracy wynikał przede wszystkim z wysokiego wzrostu bezrobocia w województwie oraz ze szczególnie trudnej sytuacji budżetu państwa, która uniemożliwiła zwiększenie dotacji przeznaczonej na ten cel. W tych warunkach ograniczono znacznie finansowanie zadań o charakterze fakultatywnym, kosztem zabezpieczenia ciągłości wypłat zasiłków dla bezrobotnych. Dlatego w styczniu 1991 r. wstrzymano wypłaty pożyczek i refundacje wynagrodzeń przy pracach interwencyjnych, a następnie wprowadzono limity tych wydatków w stosunku do kwoty wypłaconych zasiłków dla bezrobotnych. Kontrowersyjne jest dzielenie limitu środków na poszczególne cele na szczeblu centralnym. Decyzje takie powinny być podejmowane przez lokalną administrację pracy na podstawie lokalnych potrzeb i priorytetów. Limitowanie wydatków ograniczało podejmowanie inicjatyw i działań w zakresie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu przez urzędy pracy. Podobna sytuacja finansowa utrzymywała się w 1992 r. i urzędy prowadziły nadal przede wszystkim działalność osłonową, a więc realizowały zadania o charakterze obligatoryjnym.

Dodatkowo sytuację utrudniało nierytmiczne i niepełne, w stosunku do składanych zapotrzebowań, przekazywanie środków finansowych Funduszu Pracy na konta biur. W konsekwencji powodowało to sukcesywny wzrost niezrealizowanych zobowiązań urzędów wobec świadczeniobiorców. Z danych liczbowych wynika (tab. 4), że aktywne formy ograniczania rozmiarów i skutków bezrobocia, realizowane przez rejonowe urzędy, były w latach 1991–1992 mało znaczące. Dowodzi to niskiej rangi problematyki bezrobocia w polityce społeczno-gospodarczej. Niedobór środków finansowych i ogromne tempo wprowadzanych wówczas w systemie gospodarczym i społecznym zmian są tylko częściowym usprawiedliwieniem tych nieprawidłowości. Bardzo istotnym czynnikiem było, jak się wydaje, niewłaściwe podejście do problemu bezrobocia.

W 1993 r. po raz pierwszy dały się zaobserwować znaczne zmiany w strukturze podziału Funduszu Pracy. Polegały one na zwiększonym udziale aktywnych form w ogólnych wydatkach funduszu (21,6%, por. tab. 4). Było to efektem przyznania zwiększonego limitu środków Funduszu Pracy z tytułu zaliczenia województwa łódzkiego do rejonów szczególnie zagrożonych bezrobociem. Ponadto uległa poprawie działalność informacyjna urzędu. Przyjrzyjmy się teraz bliżej strukturze rozdziału środków na tzw. aktywne formy.

A) Pożyczki. Dane zamieszczone w tab. 4 wskazują na dwie tendencje: sukcesywny wzrost wydatków związanych z edukacją bezrobotnych (od 0,4% w 1990 r. do 5,8% w roku 1994) oraz systematyczne zmniejszanie się udziału środków przeznaczonych na pożyczki dla bezrobotnych (z 25,7% w 1990 r. do 1,2% w roku 1994).

W latach dziewięćdziesiątych pożyczki dla bezrobotnych cieszyły się dużym zainteresowaniem. Popularności ich sprzyjały zasady kredytowania, według których początkowo umarzano pożyczki w 50%, pod warunkiem, że utrzymanie stworzonego dzięki pożyczce miejsca pracy nie trwało krócej niż 24 miesiące. Jednak ze względu na ograniczoną ilość środków, jakie mogły być przeznaczone na ten cel, szanse na uzyskanie pożyczki miało niewielu wnioskodawców. Sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu, powodując zawieszenie przez urząd działalności kredytowej, w IV kwartale 1991 i w I kwartale 1992 r. Następnie wprowadzono limity w wydatkowaniu środków na pożyczki. Działania te spowodowały zmniejszenie się liczby udzielanych pożyczek z 1760 w 1990 r. do 604 w roku 1992 (tab. 5). Należy zauważyć, iż pożyczkobiorcami w badanym okresie byli przede wszystkim mężczyźni.

Wspomniane pożyczki były przeznaczone na prowadzenie różnorodnej działalności gospodarczej. W pierwszym roku najliczniejszą grupę wśród otrzymujących je stanowiły przedsiębiorstwa handlowe typu hurtowego, obwoźnego, detalicznego, „zagranicznego”¹¹². Skoncentrowanie się na działalności handlowej było wynikiem słabo rozwiniętej, w stosunku do potrzeb konsumenta, sieci handlowej. Ponadto do jej podjęcia wystarczył kilku-milionowy kapitał, a zyski były osiągane szybko. W późniejszych latach kredytowano wyłącznie handel hurtowy i detaliczny.

Pożyczki sprzyjały również rozwojowi działalności wytwórczej (kreowaniu przedsiębiorstw odzieżowych, dziewiarskich, tkackich, obuwniczych). Był to kierunek prawidłowy i uzasadniony z uwagi na tradycję, miejscową bazę surowców i materiałów do produkcji, rozwiniętą sieć branżowych sklepów. Warunki występujące w województwie łódzkim dawały zatem możliwość wykorzystania bezrobotnych pracowników o określonych kwalifikacjach zawodowych oraz urządzeń i pomieszczeń produkcyjnych w likwidowanych zakładach.

Kolejną grupą jednostek gospodarczych uruchomionych przez bezrobotnych były placówki usługowe. Zajmowały się one działalnością budowlaną, transportową, szklarską, szewską. W późniejszych latach zaczęły pojawiać się nowe formy usług, np. reklamowe, prawne, komputerowe, poligraficzne. Wolniejszy ilościowy rozwój placówek usługowych można tłumaczyć zmniejszonym popytem na wiele rodzajów usług.

¹¹² H. Retkiewicz, *Działalność gospodarcza bezrobotnych*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 7.

O wiele 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 0,9% w roku 1991 (por. tab. 4).

Mała popularność tej formy wynikała z ogólnej sytuacji gospodarczej w województwie. Większość zakładów pracy znajdowała się w trudnym położeniu finansowym i była bardziej zainteresowana redukcją zatrudnienia, niż kreowaniem nowych miejsc pracy. Zbyt ryzykowne było w takich warunkach zaciąganie pożyczek; pracodawcy nie mogli dać gwarancji prawidłowego wywiązania się ze zobowiązań wobec urzędu pracy. Powolny proces restrukturyzacji przedsiębiorstw również nie sprzyjał rozwijaniu się tej formy aktywizacji.

Liczba zakładów zabiegających o pożyczki z Funduszu Pracy systematycznie zmniejszała się do 1992 r. (tab. 5). Podmioty, które decydowały się na ich zaciąganie widziały w tym możliwość pozyskania taniego kredytu. Szczególnie w 1990 r. zasady kredytowania z Funduszu Pracy były bardzo liberalne i śmiało mogły konkurować z warunkami jakie oferowały banki.

Tabela 5

Miejsca pracy utworzone w województwie łódzkim w wyniku udzielonych pożyczek w latach 1990–1994

Wyszczególnienie	Rok				
	1990	1991	1992	1993	1994
1) Miejsca pracy utworzone przez bezrobotnych w województwie	1 760	1 029	604	633	281
w tym:					
RUP Łódź	·	768	426	414	182
RUP Pabianice	·	107	81	111	68
RUP Zgierz	·	120	97	108	31
RUP Ozorków	·	34	0	×	×
2) Dodatkowe miejsca pracy utworzone przez zakłady w województwie	436	215	343	695	227
w tym:					
RUP Łódź	·	166	198	524	159
RUP Pabianice	·	35	65	100	38
RUP Zgierz	·	14	80	71	30
RUP Ozorków	·	0	0	×	×
3) Liczba zakładów organizujących dodatkowe miejsca pracy	167	117	108	241	52

· – brak danych; × – rejon zlikwidowany.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie miesięcznych sprawozdań o rynku pracy MPiPS – 01 Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi.

B) Prace interwencyjne. Prace interwencyjne w największym stopniu stwarzały bezrobotnym szansę ponownej aktywizacji zawodowej. W badanym okresie liczba zorganizowanych miejsc w ramach takich prac wzrosła z 4373 w 1990 r. do 13 837 w 1994 r. (tab. 6). Można zauważyć, że zwiększenie liczby miejsc pracy interwencyjnej nie znajduje odzwierciedlenia we wzroście wskaźnika struktury wydatków Funduszu Pracy i przyroście liczby bezrobotnych zatrudnianych przy tych pracach. Udział środków przeznaczanych na ten cel w ogólnych wydatkach Funduszu był stosunkowo niski i wahał się od 6,4% w 1993 r. do 1,9% w roku 1992 (tab. 4). Oznacza to, iż ta forma aktywizacji nie obciążała w zbyt dużym stopniu Funduszu Pracy. Było to możliwe dzięki obowiązującym od 1992 r. zasadom, według których zakłady organizujące takie stanowiska dla bezrobotnych mogły mieć refundowane środki finansowe tylko do wysokości zasiłku i składki ZUS. Natomiast obowiązujące wcześniej zasady refundacji, według których zwrot kosztów mógł dotyczyć stawek wynagrodzenia odpowiadających stawkom na stanowiskach, na jakich przez czas trwania prac interwencyjnych byli zatrudnieni bezrobotni, spowodował w 1990 r., że liczba bezrobotnych skierowanych do tych prac pokrywała się z liczbą faktycznie zatrudnionych. Znaczne rozbieżności między tymi liczbami są szczególnie widoczne w 1993 r. Uważam, iż spowodowało to niskie wynagrodzenie proponowane bezrobotnym, które było zbliżone do wysokości przysługującego zasiłku. Płaca w tym przypadku nie była bodźcem do podejmowania zatrudnienia. Należy jednak zaznaczyć, iż i w tym roku i w roku 1994 utworzono najwięcej stanowisk interwencyjnych i największa grupa bezrobotnych z analizowanego okresu była na nich zatrudniona. Zjawisko to wynikało z kolejnych modyfikacji przepisów prawnych, które stworzyły w III kw. 1992 r. możliwość kreowania takich stanowisk pracy w zakładach zatrudniających mniej niż dziesięć osób¹¹³. Przyjęte rozwiązanie sprzyjało oczekiwaniom małych podmiotów, co znalazło odbicie w statystyce (tab. 6), przede wszystkim one były bowiem zainteresowane tworzeniem stanowisk interwencyjnych.

W ramach rozpatrywanych prac organizowano miejsca dla różnych grup zawodowych: na stanowiska nierobotnicze, robotników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych, w zależności od potrzeb pracodawców i możliwości urzędów. Uwzględniając kryterium stanowisk pracy dostrzegamy, że znaczna była rola tego instrumentu w tworzeniu doraźnego zatrudnienia na stanowiskach nierobotniczych. Z jednej strony rozwiązywał on problem dezaktywizacji określonej populacji bezrobotnych, a z drugiej umożliwiał sprawniejsze funkcjonowanie instytucji głównie o charakterze publicznym, które ze względu na trudności finansowe nie mogły zwiększyć zatrudnienia. Instytucje

¹¹³ Rozporządzenie MPiPS z dnia 28.08.1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizowania prac interwencyjnych (Dz.U. z 1992 r., nr 69, poz. 348).

Tabela 6

Prace interwencyjne w województwie łódzkim w latach 1990–1994

Wyszczególnienie	Rok				
	1990	1991	1992	1993	1994
1) Liczba zorganizowanych miejsc pracy interwencyjnej	4 373	8 443	5 062	11 043	13 837
2) Liczba zakładów organizujących prace interwencyjne	228	970	881	2 144	3 938
3) Liczba bezrobotnych skierowanych do prac interwencyjnych	4 373	8 982	4 663	16 910	19 215
4) Liczba bezrobotnych zatrudnionych przy pracach interwencyjnych	4 373	2 209	3 884	7 908	12 013

Źródło: Jak w tab. 5.

takie, jak PZU, ZUS, urzędy pracy, zakłady gospodarki komunalnej czy mieszkaniowej, bez dodatkowych nakładów kapitałowych miały dostęp do taniej siły roboczej. Miejsca takie, choć w mniejszym zakresie, były tworzone również w jednostkach produkcyjno-handlowych na stanowiskach sprzedawcy, ślusarza, elektryka¹¹⁴.

C) Szkolenie i przekwalifikowanie. Przyuczanie bezrobotnych do wykonywania zawodu bądź też ich przekwalifikowanie było kolejnym świadczeniem państwowego systemu pośrednictwa na rzecz osób pozbawionych pracy. Miało ono dostosować kwalifikacje bezrobotnych do popytu występującego na rynku pracy lub przygotować ich do podjęcia samodzielnej działalności gospodarczej. Przez podniesienie kwalifikacji, czy też zmianę zawodu, miała się zwiększyć szansa bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia. Proces inwestowania w czynnik ludzki był w coraz większym stopniu realizowany, co zyskało odzwierciedlenie w podziale środków Funduszu Pracy i wzroście liczby osób kierowanych na kursy i je kończących (tab. 4 i 7).

W miarę powiększania się skali bezrobocia zmieniało się również podejście samych bezrobotnych do tej formy pomocy. Sytuacja gospodarcza kraju i położenie materialne osób pozbawionych pracy w coraz większym stopniu uzasadniało potrzebę dalszej edukacji w celu sprostania wymaganiom rynku. I jeśli w 1990 r. 37,6% osób skierowanych na kursy ukończyło je, to w 1993 r. wskaźnik ten zwiększył się do 95,8%. Dodatkowego wyjaśnienia wymagają dane liczbowe z 1992 r. Ze zgromadzonych informacji w tabeli 7

¹¹⁴ Informacje o bezrobociu i problemach biur pracy..., s. 22; Analiza wykorzystania środków Funduszu Pracy w 1993 r., Łódź 1994, s. 7.

Proces szkolenia i przekwalifikowywania w województwie łódzkim w latach 1990–1994

Wyszczególnienie	Rok							
	1991		1992		1993		1994	
	ogółem	w %	ogółem	w %	ogółem	w %	ogółem	w %
1) Liczba osób skierowanych na szkolenie w województwie	725	100	1 816	100	8 864	100	9 829	100
w tym:								
RUP Łódź	.	.	1 264	100	7 084	100	7 189	100
RUP Pabianice	.	.	211	100	536	100	661	100
RUP Zgierz	.	.	241	100	1 126	100	1 979	100
RUP Ozorków	.	.	100	100	118	100	×	×
2) Osoby, które ukończyły szkolenie w województwie	273	37,6	1 814	99,9	4 810	54,6	9 422	95,8
w tym:								
RUP Łódź	.	.	.	.	3 536	.	7 376	102,6
RUP Pabianice	.	.	.	.	409	.	630	95,3
RUP Zgierz	.	.	.	.	809	.	1 416	71,5
RUP Ozorków	.	.	.	.	56	.	×	×
3) Bezrobotni, którzy po szkoleniu podjęli pracę w województwie	.	.	.	.	770	16,0	3 857	41,0
w tym:								
RUP Łódź	.	.	.	.	.	.	3 214	43,0
RUP Pabianice	.	.	.	.	.	.	264	42,0
RUP Zgierz	.	.	.	.	.	.	379	27,0
RUP Ozorków	.	.	.	.	.	.	×	×

4) Udział osób skierowanych na szkolenie do ogólnej liczby bezrobotnych w województwie	.	1,5	.	2,0	.	9,6	.	9,1
w tym:								
RUP Łódź	.	.	.	1,4	.	9,7	.	8,3
RUP Pabianice	.	.	.	2,6	.	7,0	.	8,7
RUP Zgierz	.	.	.	3,0	.	11,5	.	14,7
RUP Ozorków	.	.	.	3,3	.	5,5	×	×

. – brak danych; × – rejon zlikwidowany.

Źródło Jak w tab. 4 i 5.

wynika, że 54,6% osób skierowanych na szkolenie je ukończyło – tak niski w porównaniu z 1991 r. wskaźnik struktury nie ujmował tych osób, które jeszcze kontynuowały szkolenie (4351 na koniec roku), a były skierowane na nie w tym roku.

Ponadto rozwojowi procesu edukacji sprzyjały do 1992 r. zasady wsparcia finansowego kształcących się bezrobotnych. Zasiłek szkoleniowy pełnił funkcję motywującą do podnoszenia kwalifikacji. Sytuacja uległa radykalnej zmianie w lutym 1992 r. Ujednolicono wysokość zasiłku szkoleniowego do poziomu 115% zasiłku dla bezrobotnych oraz ograniczono jego wypłaty do kręgu osób uprawnionych do pomocy materialnej. Zastosowano także regułę zwrotu pobranych zasiłków wówczas, gdy bezrobotny z przyczyn nieuzasadnionych przerwał szkolenie. Szczególnie wprowadzenie tej ostatniej reguły miało charakter dyscyplinujący.

Problematyka szkoleniowa cieszyła się coraz większą popularnością i zwiększała aktywność bezrobotnych, którzy coraz częściej sami decydowali o kierunkach dalszego kształcenia. Niestety ze względu na bardzo złożoną i trudną sytuację finansową państwa, urzędy pracy musiały ograniczać stosowanie tej formy. Proces szkolenia hamowano poprzez wprowadzenie ustalonych przez ministerstwo pracy limitów, dlatego w 1991 i w 1992 r. kierowano na kursy przede wszystkim te osoby, którym rekwalifikacja gwarantowała zatrudnienie. Kształcenie bezrobotnych odbywało się najczęściej w następujących dziedzinach: rachunkowości komputerowej, księgowości, obsługi komputerów, prowadzenia nowoczesnego sekretariatu, bankowości. Znacznie mniej kursów przeznaczano dla bezrobotnych chcących pracować na stanowiskach robotniczych. Jeśli były one organizowane, to najczęściej dotyczyły zawodu szwaczki, spawacza, palacza, motorniczego. Sądzę, iż procesem szkolenia objęte były w większym stopniu osoby posiadające kwalifikacje, z wykształceniem wyższym i średnim. Zjawisko to jest niepokojące z uwagi na rosnący udział osób bez kwalifikacji w populacji bezrobotnych. Sytuację tę można częściowo tłumaczyć brakiem konkretnego programu restrukturyzacji województwa, co uniemożliwiało określenie kierunków kształcenia dla przyszłych jego potrzeb. W dotychczasowym procesie kształcenia urzędy najczęściej opierały się na zgłoszeniach pracodawców, którzy dawali możliwość zatrudnienia pewnym kategoriom bezrobotnych. W ostatnich latach w województwie łódzkim powstało szereg instytucji, zwłaszcza o charakterze komercyjnym, zajmujących się podnoszeniem kwalifikacji i kształceniem. Były one nastawione głównie na kształcenie osób z wykształceniem średnim. Przedstawione przez nie programy szkoleniowe oceniały powoływane w urzędach komisje ds. opiniowania programów kursów dla bezrobotnych. Podstawowym ich zadaniem była merytoryczna ocena programów szkoleniowych oraz wybór rozwiązań optymalnych pod względem finansowym.

D) Roboty publiczne. Instytucja prawna robót publicznych, jako formy ograniczającej bezrobocie, została wprowadzona stosunkowo późno, bo dopiero na mocy ustawy o bezrobociu i zatrudnieniu z 16.10.1991 r. Praktyczne zastosowanie tej formy mogło nastąpić dopiero po wydaniu odpowiedniego aktu wykonawczego. W samej ustawie wspomniano jedynie o możliwości refundacji wynagrodzenia i składki ubezpieczenia społecznego osoby zatrudnionej przy tych robotach. Dlatego też mamy mało informacji na ten temat. W województwie łódzkim omawiana forma aktywizacji bezrobotnych została zapoczątkowana w trzecim kwartale 1992 r. Dodatkową przeszkodą we wcześniejszym zawieraniu umów na organizowanie robót był brak środków finansowych. Trzeba podkreślić duży udział środków Funduszu Pracy na ten cel w 1994 r. (9,9%). Odnotowano większe zainteresowanie samych organizatorów tą formą zatrudnienia, ale ze względu na niedobory środków finansowych (na inwestycje) oraz sezonowość niektórych prac, zakres ich wykorzystania był ograniczony. Mimo trudności organizacyjnych i finansowych liczba bezrobotnych zatrudnionych przy tych pracach wzrosła z 1369 osób w 1992 r. do 3772 w 1994 r. (tab. 8). Roboty publiczne uruchamiane były w inwestycjach infrastrukturalnych i obejmowały: budowę grupowej oczyszczalni ścieków, konserwację sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, remont budynków mieszkalnych, telefonizację.

Zainteresowanie samych bezrobotnych takimi możliwościami zatrudnienia było większe w pierwszym roku ich uruchomienia. Liczba osób skierowanych do tych prac pokrywała się z liczbą osób faktycznie przy nich zatrudnionych. Natomiast w 1993 r. 35% takich osób odrzuciło tę propozycję. Z tego powodu zostali oni pozbawieni prawa do zasiłku. Zatem i ten instrument pozwolił na sprawdzenie gotowości bezrobotnego do podjęcia pracy, a tym samym umożliwił częściowe zweryfikowanie rzeczywistej skali bezrobocia. Roboty publiczne, jako forma skracająca okres bezczynności zawodowej, mogą odgrywać szczególną rolę w ograniczaniu bezrobocia w populacji osób z wykształceniem zawodowym. Jest to istotne z uwagi na wzrost liczby osób poszukujących pracy w tych grupach wykształcenia.

3.5. Ocena skuteczności pośrednictwa pracy

Jak wykazują doświadczenia różnych krajów ani interwencjonizm państwa, ani swobodna gra sił rynkowych nie pozwalają zlikwidować zjawiska bezrobocia. W ramach realizowanej polityki ekonomicznej państwo może posługiwać się instrumentami regulującymi popyt i podaż pracy. Skuteczność ich stosowania zależy od czynników ekonomicznych, społecznych, politycznych. Oznacza to, iż przenoszenie metod bądź instrumentów służących do walki

Tabela 8

Roboty publiczne w województwie łódzkim w latach 1992–1994

Wyszczególnienie	Rok					
	1992		1993		1994	
	Liczba bezrobotnych skierowanych do robót publicznych	Liczba bezrobotnych zatrudnionych przy robotach publicznych	Liczba bezrobotnych skierowanych do robót publicznych	Liczba bezrobotnych zatrudnionych przy robotach publicznych	Liczba bezrobotnych skierowanych do robót publicznych	Liczba bezrobotnych zatrudnionych przy robotach publicznych
Ogółem w województwie w tym:	1 369	1 369	4 983	3 275		3 772
RUP Łódź	624	624	2 064	1 232		1 931
RUP Pabianice	222	222	746	549		652
RUP Zgierz	523	523	2 173	1 494		1 189

Źródło: Jak w tab. 5.

z bezrobociem z jednego kraju czy regionu do innego powinno być poprzedzone pogłębioną analizą przyczyn powstania bezrobocia oraz podobieństwa struktur gospodarczych, organizacyjnych, własnościowych, zamożności i pozycji instytucji państwa. Trafne zatem rozeznanie przyczyn omawianego zjawiska jest wyjściowym warunkiem wyboru instrumentów ograniczających jego skalę¹¹⁵.

W poprzedniej części opracowania wielokrotnie wskazywałem na barierę finansową w przypadku stosowanych aktywnych form. Należy jednak mieć świadomość, iż efekt końcowy w postaci kreowanego stałego zatrudnienia bezrobotnych będzie zależeć nie tylko od wielkości zaangażowanych środków, ale także od efektywności ich wykorzystania przez lokalną służbę zatrudnienia. Jest to szczególnie istotne w państwie borykającym się z wysokim deficytem budżetu i obawami dotyczącymi przyspieszenia procesów inflacyjnych. Czynniki te nakazują dużą ostrożność w gospodarowaniu tymi środkami, dlatego trzeba wiedzieć, jaka jest efektywność stosowanych przez państwo – w tym przypadku urzędy pracy – instrumentów, form, metod dynamizacji rynku pracy. Ocenianie stopnia sprawności i skuteczności społecznej urzędów pracy ma duże znaczenie podczas realizacji aktywnych programów. W literaturze postuluje się wykorzystanie następujących wskaźników:

- miernika procentowego udziału w rynku pracy; jest to stosunek liczby wolnych miejsc pracy, którymi dysponuje urząd, do ogólnej liczby wolnych miejsc pracy na danym rynku (wielkość szacunkowa),
- liczby osób skierowanych (zatrudnionych) w stosunku do liczby wolnych miejsc pracy, którymi dysponuje urząd,
- średniego czasu niezbędnego do obsadzenia zgłoszonej oferty,
- średniego czasu poszukiwania pracy przez bezrobotnego zarejestrowanego w urzędzie pracy,
- udziału długookresowo bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych,
- efektywności szkolenia; mierzonej procentowym udziałem liczby osób przeszkolonych, które zostały zatrudnione, do ogólnej liczby przeszkolonych,
- efektywności prac interwencyjnych; procentu zatrudnionych w pracach interwencyjnych, którzy uzyskali stałe zatrudnienie,
- miernika dynamiki lokalnego rynku pracy; relacji między liczbą nowo zarejestrowanych bezrobotnych a liczbą osób skierowanych do pracy (lub na przeszkolenie),
- liczby nowych miejsc pracy i szkolenia stworzonych w ramach Funduszu Pracy w stosunku do liczby bezrobotnych¹¹⁶.

Analiza tych wskaźników powinna mieć charakter relatywny. W wyniku jej przeprowadzenia otrzymujemy informacje o ich poprawie lub pogorszeniu,

¹¹⁵ J. Orczyk, *Uwarunkowania metod ograniczania bezrobocia w Polsce*, [w:] *Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego...*, s. 10.

¹¹⁶ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania bezrobociu*, IPISS, Warszawa 1993, s. 85–86.

o czynnikach wywołujących owe zmiany i o kierunkach działania, na które urząd pracy ma większy wpływ.

Badanie efektywności ograniczyłam do części wymienionych wskaźników. Spowodowane to było brakiem informacji oraz dyskusją na temat ocen działania urzędów pracy. Nie ma jednoznacznego podejścia do tego problemu. Niektórzy uważają, iż w przypadku bezrobocia nie można kierować się tylko kryteriami ekonomicznymi, trzeba także pamiętać o aspektach społecznych stosowanych form.

Zjawisko rosnącej aktywności urzędów pracy przedstawia tab. 9. Wynika z niej, że liczba bezrobotnych, którzy otrzymali pracę w wyniku czynności podejmowanych przez służbę zatrudnienia sukcesywnie wzrastała. Udział tej instytucji na rynku pracy zwiększał się i w 1993 r. 49,1% bezrobotnych, którzy ponownie podjęli pracę, uzyskało ją dzięki pomocy urzędu. Podejmowana przez nich praca miała zarówno charakter trwały, jak i doraźny.

Największe znaczenie, ze względu na zakres stosowanych aktywnych form, miały prace interwencyjne. Około 48,3% bezrobotnych, którzy otrzymali pracę w wyniku działania biur, zostało zatrudnionych w ramach tych właśnie prac. Instrument ów odgrywał istotną rolę ze względu na 6-miesięczny okres zatrudnienia. Urzeczywistniał 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. Zapewniał on podstawę do dalszej ochrony socjalnej osób, które ponownie uzyskiwały status bezrobotnego. W krótkim okresie umożliwiał wzrost zatrudnienia przez subsydiowanie płac przyjmowanych do pracy bezrobotnych. W przeciwieństwie do wypłat zasiłków jest to forma umożliwiająca wzrost produkcji, a równocześnie poprzez obniżkę kosztów subsydiowanego producenta – instrument o charakterze antyinflacyjnym.

Badania wskazują, że szanse znalezienia stałego zajęcia po tym okresie mogą być duże i w 1993 r. ok. 25,8% (tab. 10) zatrudnionych przy tych pracach zostało zaangażowanych na kolejne miesiące. W krajach o gospodarce rynkowej wskaźnik ten jest większy i wynosi 55–60%¹¹⁷. Doświadczenia dowodzą, iż ten sposób zmniejszania skali bezrobocia jest szczególnie skuteczny przy ograniczaniu bezrobocia cyklicznego, w mniejszym stopniu strukturalnego i recesyjnego¹¹⁸.

Uwagę zwraca fakt zatrudnienia w krótkim czasie dużej liczby bezrobotnych przy robotach publicznych. Mają one ogromne znaczenie dla osób długotrwale bezrobotnych, a także na lokalnych rynkach pracy, gdzie szanse znalezienia stałego zajęcia są szczególnie małe. Podjęcie pracy tego typu

¹¹⁷ M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem...*, s. 50.

¹¹⁸ J. Szambelańczyk, R. Karaś, *Bezrobocie a regulacja rynku pracy*, [w:] *Wybrane aspekty bezrobocia...*, s. 27.

Tabela 9

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

Wyszczególnienie	Liczba osób bezrobotnych które podjęły pracę	w tym:						
		w wyniku działania biur		z tego w ramach:				
				prac inter- wencyjnych	robót pu- blicznych	dodatkowych miejsc pracy	pożyczek udzielanych bezrobotnym	szkolenia
Województwo								
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	20 990	44,0	12 013	3 772	227	281	4 697
RUP Łódź								
1990	.	.	.	.	—	.	.	.
1991	13 496	2 252	16,7	1 318	—	166	768	.
1992	17 460	3 732	21,4	2 484	624	198	426	.
1993	20 870	10 076	47,3	4 692	1 232	524	414	3 214
1994	35 019	14 757	42,0	8 598	1 931	179	182	3 867
RUP Pabianice								
1990	.	.	.	.	—	.	.	.
1991	2 898	511	17,6	369	—	35	107	.
1992	4 338	1 059	24,4	691	222	65	81	.

Tabela 9 (cd.)

94

Iwona Kukula-Dolata

Wyszczególnienie	Liczba osób bezrobotnych które podjęły pracę	w tym:						
		w wyniku działania biur		z tego w ramach:				
		w liczbach bezwzględnych	w %	prac inter- wencyjnych	robót pu- blicznych	dodatkowych miejsc pracy	pożyczek udzielanych bezrobotnym	szkolenia
Województwo								
1993	4 985	1 999	40,1	975	549	100	111	264
1994	5 591	2 627	46,9	1 409	652	38	68	460
RUP Zgierz								
1990	.	.	.	.	—	.	.	.
1991	1 759	517	29,4	383	—	14	120	.
1992	4 979	1 409	28,3	709	523	80	97	.
1993	7 463	4 293	29,2	2 241	1 494	71	108	379
1994	7 054	3 606	51,0	2 006	1 189	10	31	370
RUP Ozorków								
1990	.	.	.	.	—	.	.	.
1991	669	173	25,8	139	—	0	34	.
1992	880	0	0,0	0	0	0	0	.
1993	×	×	×	×	×	×	×	×

. - brak danych; × - rejon zlikwidowany; — - zjawisko nie wystąpiło.

Źródło: Jak w tab. 4 i 5.

ułatwia czasami trwałą reaktywizację bezrobotnych. W 1993 r. w wyniku uczestnictwa w robotach publicznych trwałe zatrudnienie otrzymał tylko 1% bezrobotnych wcześniej w nich zaangażowanych (tab. 10). Na tak niską efektywność wpłynął krótki okres ich funkcjonowania. Zarówno urzędy pracy, jak i główni inwestorzy nie mieli doświadczenia w organizacji i wyciąganiu maksymalnych korzyści z tych prac, ponadto miały one najczęściej charakter sezonowy. O efektywności robót będzie decydować również to, czy mają one priorytetowe znaczenie dla infrastruktury w danym mieście lub regionie. Bezrobotni niechętnie decydowali się na przyjmowanie skierowań do tego rodzaju pracy i odmowa była w wielu przypadkach (378) przyczyną utraty zasiłku. Wymienione elementy spowodowały, iż wskaźnik efektywności robót publicznych określony liczbą osób, które po ich ukończeniu miały przedłużoną umowę o pracę na kolejne miesiące był niski i plasował nasze województwo na 43 miejscu w kraju¹¹⁹.

W badanym okresie w wyniku udzielonych przez urząd pracy pożyczek 4307 osób otrzymało możliwość samozatrudnienia (tab. 5). Forma ta odgrywa szczególną rolę w reaktywowaniu bezrobotnych, jest bowiem jednorazową inwestycją w czynnik ludzki. Powinna przynieść efekty długotrwałe w postaci samozatrudnienia bezrobotnego, a jeśli podjęta działalność okazuje się trafna, to w przyszłości daje to możliwość zatrudnienia innych osób. Przyczynia się też do zmiany postawy bezrobotnego w nowych warunkach gospodarowania, wymagając od niego większej aktywności i przedsiębiorczości. W województwie łódzkim bezrobotni, którzy otrzymali pożyczkę na prowadzenie samodzielnej działalności gospodarczej, byli do tego przedsięwzięcia przygotowani wcześniej przez uczestnictwo w kursach mających przybliżyć im problemy kierowania własną firmą. Trudno jest stwierdzić, jaka była faktyczna skuteczność omawianej formy, ponieważ nie ma informacji na temat żywotności kreowanych małych firm. Z obserwacji urzędów wynika, że kredytobiorcy nie mają problemów z ich spłatą i coraz więcej bezrobotnych jest zainteresowanych nimi, ale ze względu na ogólne problemy finansowe urzędu wiele wniosków o pożyczki zostaje odrzucanych.

Znacznie silniejsze kontrowersje budzi następna forma walki z bezrobociem, czyli pożyczki przeznaczone na kreowanie dodatkowych miejsc pracy w funkcjonujących przedsiębiorstwach. W analizowanym okresie w efekcie jej stosowania stworzono tylko 1916 miejsc pracy (tab. 5). Tak niska liczba wynika z ogólnie słabej kondycji finansowej większości przedsiębiorstw naszego województwa. Dodatkowe zaciąganie pożyczek uważano za źródło pogorszenia swojej sytuacji materialnej. Z tego powodu pożyczki na dodatkowe

¹¹⁹ T. Olejarsz, *Ranking aktywności. (Podstawowe wskaźniki efektywności wykorzystania środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w 1993 r.)*, „Życie Gospodarcze” 1994, nr 23.

Tabela 10

Skuteczność stosowania form ograniczających bezrobocie w 1993 r.

Wyszczególnienie	Liczba bezrobotnych zatrudnionych w wyniku działania urzędu			Liczba bezrobotnych zatrudnionych przy pracach interwencyjnych			Liczba bezrobotnych zatrudnionych przy robotach publicznych			Liczba bezrobotnych objętych szkoleniem		
	ogółem	praca stała	udział pracy stałej	ogółem	praca stała	udział pracy stałej	ogółem	praca stała	udział pracy stałej	ogółem	zatrudnionych na stałe po szkoleniu	udział
Województwo	16 369	5 936	36,3	7 908	2 045	25,8	3 275	34	1,0	9 422	3 857	40,9
RUP Łódź	10 076	4 314	42,8	4 692	1 085	23,1	1 232	15	1,2	7 376	3 214	43,6
RUP Pabianice	1 999	736	36,8	975	465	47,7	549	7	1,3	1 416	264	18,6
RUP Zgierz	4 293	886	20,6	2 241	495	22,1	1 494	12	0,8	630	379	60,1
RUP Ozorków	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×

× – rejon zlikwidowany.

Źródło: Jak w tab. 5.

miejsca pracy, mimo korzystnych form kredytowania, nie cieszyły się większym zainteresowaniem pracodawców.

Na uwagę zasługuje fakt wzrostu wskaźnika efektywności szkoleń. Jeśli w 1992 r. po skończeniu odpowiedniego kursu podnoszącego kwalifikacje pracę uzyskało tylko 16% jego uczestników, to w 1993 r. wskaźnik ten wyniósł 41% (tab. 7). Oznacza to, że inicjowany przez urząd pracy proces szkolenia w coraz większym stopniu odpowiadał wymaganiom łódzkiego rynku pracy, co było następstwem wprowadzania nowych metod współpracy z instytucjami szkolącymi i z pracodawcami. W porównaniu z innymi województwami skuteczność szkoleń była dobra i pod tym względem zajmowaliśmy 15 miejsce w kraju¹²⁰.

Przy ocenie efektywności stosowanych form można również uwzględnić koszt jednego kreowanego miejsca pracy. Z tabeli 11 wynika, iż najmniej środków finansowych skierowano na zorganizowanie jednego miejsca w procesie edukacji bezrobotnych i przy pracach interwencyjnych. Do 1992 r. koszt tych ostatnich był o wiele niższy niż kształcenia. Prezentowane kryterium ekonomiczne wskazuje na konieczność rozszerzenia powyższych form. Jest to o tyle uzasadnione, że na skutek ich stosowania duża część bezrobotnych zostaje reaktywowana. O wiele kosztowniejszym przedsięwzięciem było udzielanie bezrobotnym pożyczek na podejmowanie działalności gospodarczej i zakładom na tworzenie dodatkowych miejsc pracy. Cena samozatrudnienia wzrosła ponad czterokrotnie, a koszt utworzenia dodatkowego miejsca pracy pięciokrotnie. Było to nieuniknione w obliczu procesów zachodzących w gospodarce. Koszt samozatrudnienia bezrobotnego jest o wiele niższy niż utworzenia dodatkowego miejsca pracy. Różnica ta staje się szczególnie widoczna w ostatnich latach.

W ocenie stosowanych form najistotniejszy jest ich efekt zatrudnieniowy i wpływ na zmniejszenie bezrobocia. Na podstawie tych i innych kryteriów nie da się jednoznacznie ocenić ogólnej skuteczności funkcjonowania pośrednictwa pracy, wolno natomiast stwierdzić, iż istnieją duże możliwości jej zwiększenia. Niezwykle ważne w tym opracowaniu było zidentyfikowanie czynników, które determinowały ową efektywność. Wpływ omówionych form na poziom bezrobocia był najmniejszy w 1991 r. i wynosił 3,9%, co oznacza, że za pośrednictwem urzędu pracy ok. 4% bezrobotnych uzyskało zatrudnienie. Należy podkreślić, iż w następnych latach coraz większy procent bezrobotnych był obejmowany aktywnymi formami i w 1994 r. ponad 15% z nich mogło skorzystać ze specjalnych form aktywizacji rynku pracy. Istniało pod tym względem duże zróżnicowanie w poszczególnych rejonach, co może świadczyć o dyferencjacji procesu funkcjonowania urzędów pracy i mniejszej skali dezaktywizacji zawodowej w wyodrębnionych rejonach.

¹²⁰ T. Olejarsz, *Ranking aktywności...*

Tabela 11

Koszt utworzenia jednego stanowiska w wyniku stosowania aktywnych form
(w zł)

Wyszczególnienie	Rok									
	1990		1991		1992		1993		1994	
	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsc pracy	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsc pracy	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsc pracy	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsc pracy	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsc pracy
Prace interwencyjne	4 373	101,3	8 443	249,3	5 062	332,6	11 043	674,7	13 837	1 066,6
Roboty publiczne	—	—	—	—	1 369	538,8	3 382	1 883,5	37 720,3	3 861,3
Pożyczki udzielone bezrobotnym	1 760	1 526,0	1 029	1 978,4	604	4 450,5	633	4 860,7	281	6 268,3
Pożyczki udzielone zakładom pracy	436	1 623,2	215	2 023,7	343	5 000,3	695	6 226,5	227	8 584,6
Szkolenia	273	150,5	1 814	302,9	4 810	506,3	9 422	558,7	11 639	736,8

Źródło: Jak w tab. 4 i 5.

Uważam, iż w dalszym ciągu omówione formy powinny być rozwijane, aż do objęcia nimi od 20 do 25% bezrobotnych w skali województwa¹²¹.

Z przeprowadzonych badań wynika, że negatywna ocena jakości pośrednictwa pracy była uwarunkowana czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Do pierwszej grupy można zaliczyć niską aktywność gospodarki i zapoczątkowane przekształcenia strukturalne. Do drugiej niedobory kadrowe, lokalowe, techniczne, które powodowały trudności w pozyskiwaniu ofert zatrudnienia i w kojarzeniu ich z podażą siły roboczej. One bezpośrednio determinowały funkcje pośrednictwa pracy, które ostatecznie decydowały o jego efektywności i sprawności. Czynnikiem mającym doniosły wpływ na ocenę owej efektywności był system zasilania finansowego urzędów pracy.

Dotychczasowa działalność urzędów pracy koncentrowała się więc przede wszystkim na łagodzeniu skutków bezrobocia, w znacznie zaś mniejszym stopniu na przeciwdziałaniu jego wzrostowi. Nie umniejszając wagi omówionych wcześniej aktywnych form przeciwdziałania temu zjawisku należy stwierdzić, iż mogą one odgrywać rolę pomocniczą i uzupełniającą w jego zwalczaniu, najważniejsza zaś będzie strategia wzrostu gospodarczego w skali kraju i województwa. Chodzi więc o pobudzenie całej gospodarki, gdyż zatrudnienie jest funkcją poziomu aktywności gospodarczej, tj. produkcji dóbr i usług, oraz innych sfer życia gospodarczego¹²². Problemu tego nie da się rozwiązać za pomocą Funduszu Pracy i zasad decydujących o jego podziale.

Przy ocenie skuteczności funkcjonowania systemu pośrednictwa pracy nie można kierować się tylko kryteriami ekonomicznymi, ale trzeba dostrzegać aspekt społeczny podejmowanych przedsięwzięć. Działania te przede wszystkim chronią bezrobotnych przed ubóstwem, porządkują ich czas w ciągu dnia, włączają w związki społeczne, co w konsekwencji zmniejsza u nich apatię i frustrację.

4. KIERUNKI EWOLUCJI SYSTEMU POŚREDNICTWA PRACY

Zaprezentowany materiał pozwolił na dokonanie oceny służby zatrudnienia w województwie łódzkim na początku lat dziewięćdziesiątych. W analizie uwzględniłam aspekty prawne, organizacyjne, kadrowe, techniczne i lokalowe funkcjonowania urzędów. Przedstawiłam również sytuację na rynku pracy. Pokusiłam się zatem o diagnozę potencjalnych warunków działania służby zatrudnienia oraz wymieniłam problemy występujące na rynku pracy województwa łódzkiego.

¹²¹ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania bezrobociu...*, s. 59.

¹²² *Ibidem*, s. 34.

Przyjęłam tezę, że system pośrednictwa pracy w województwie był mało skuteczny. Analiza jego funkcjonowania wskazuje na czynniki wymagające dalszych przekształceń. Główne aspekty transformacji systemu pośrednictwa pracy winny dotyczyć jego zadań i struktury. Zmiany funkcji pełnionych przez tę instytucję wobec otoczenia powinny zlikwidować inercyjny charakter jej działania. Chcąc osiągnąć ten cel urzędy pracy muszą wzmocnić swój potencjał dostosowawczy i inwencyjny, ciągle wprowadzać zmiany organizacyjne, kadrowe i techniczne. Natomiast przekształcenia struktury organizacyjnej winny przebiegać tradycyjnie w trzech kierunkach, tj.: władzy, organizacji pracy oraz systemu komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Istnieją bardziej rozbudowane koncepcje struktury organizacyjnej¹²³, lecz dla celów prowadzonej analizy zasygnalizowana wyżej teoria wydaje się wystarczająca.

Istotnym problemem teoretyczno-badawczym poruszonym w tej części opracowania jest wskazanie kierunku ewolucji systemu pośrednictwa pracy, nie zaś stworzenie modelu, do którego powstania mają te przekształcenia prowadzić. Wydaje się, iż w okresie tworzenia nowego ustroju gospodarczego i politycznego nie można mówić o kreowaniu docelowego modelu systemu. Warto zauważyć, że model taki nie istnieje również w państwach o ukształtowanym już systemie gospodarczym. Jak wskazują doświadczenia krajów o gospodarce rynkowej, instytucja pośrednictwa pracy podlega ciągłym modyfikacjom¹²⁴, a wynikiem tych przekształceń nie jest jeden model, wspólny dla wszystkich krajów. Nie można również w pełni wykorzystać tamtejszych schematów ze względu na odmienne uwarunkowania ekonomiczne, polityczne i kulturowe. Dlatego uważam, iż w procesie transformacji da się wskazać kierunki pożądanych zmian z pozostawieniem marginesu dla dalszych modyfikacji systemu pośrednictwa pracy.

4.1. Organizacja

Mimo iż od stycznia 1993 r. funkcjonuje administracja specjalna do spraw zatrudnienia, kwestią otwartą pozostaje nadal organizacja służby zatrudnienia, w tym pośrednictwa pracy. Nasuwa się pytanie, czy powinna ona działać na zasadach ogólnych dla administracji państwowej, czy też występować jako podmiot reprezentujący trzy strony, tj. pracobiorców, pracodawców i władze państwowe – tak jak np. w Holandii, Niemczech, Belgii. To drugie rozwiązanie pozwoliłoby na stworzenie tzw. korporacyjnego

¹²³ K. Mreła, *Struktury organizacyjne. Analiza wielowymiarowa*, Warszawa 1983.

¹²⁴ T. Janoski, *The Political Economy of Unemployment...* chap. IV; M. Jakubowicz, *Organizacja i główne zadania służb zatrudnienia w niektórych krajach europejskich*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1973, z. 7.

modelu, opartego na zasadzie trójstronnych uzgodnień w prowadzeniu polityki na rynku pracy. Model ten przeważa w krajach Europy Zachodniej i ma dla Polski duże znaczenie (dla integracji z tą częścią Europy, jak również ze względu na problemy występujące w naszym kraju, związane z inflacją i narastającym bezrobociem). Wspomnianych kwestii nie da się rozwiązać w procesie transformacji za pomocą sił rynkowych ani za pomocą modelu administracyjnego. Niezbędne są do tego konsultacje, negocjacje między wymienionymi wyżej trzema podmiotami, które pozwolą uświadomić stronom uwarunkowania makroekonomiczne, a więc także płynące z nich zagrożenia i pożądane zachowania podmiotów¹²⁵. W taki sposób można by wprowadzić trójstronne zarządzanie rynkiem pracy, mające na celu zwiększenie odpowiedzialności funkcjonujących na nim partnerów społecznych. W konsekwencji działania podejmowane przez strony byłyby zgodne z wcześniej przyjętymi ogólnymi założeniami polityki zatrudnienia.

W związku z krótkim okresem funkcjonowania zreformowanej służby zatrudnienia trudno jednak oczekiwać ponownych, gruntownych zmian. Można więc pozostawić służbę zatrudnienia jako jednostkę administracji państwowej o pewnym zakresie autonomii, która byłaby wspomagana radami trójstronnymi o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym. W ich skład wchodziłoby przedstawiciele stowarzyszeń pracodawców, związków zawodowych i państwa (jak np. w Finlandii).

W województwie łódzkim rady o podobnym charakterze istniały na szczeblu wojewódzkim i rejonowym, ale ich rola była niewielka. Konieczne jest stworzenie prężnej organizacji pracodawców reprezentującej coś więcej niż partykularne interesy grupy przedsiębiorców. Nie można mówić o skutecznym przeciwdziałaniu bezrobociu bez udziału pracodawcy, podmiotu, który bezpośrednio kreuje popyt na pracę, i bez uczestnictwa wojewodów oraz władz lokalnych, gdyż działanie to winno być rezultatem wspólnie prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej na danym terenie. Obecna struktura organizacyjna urzędów pracy przerzuca niestety odpowiedzialność za problemy bezrobocia na Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej i jego organy wykonawcze. Rady stanowią aktualnie jedynie teoretyczne ogniwo zintegrowanego podejścia do terenowej polityki zatrudnienia. Powinny zaś w praktyce w pełni wykonywać funkcje narzucone im przez prawo, w tym najważniejszą, inspirującą i programującą działania na lokalnym rynku pracy. Funkcję inspirującą mogą one spełniać w stosunku do władzy lokalnej, administracji ogólnej i przedsiębiorstw wiodących na danym terenie. Mogą wpływać na korekty lokalnej polityki podatkowej, inwestycyjnej, jak i stosować prolongaty

¹²⁵ S. Borkowska, *Rynek pracy, warunki ograniczania bezrobocia*, [w:] *Przeciwdziałanie bezrobociu, Studia i Materiały*, Warszawa 1991, z. 8, s. 18.

zobowiązań finansowych w stosunku do przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Celem tych poczynań winno być stworzenie lepszych lokalnych warunków rozwoju przedsiębiorczości, powstanie nowych miejsc pracy i przeciwdziałanie przyczynom bezrobocia.

W Niemczech Federalny Urząd Pracy zwołał w 1989 r. „Okrągły Stół Społecznej Odpowiedzialności”, w którym uczestniczyli przedstawiciele władz lokalnych, przedsiębiorców, związków zawodowych, organizacji społecznych i kościelnych¹²⁶. We wspomnianym kraju problem bezrobocia nie jest zjawiskiem nowym, ale dla ograniczenia przede wszystkim bezrobocia długookresowego niezbędne okazało się bezpośrednie, silniejsze włączenie społeczności lokalnych w jego rozwiązywanie.

Kolejną kwestią związaną z organizacją systemu pośrednictwa pracy są reguły działania urzędu pracy. Służby zatrudnienia funkcjonują przede wszystkim w oparciu o tzw. zarządzania przez cele. Oficjalnie terminem tym posługują się Szwecja, Finlandia i Wielka Brytania. Przeciwna jestem szczegółowemu określaniu wskaźników na szczeblu centralnym, jak w modelu brytyjskim, natomiast jestem zwolenniczką takich reguł, według których zamierzenia dla niższych szczebli wynikałyby z celów wyższego rzędu w dostosowaniu do potrzeb lokalnych, byłyby więc one wypadkową celów ogólnych i lokalnych potrzeb. Ostatecznie struktura urzędu pracy miałaby charakter policentryczny, o daleko posuniętej autonomii i wpływach innych podmiotów, wspólnie tworzących i realizujących określoną politykę na rynku pracy. Istotne jest w tym wariancie aktywne uczestnictwo urzędników poszczególnych poziomów w określaniu owych zadań. Metoda ta dopuszcza znaczną elastyczność postępowania w zakresie sposobu realizacji przyjętych celów, pozwalając na bieżące korygowanie działań stosownie do zmian sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Należy podkreślić, że we wszystkich krajach struktura służby zatrudnienia jest hierarchiczna, przy czym szczebel pośredni ma pewien zakres autonomii. Niezbędne jest wypracowanie w województwie optymalnej struktury organizacyjnej rejonowych urzędów pracy, zasad przepływu informacji w pionie i pomiędzy poszczególnymi komórkami organów zatrudnienia. Nie wydaje mi się korzystna unifikacja struktur organizacyjnych, które opracowuje centrum. Powinny być one dostosowane do sytuacji zaistniałej na lokalnych rynkach pracy i do warunków technicznych oraz kadrowych urzędów. Wymienione czynniki bezpośrednio determinują zakres i charakter działania poszczególnych jednostek organizacyjnych systemu pośrednictwa pracy.

Konkluzją może być stwierdzenie, iż problemy bezrobocia w województwie łódzkim i w całym naszym kraju trzeba rozpatrywać w kontekście przemian

¹²⁶ *Aktion Beschäftigungshifen für Langzeitarbeitslose. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1990, s. 23.*

gospodarczych na szczeblu makro- i mikroekonomicznym. Uważam, iż powinny nastąpić poważne zmiany w hierarchii celów polityki gospodarczej, dotyczących m. in. zwalczania bezrobocia. Celom tym muszą służyć określone formy i sposoby ograniczania tego zjawiska, które nie mogą mieć znaczenia tylko werbalnego, ale muszą być stosowane w określonych sytuacjach. Wiąże się to z potrzebą ożywienia ekonomicznego kraju przy współuczestnictwie władz wojewódzkich, samorządowych i pracodawców. Chodzi o zintegrowanie regionalnych programów rozwoju ekonomicznego z kierunkami polityki gospodarczej. Dopóki nie ma w tym względzie jasności i działania nie są spójne, zapobieganie bezrobociu staje się poczynaniem pozorowanym. W regionie łódzkim do końca 1993 r. nie powstała jednoznaczna koncepcja rozwoju regionalnego, co znalazło odbicie w słabym ograniczaniu zjawiska bezrobocia.

4.2. Kadry

Istotną kwestią w pośrednictwie pracy jest jakość i aktywność pracowników urzędów w kontaktach z pracodawcami. W urzędach województwa łódzkiego występują niedobory kadrowe, które bezpośrednio determinują jakość świadczonych usług. Ich dotychczasowa działalność ograniczała się przede wszystkim do obsługi bezrobotnych. Uważam, iż w obecnych warunkach powinna być ona zorientowana raczej na pracodawców. Dlatego niezwykle pilną sprawą staje się wypracowanie systemowej koncepcji szkolenia i doboru kadry. Jest to tym bardziej ważny problem, iż w strukturze osób zaangażowanych w służbie zatrudnienia dominują ludzie o krótkim stażu, a więc o niewielkim doświadczeniu zawodowym, którzy do tych instytucji trafili przypadkowo w wyniku reorganizacji zatrudnienia w innych podmiotach, lub osoby, które wcześniej były zatrudnione w ramach prac interwencyjnych. Doskonały system doboru i przygotowania kadr istnieje we Francji. Do tego celu wykorzystane jest Centrum Szkolenia Krajowej Agencji ds. Zatrudnienia (ANPE). Centrum to ma oddziały na terenie całego kraju i prowadzi szkolenia w trzech kierunkach:

- dla nowej kadry, która ma być zatrudniona w Agencjach Pracy,
- dla pracujących już w agencjach, którzy po zdaniu egzaminu będą awansować,
- szkolenia uzupełniające dla pracowników agencji, aby mogli przystosować się do zmian zachodzących w ich pracy¹²⁷.

¹²⁷ T. Egeman, *Instytucje zajmujące się bezrobociem we Francji*, IPiSS Warszawa 1990 [maszynopis powielony].

Przedmiotem szkoleń obok reguł prawnych powinny być zasady bezpośredniej pracy z klientem, procedury administracyjne, metody aktywnego pośrednictwa pracy, elementy psychologii, w tym prowadzenie rozmowy, rozpoznawanie emocji oraz umiejętność reagowania w sytuacji związanej z napięciami i konfliktami. Potrzebna jest także wiedza o metodach rozpoznawania warunków w jakich działają przedsiębiorstwa, a także o prowadzeniu rozmów i o negocjacjach z pracodawcami.

W strukturze organizacyjnej samego pośrednictwa pracy muszą nastąpić we wszystkich urzędach dalsze zmiany. Zasadniczym ich punktem powinno być kreowanie stanowisk dla tzw. pośredników, którzy byłiby odpowiedzialni za kontakty z pracodawcami i bezrobotnymi. W obecnej sytuacji na rynku pracy szczególną uwagę należy skierować na wypracowanie form kontaktu z przedsiębiorstwami. W urzędach województwa łódzkiego proces ten znajdował się dopiero w fazie koncepcyjnej. W niektórych regionach naszego kraju (w województwach gdańskim, szczecińskim, płockim) pośrednicy funkcjonują od dłuższego czasu i zdobyli już dziś duże doświadczenie, z którego należałoby skorzystać. Punktem wyjścia przy tworzeniu wspomnianych stanowisk byłoby oddzielenie funkcji organizacyjnych pośrednictwa pracy, związanych z rejestracją bezrobotnych, orzecznictwem, naliczaniem zasiłków, od tzw. pionu aktywnego pośrednictwa, który tworzyłyby referaty pośrednictwa, szkoleń, prac interwencyjnych, robót publicznych i pożyczek. Najważniejszą rolę odgrywałby referat pośrednictwa, którego zadaniem byłoby odzyskanie zaufania pracodawców i przekonanie ich o celowości, efektywności i profesjonalizmie powyższych działań. W związku z tym zawody występujące w województwie powinny być grupowane w branżach. Każdą z nich obsługiwałoby kilku pośredników. Zadaniem ich byłoby kompleksowe zapoznanie się z podmiotami należącymi do tychże branż. Wiązałoby się z tym konieczność stałego i bezpośredniego kontaktu pośrednika z zakładami pracy danej branży, zapewniającego rozpoznanie ich sytuacji kadrowej i dokonanie z pracodawcami uzgodnień dotyczących warunków zatrudnienia, wynagrodzeń i wymagań kwalifikacyjnych¹²⁸.

Bardzo ważny jest aspekt reklamowy takich wizyt. Istnieje podczas nich możliwość zaprezentowania korzyści wynikających ze świadczeń urzędu pracy. Uważam, iż do tej pory pracodawcy byli nieświadomi zalet owej współpracy, możliwości korzystania ze środków Funduszu Pracy. Dowodzą tego przeprowadzone analizy, z których wynika, iż tylko 32,7% badanych przedsiębiorstw z województwa łódzkiego korzystało w latach 1990–1992 ze wsparcia finansowego z Funduszu Pracy¹²⁹.

¹²⁸ Por. M. Śmigiel, *Pośrednictwo pracy w rejonowym biurze pracy (propozycje rozwiązań)*, „Rynek Pracy” 1992, nr 5.

¹²⁹ E. Karczmarchuk, *Polityka zatrudnienia w łódzkich zakładach...*, s. 132.

Kolejną korzyścią dla pracodawców powinna być szybka reakcja publicznego pośrednictwa na wykorzystanie zgłoszonej oferty. Wymaga to opracowania przez urzędy sposobów selekcjonowania kandydatów najlepiej przygotowanych, odpowiednio kwalifikowanych i silnie motywowanych do pracy oraz form ich rekomendowania pracodawcom. Należy pamiętać, że ostateczny wybór i decyzja o zatrudnieniu pozostaje w gestii pracodawcy i urząd nie ma tu możliwości ingerencji. Pracodawca musi być przekonany, że kandydaci rekomendowani przez biuro rzeczywiście odpowiadają jego wymaganiom oraz że pośrednik dołożył wszelkich starań, aby zminimalizować ryzyko dokonania niewłaściwego wyboru. Spełnienie tego warunku spowoduje, że publiczne pośrednictwo pracy wygrywać będzie konkurencję o oferty pracy z innymi pośrednikami działającymi już na rynku. Oznacza to, że szybkie i bezbłędne reagowanie na potrzeby pracodawców decydować będzie o skuteczności współpracy między państwową służbą zatrudnienia a nimi. Ważną rolę w procesie kojarzenia oferty z kandydatem winni odgrywać tzw. doradcy pracy i doradcy zawodowi, którzy muszą wspierać działalność pośredników. Istotne jest w tym przypadku rozróżnianie na wzór niemiecki dwóch kategorii doradców. Rolą doradcy pracy będzie pomaganie bezrobotnemu w wyborze miejsca zatrudnienia bądź szkolenia, funkcją zaś doradcy szkoleniowego będzie pomaganie w wyborze zawodu i odpowiedniego kształcenia, a także w określeniu drogi zawodowej¹³⁰. W omawianym przypadku bardziej interesuje mnie działalność doradcy pracy, bez którego pośrednictwo pracy byłoby mało skuteczne.

We wszystkich urzędach rejonowych obserwowano trudności w doborze pożądaných kadr oraz dużą ich fluktuację. Przyczyną były niskie płace przy wysokich wymaganiach kwalifikacyjnych i małych możliwościach awansu. Uważam, że płace pracowników biur nie mogą być niższe od przeciętnych oferowanych na lokalnym rynku pracy.

Krajem, w którym pracownicy tego typu instytucji są dodatkowo motywowani finansowo jest Wielka Brytania. Około 0,1% budżetu lokalnych biur zatrudnienia pozostaje tam do dyspozycji kierownictwa i rozdzielana jest w postaci premii dla personelu¹³¹. Wprowadzenie systemu premii, bonów lub też prowizji umożliwiło powiązanie wykonywanej pracy z jej efektywnością i przyczyniło się do stopniowego zmniejszania problemów pojawiających się w pośrednictwie pracy. Motywowanie ekonomiczne personelu jest więc kwestią istotną ze względu na powszechnie występujące niskie płace i małą konkurencyjność placową instytucji obsługujących rynek pracy, w stosunku do instytucji sektora prywatnego.

¹³⁰ *Rynek pracy. Rozwiązania niemieckie*, Gliwice 1994, z. 1.

¹³¹ *The Role of Employment Training Services in Helping the Long-Term Unemployment Find Jobs*, Strasbourg, 12 July 1991 r. [maszynopis powielony].

4.3. Informacja

Ważną rolę w pośrednictwie pracy odgrywa informacja, która nie może być przekazywana tylko w ramach indywidualnych kontaktów, lecz musi wychodzić na zewnątrz. Powszechnie kładzie się silny nacisk na rozwijanie systemów informacji, do których poszukujący pracy powinien mieć swobodny dostęp. Musi być ona kierowana także do partnerów społecznych, uczestniczących w programach reaktywizacji bezrobotnych. Dane takie mogą być opracowywane nie tylko w formie pisemnej, ale i rejestrowane na taśmach magnetofonowych oraz kasetach wideo. W tej postaci pełniłyby rolę informatora lokalnego, charakteryzującego działalność zakładów i ich potrzeby.

W niektórych krajach, np. Niemcy, Szwecja, Finlandia, klienci urzędów zatrudnienia mają dostęp do komputerowych stanowisk informacyjnych. Wprowadzenie tej formy przy obecnych niedoborach kadrowych urzędów mogłoby częściowo odciążyć pracowników owych instytucji od obsługi klientów. Zdaje sobie sprawę, że nie wszyscy bezrobotni mogliby korzystać z tej formy z powodu nieznamomości obsługi sprzętu komputerowego, ale uwzględniając fakt rozbicia rejonowego urzędu zatrudnienia w Łodzi na oddziały ze względu na poziom wykształcenia, wydaje się możliwe zastosowanie tej metody. Dostrzegam jeszcze jeden walor proponowanego rozwiązania polegający na przeciwdziałaniu depersonalizacji bezrobotnych. Klient biura pracy mający do dyspozycji wywieszki, materiały informacyjne czy też końcówkę komputera zawierającego bazę danych o wolnych miejscach pracy, zwiększa swoją indywidualną aktywność w poszukiwaniu zatrudnienia. Jest on odpowiedzialny za swój los, a więc zostaje zmuszony do podejmowania działań, które ograniczą negatywne dla niego skutki bezrobocia. Urząd pracy bezpośrednio powinien ingerować dopiero po wyczerpaniu się wszystkich innych możliwości zapewnienia jednostce bezpieczeństwa socjalnego¹³². Niezbędne wówczas okazały się osobiste kontakty z pracownikami urzędu, indywidualny monitoring postępów bezrobotnego. Kontakty te nie mogą jednak zastąpić samoobsługi, lecz jedynie ją uzupełnić.

Zwracam uwagę na szczególną rolę informacji przy pierwszym kontakcie bezrobotnego z urzędem. Otrzymuje on wtedy informację ustną, która powinna być uzupełniona formą pisemną o jego prawach i obowiązkach. Rozwiązanie to pozwoliłoby mu lepiej poznać swą nową, prawną sytuację.

¹³² Por. M. Szyłko-Skoczny, *Bezrobocie jako kwestia społeczna. Studium społecznych i prawnych problemów bezrobocia w RFN*, „IPISS Studia i Materiały” [Warszawa] 1987, z. 15.

Uzupełnienia wymaga system informacji dotyczących osób długotrwale bezrobotnych¹³³. W praktyce dokładne dane są zbierane tylko o bezrobotnych pobierających zasiłek. Pozostała część bezrobotnych, ze względu na to, że z ich obsługą nie wiążą się jednoznacznie wydatki finansowe, nie jest ściśle kontrolowana przez biura pracy. W rezultacie mogą się zdarzyć wśród nich osoby, które *de facto* powinny być wyrejestrowane, a w dalszym ciągu pozostają w ewidencji. Staż bezrobocia takich osób rośnie i obciążają one statystyki, a w przypadku ewentualnego wprowadzenia programów dla długotrwale bezrobotnych będą kandydatami do korzystania z nich. Niewielkie zatem są w praktyce możliwości określenia struktury omawianej populacji. Dlatego proponuję wprowadzenie dodatkowej grupy zmiennych, które będą charakteryzować skalę i zakres bezrobocia długookresowego w województwie. Jest to istotne dla ustalenia przyszłej polityki, w skali województwa bowiem osoby pozostające bez pracy powyżej 12 miesięcy stanowiły (według stanu na dzień 31.12.1993 r.) ponad 40% ogółu bezrobotnych.

Konieczne jest również dopracowanie systemów informatycznych na potrzeby aktywnego pośrednictwa pracy. Stosowany w województwie system różni się od tych, jakie są wykorzystywane w innych województwach i nie odpowiada w pełni potrzebom sprawozdawczości. Pojawia się więc problem unifikacji systemu informatycznego w skali całego kraju. Należy też wyposażać wszystkie rejonowe urzędy pracy na terenie całego województwa w komputery i za ich pomocą kojarzyć oferty pracy z poszukującymi, co wpłynęłoby na podniesienie szybkości i efektywności działania pośrednictwa pracy. By to osiągnąć, trzeba stworzyć bank informacji o bezrobotnych i o wolnych miejscach pracy, który byłby oparty na komputerowych systemach gromadzenia i przetwarzania informacji. Oznaczałoby to powszechną komputeryzację biur, a stosowane systemy informacyjne obejmowałyby wszystkie działania od chwili zgłoszenia się do chwili otrzymania pracy bądź zrealizowania oferty.

W większości krajów Europy Zachodniej występuje pełna komputeryzacja biur pracy. Umożliwia to wybór ofert kandydatów i wolnych miejsc pracy, którego dokonuje się z uwzględnieniem przydatności oraz warunków osobistych bezrobotnych, jak też szczególnych cech wspomnianych miejsc pracy. Na przykład w Niemczech oferty są obsługiwane w ramach scentralizowanego programu KORAB i każdego dnia przesyłane łącznie do Centrum Komputerowego Federalnego Urzędu Pracy w Norymberdze. Nocą następuje ich przetworzenie, posegregowanie według rejonu działania urzędu pracy (z uwzględnieniem rejonów przyległych do danego), a następnie przekazywanie do podstawowych urzędów pracy. W pierwszej fazie informacje przesyłane

¹³³ Osoba długotrwale bezrobotna to według określenia MOP i OECD osoba pozostająca bez pracy powyżej jednego roku. W niektórych jednak krajach (Austria, Malta, Norwegia, Wielka Brytania) przyjęto krótszy okres, bo 6 miesięcy, który już kwalifikuje bezrobotnego do tej grupy. G. Gęsicka, *Długoterminowe bezrobocie*, „Rynek Pracy” 1992, nr 11/12.

są łączami bezpośrednio do komputerów poszczególnych urzędów pracy, w drugiej zamieszcza się je na mikrofilmach. Następnie w konkretnym urzędzie pracy są odczytywane za pomocą specjalnych urządzeń. Oferty w tym systemie są codziennie aktualizowane. Zastosowanie elektronicznej techniki zbierania danych jest podstawą do prowadzenia ponadrejonowego pośrednictwa pracy (*Überregionalsarbeitsvermittlung*). Polega ono na tym, że sąsiadujące ze sobą rejonowe urzędy wymieniają informacje o wolnych miejscach pracy za pomocą systemu MICROS. Dzięki temu istnieje możliwość celowego rozpisania ofert pracy w wielu biurach zlokalizowanych poza obrębem dziennego promienia dojazdu. W ramach specjalnego programu kompensacyjnego o zasięgu krajowym i federalnym w wyznaczonych placówkach grupuje się oferty kandydatów i wolnych miejsc pracy¹³⁴. Rozwiązanie to sprzyja mobilności przestrzennej siły roboczej.

4.4. Finansowanie

W badaniach zwróciłam uwagę na małą rolę planowania w działalności służby zatrudnienia. Spowodowane to było nierytmicznym przydziałem środków finansowych z Funduszu Pracy, w związku z czym realizowane zadania miały charakter doraźny i przypadkowy. Uważam, iż środki na wykonanie zadań o charakterze fakultatywnym powinny być kierowane do urzędu po przyjęciu przez Parlament ustawy budżetowej. Umożliwiłoby to prowadzenie określonej polityki na lokalnym rynku pracy, na której cele składałyby się zadania krótko- i długookresowe. Ponadto znajomość wielkości zasobów finansowych pozwoliłaby na równomierne w ciągu roku aktywizowanie rynku pracy. Dopiero wówczas wydatki te mogłyby przynieść dobre efekty zarówno gospodarcze, jak i samym bezrobotnym. Dotychczas aktywne formy intensywniej były stosowane w czwartym kwartale każdego roku objętego badaniem. W takiej sytuacji urzędy były głównie zainteresowane upłynnianiem przyznanych środków, co powodowało nieefektywne ich wykorzystanie. W dodatku urzędy miały problemy z nawiązywaniem współpracy z innymi podmiotami rynku pracy, które nie były zainteresowane podejmowaniem wspólnych przedsięwzięć mających na celu kreowanie miejsc pracy. Małe zainteresowanie ze strony pracodawców wynikało z kończącego się roku. W tej sytuacji zajmowali się oni bardziej realizacją wcześniej sformułowanych planów, niż podejmowaniem nowych przedsięwzięć.

Biorąc pod uwagę specyfikę badanego województwa, wadą było prowadzenie w nim polityki centralnie sterowanej, polegającej na dzieleniu posiadanych środków na poszczególne cele. Decyzje takie, opierające się na

¹³⁴ A. Czesła, *Formy pośrednictwa pracy...*

lokalnych potrzebach i priorytetach, muszą podejmować organy administracji lokalnej, tj. wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy, przy współudziale przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych, banków. Powinny być one synchronizowane z kierunkami ekonomiczno-społecznej polityki rozwoju województwa.

Dla zmiany charakteru działania rejonowych urzędów pracy musi ulec ograniczeniu funkcja osłonowa. Zdominowała ona działalność systemu pośrednictwa pracy i była w praktyce wykonywana w następujących etapach: ustalanie prawa do zasiłku, naliczanie jego wysokości i wypłata. Urząd nie powinien zajmować się fizyczną obsługą wypłat, a jedynie przysyłać bezrobotnym pocztą czeki. Rozwiązanie takie zostało wcześniej wprowadzone w Wielkiej Brytanii i w Niemczech, a było podyktowane m. in. względami delikatności. Chodziło o to, aby bezrobotny nie musiał przeżywać upokarzającego, publicznego odbierania zasiłku¹³⁵.

Kontrowersyjna jest koncepcja zintegrowanego Funduszu Pracy, która umożliwi realizację dwóch odmiennych funkcji: osłonowej i aktywizującej. Z uwagi na deficyt budżetu i charakter tych funkcji (obligatoryjna i fakultatywna), zachodzi konieczność utworzenia dwóch oddzielnych funduszy. W poprzednich latach, w sytuacjach niedoboru środków na wypłatę zasiłków, często korzystano z pieniędzy przeznaczonych na aktywne programy rynku pracy. Funkcjonowanie dwóch odrębnych funduszy, z których jeden – Fundusz Zatrudnienia i Rozwoju – promowałby tworzenie produktywnych miejsc pracy i wzrost gospodarczy, a drugi – Fundusz Ubezpieczenia Bezrobotnych – byłby funduszem typowo socjalnym i osłonowym, uniemożliwiłoby stosowanie dotychczasowych praktyk¹³⁶. Ponadto istnienie Funduszu Zatrudnienia i Rozwoju zwiększyłoby zakres autonomii urzędu pracy.

Występowanie oddzielnych funduszy zmieniłoby hierarchię funkcji realizowanych przez system pośrednictwa pracy. Coraz ważniejszą rolę mogłyby odgrywać aktywne metody pośrednictwa pracy, które stwarzałyby bezrobotnym szansę otrzymania pracy doraźnej, a następnie stałej. Aktywne formy polegałyby na czynnym zbieraniu informacji o kreowanych stanowiskach i oznaczałyby czynne włączenie urzędu w ich tworzenie przez inicjację prac interwencyjnych, robót publicznych, szkolenia zawodowego itp. Przeprowadzone badania dowodzą, iż przy odpowiednim zaangażowaniu wszystkich podmiotów rynku pracy, może to przynieść wymierne efekty. Wprowadzenie aktywnych metod nie oznacza rezygnacji z biernych form działania, te bowiem mają charakter obligatoryjny; każdy rejonowy urząd pracy musi rejestrować bezrobotnych i przyznawać im zasiłki. Chodzi o to, żeby świadczenia materialne w postaci zasiłków były traktowane jako ostateczne

¹³⁵ H. P. Klös, *Reform der Arbeitsvermittlung...*, s. 54.

¹³⁶ M. Kabał, *Program przeciwdziałania...*, s. 60.

rozwiązanie wówczas, kiedy na lokalnym rynku pracy nie ma możliwości znalezienia bezrobotnemu pracy o charakterze stałym bądź doraźnym. Byłoby to zgodne z duchem *Ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu* z dnia 16.10.1991 r., w której jednoznacznie określa się sekwencję działań mających zapewnić bezrobotnym odpowiednią pracę¹³⁷.

Przeprowadzone badania wskazują, że zdecydowana większość stosowanych metod aktywnej polityki państwa na łódzkim rynku pracy pokrywa się z instrumentami uruchamianymi w krajach Wspólnoty Europejskiej. W praktyce nie ma analogii tylko dla środków przeznaczonych na zwalczanie nielegalnego zatrudnienia, na zachęcanie do pracy w niepełnym wymiarze godzin oraz pobudzanie do regionalnej mobilności siły roboczej¹³⁸. Wydaje się, że tych poczynań nie można lekceważyć z powodu rozszerzającej się szarej strefy, czy też ze względu na zróżnicowanie terytorialne stóp bezrobocia. Uwzględniając charakter bezrobocia, które jest spowodowane nadwyżką agregatowej podaży pracy nad agregatowym popytem, nie wolno fetyszyzować omówionych w tym opracowaniu aktywnych form pośrednictwa pracy. Trzeba je traktować jako paliatyw, a większą uwagę skierować na środki zwiększające zatrudnienie i popyt na pracę. Wymaga to, co już sygnalizowałam wcześniej, synchronizowania polityki prowadzonej na rynku pracy z polityką fiskalną i pieniężną. Przyjęcie tego rozwiązania przerzuciłoby większą część odpowiedzialności za sytuację na rynku pracy na inne resorty, co oznaczałoby, że walka z bezrobociem nie byłaby wyłączną domeną działań Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

4.5. Pozapaństwowe agencje pośrednictwa

Przedstawione wyżej trudności zdecydowały o niskiej efektywności pośrednictwa pracy prowadzonego przez urzędy w województwie łódzkim. Należy podkreślić, iż coraz częściej wyrażane jest przekonanie – nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach o gospodarce rynkowej – że potrzebom współczesnego rynku pracy lepiej odpowiada pluralistyczny układ podmiotów pośredniczących w zatrudnieniu. Uwzględniając organizacyjne i finansowe trudności, polskie ustawodawstwo stworzyło możliwość wykonywania pośrednictwa pracy innym jednostkom.

Pozarządowe organizacje pośrednictwa pracy funkcjonujące na terenie województwa łódzkiego można podzielić na cztery grupy:

¹³⁷ Patrz Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457, art. 13.

¹³⁸ W. Kwiatkowska, E. Kwiatkowski, J. Stasiak, H. Zarychta, *Bezrobocie i zatrudnienie...*

- pomocowe (np. Biuro Fundacji na Rzecz Ludzi Ubogich „Patria”),
- samopomocowe (np. Komitet Obrony Bezrobotnych i Samopomoc Poszukujących Pracy „Progi”),
- obrony interesów pracowniczych i środowiskowych (np. Związkowe Biuro Pośrednictwa Pracy „Solidarność”),
- prywatne, komercyjne¹³⁹.

Najstarszą pozarządową agencją pośrednictwa pracy było Związkowe Biuro Pośrednictwa Pracy „Solidarność”, które rozpoczęło działalność w styczniu 1990 r. Najliczniejszą zaś grupę tworzyły agencje prywatne, wyspecjalizowane jednostki pośrednictwa pracy, jak i firmy, które postanowiły zająć się pośrednictwem pracy w ramach dotychczas prowadzonej, zróżnicowanej działalności produkcyjno-handlowej bądź doradczej, konsultingowej. Do tej grupy zaliczono również towarzystwa wspierające interesy pracodawców, jak np. Izbę Przemysłowo-Handlową w Łodzi.

Należy podkreślić, iż działalność tych instytucji była w znacznym stopniu zorientowana na obsługę pracodawców. Aktywnie poszukiwano ofert pracy przez ogłoszenia i reklamę własnej działalności, bezpośrednie kontakty z pracodawcami, nieformalne kontakty wynikające z przynależności związkowej bądź środowiskowej. Z przeprowadzonych analiz¹⁴⁰ wynika, że przeciętny okres oczekiwania pracodawcy na kandydatów do pracy wynosił od jednego dnia do tygodnia, natomiast bezrobotni czekali na ofertę od dwóch do trzech miesięcy, przy czym długość tego okresu była uzależniona od zawodu i wykształcenia. W 1993 r. ok. 280 osób znalazło pracę za pośrednictwem wspomnianych instytucji. Jaka była jednak faktyczna efektywność ich działania trudno jest oszacować, licencjonowane pozarządowe agencje nie spełniały bowiem podstawowego formalnego obowiązku, czyli nie współpracowały z publiczną służbą zatrudnienia i nie przysyłały jej informacji o swojej działalności. Uważam, iż państwowe urzędy powinny traktować agencje pozarządowe jako partnerów we wspólnym rozwiązywaniu problemów pojawiających się na rynku pracy. Partnerskie stosunki między nimi mogłyby uspołecznić problem pośrednictwa. Dostrzegam ważną rolę nowych agencji w prowadzeniu pośrednictwa pracy dla wybranych grup pracodawców. Należy więc dążyć do dalszego rozwoju i wzbogacenia struktury pozarządowych podmiotów pośrednictwa, które umożliwiłyby powstanie pełnej infrastruktury rynku pracy.

Koncepcja pluralizmu instytucji pośrednictwa została wykorzystana m. in. w Szwajcarii. Na skutek jej realizacji utworzono system, na który składa się pośrednictwo: prywatne, usługowe i państwowe. To pierwsze

¹³⁹ B. Urbaniak, *Rola i zakres działania pozarządowych agencji pośrednictwa pracy w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 5.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

prezentowane jest przez 1200 agencji, które w swojej działalności dążą do osiągnięcia zysków. Właściciele agencji muszą uzyskać koncesje na ich uruchomienie. Uzyskanie zezwolenia oznacza, że pośrednictwem zajmują się osoby mające do tego niezbędną wiedzę i kompetencje. Klienci korzystający z usług prywatnych agencji zawierają z pośrednikiem stosowną umowę i pokrywają koszty usługi oraz należne mu zyski. Poszczególne biura specjalizują się w wybranych branżach zawodowych. Sprzyja to podnoszeniu na coraz wyższy poziom świadczonych usług oraz dokładnemu rozpoznaniu konkretnego segmentu rynku pracy.

Z kolei pośrednictwo usługowe polega na zatrudnieniu bezrobotnych przez pośrednika. Pośrednik występuje w charakterze pracodawcy, który wynajmuje eks-bezrobotnych do świadczenia określonych usług innemu przedsiębiorcy. Następuje w tym przypadku podział zadań między pośrednikiem a instytucją wynajmującą jego usługi. Strona wynajmująca wydaje instrukcje eks-bezrobotnym, a pośrednik wypłaca im wynagrodzenie. W Szwajcarii funkcjonuje ok. 400 usługowych biur pośrednictwa, które spełniają istotną funkcję w polityce zatrudnienia tego kraju. Państwo w zależności od potrzeb (przede wszystkim przy pracach sezonowych) korzysta z tego rodzaju serwisu i przeznacza na to określone środki finansowe.

Trzeci typ pośrednictwa, to pośrednictwo państwowe, kierowane przez Rady Federalne za pomocą 10 regionalnych i 28 kantonalnych biur pracy. Nadzór nad państwowymi biurami sprawuje Administracja Federalna złożona z departamentów¹⁴¹.

Na uwagę zasługuje fakt wysokiej jakości usług świadczonych przez wymienione instytucje pośrednictwa. Uważa się to zjawisko za normalne i pożądane ze względu na dużą konkurencję w tej dziedzinie.

Iwona Kukulak-Dolata

SYSTEM OF EMPLOYMENT AGENCIES IN ŁÓDŹ

(Summary)

At the present time we have special administrative units dealing with employment in Poland such as employment agencies. They are responsible for performing public functions satisfying the needs of employers and employees or regulating their behaviours on the labour market. As regards the importance of tasks accomplished, a special role is played by district

¹⁴¹ R. Budnik, *Wybrane elementy z zakresu pośrednictwa pracy na przykładzie niektórych państw europejskich*, „Rynek Pracy” 1992, nr 5.

employment agencies. That is why they have become an object of analysis in this report, which does not mean that the activity of other institutions within this system has been passed unnoticed. Focussing attention on district employment agencies is due to the fact that these institutions, being organs of the state administration, are responsible for the employment policy pursued by the State and for the reduction of unemployment in their areas. They also carry the main responsibility for employment services.

The paper is of a theoretical-empirical character and it is composed of four parts. Its first part shows the role and importance of employment agencies against the background of legal regulations. The second part describes the methods and funds of employment agencies, which allow to reduce unemployment. Economic difficulties and emerging social conflicts make it necessary for employment agencies to participate actively in the fight against unemployment. It is a very complex task not easy to solve particularly at the time the State copes with a financial crisis. The third part of the report is focussed on the system of employment agencies in the city of Łódź. It analyzes the conditions in which they operate (premises, personnel, technical problems), and changes in unemployment rates. The operation of one such agency has been evaluated with regard to active forms of employment services curbing unemployment used by it. This approach allowed to identify various problems acting as constraints for employment agencies during the period of systemic changes in the economy.

The performed studies allowed to map out the directions of evolution in the system of employment agencies in the fourth part of the report. The author analyzes the possibility of tapping the Polish and foreign experience. We are aware that it should be done with a great deal of caution, because specific economic and social conditions in the Administrative Province of Łódź cause that models already tested elsewhere are not always adequate to our conditions and expectations.