

Henryk Ćwikliński\*, Katarzyna Zaremska\*\*

OCENA SKUTECZNOŚCI PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU  
W WOJEWÓDZTWIE GDAŃSKIM

1. WSTĘP

W Deklaracji Filadelfijskiej, będącej częścią składową Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1944 r. znajdujemy stwierdzenie, które można uznać za część fundamentów naszej cywilizacji: "praca ludzka nie jest towarem"<sup>1</sup>.

Pamiętając o tym, a także zachowując w pamięci wielkie bogactwo myśli zawartych w encyklice Jana Pawła II "Laborem exercens"<sup>2</sup>, który głosi m. in., że praca powinna być nie tylko źródłem tworzenia wartości materialnych, stanowiących podstawę życia ludzkiego, ale jest też czynnikiem pomnażającym człowieczeństwo pracującego, ponieważ to właśnie człowiek jest zarówno sprawczym podmiotem pracy, jak również jej pierwszym i zasadniczym celem, najczęściej przychodzi nam jednak rozpatrywać pracę jako kategorię ekonomiczną.

W tym kontekście zwykliśmy posługiwać się kategoriami "popyt i podaż". Stwierdzamy wówczas, że bez względu na to, jaki system gospodarczy poddajemy obserwacji, zawsze będziemy mieli do czynienia z jednym z dwóch alternatywnych zjawisk: nadwyżką popytu na pracę nad jej podażą lub nadwyżką podaży nad popytem na pracę.

\* Doc. dr hab. w Katedrze Polityki Gospodarczej, Uniwersytet Gdański.

\*\* Mgr w Katedrze Polityki Gospodarczej, Uniwersytet Gdański.

<sup>1</sup> Pełen tekst Konstytucji MOP w: Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowanej przez Polskę, opr. M. S e w e r y Ń s k i, Warszawa 1983, s. 370-385.

<sup>2</sup> Papież Jan Paweł II, Encyklika o pracy ludzkiej "Laborem exercens", "Znak" 1982, nr 332-334, s. 1119-1169.

Trzeba wyraźnie stwierdzić, że w skali makro- i w dłuższym okresie trwałe utrzymanie równości w tym zakresie jest absolutnie nie-realne. Utopijne twierdzenie o tzw. pełnym zatrudnieniu, lansowane w przeszłości jako hasło propagandowe, miało na celu ukrycie zjawiska, które J. Kornai trafnie określił mianem "unemployment on job", czyli "bezrobocie w miejscu pracy", zwane częściej bezrobociem ukrytym. Istota tego zjawiska polegała na tym, żeby - jak wiadomo - b y ć w pracy, choć niekoniecznie pracować i - jeszcze częściej - niekoniecznie zajmować się czynnościami sensownymi. Głoszenie haseł o tzw. pełnym zatrudnieniu nie było przy tym zwykłym błędzeniem. Chodziło o to, aby choćby tylko formalnie zatrudniając każdego obywatela, właśnie w miejscu pracy skuteczniej niż w miejscu zamieszkania roztoczyć nad nim pełną kontrolę, "organizując" jego czas, np. zmuszając do udziału w pochodzie 1-majowym bądź manifestacji dla poparcia czy też potępienia (np. imperialistów, biskupów, wierzycieli) itd. Efektem tej metody pozbawiania obywateli ich podmiotowości był - z jednej strony - stały niedobór pracowników (a więc popyt na pracę przewyższający podaż), a z drugiej - przerażający niekiedy upadek morale pracy.

W miarę postępów w przewyżczeniu gospodarki niedoborów coraz częściej spotykamy się z drugiego rodzaju nierównością, kiedy podaż przewyższa popyt na pracowników i ich pracę. Pojawiają się coraz liczniejsze przypadki bezrobocia, powszechnie obecnego w krajach, w których gospodarka rozwija się pomyślnie.

Bezrobocie nie tylko w aspekcie materialnym może być tragedią dla osób nim dotkniętych. Istotny jest tu także aspekt moralny: poczucie krzywdy, pustki, zbędności w społeczeństwie, braku możliwości realizacji wielu uzasadnionych ambicji itd. Zjawisko to wymaga zatem dobrze zorganizowanych wysiłków w zakresie przeciwdziałania mu, przy czym istotnym ograniczeniem tych wysiłków jest troska o to, aby nie przeczyły one racjonalności gospodarowania. O pozytywne rezultaty w tym zakresie szczególnie trudno wtedy, gdy brak doświadczenia powoduje, iż można tu wykorzystywać w zasadzie tylko obce doświadczenia, a większości obywateli wydaje się nadal, że zapewnienie miejsca pracy jest obowiązkiem odpowiednich władz, które powinny owo miejsce d a ć, ale wcale nie oznacza to, że w miejscu tym w istocie trzeba będzie wykonywać jakąś pracę, przynoszącą odpowiednie efekty ekonomiczne bądź społeczne.

## 2. KRÓTKA ANALIZA STRUKTURALNA ZJAWISKA BEZROBOCIA

Pod koniec lipca 1991 r. liczba bezrobotnych w województwie gdańskim wyniosła 55 715, tj. o 76% więcej niż w końcu roku 1990<sup>3</sup>. Na końcu 1990 r. stopa bezrobocia wynosiła tu 4,9%, w końcu zaś lipca 1991 r. wzrosła do 8,6%<sup>4</sup>.

Województwo gdańskie podzielono na 8 rejonów zatrudnienia: Gdańsk, Gdynia, Wejherowo, Puck, Tczew, Starogard Gdański, Kościerzyna, Kartuzy. Do rejonów dotkniętych największą liczbą bezrobotnych należały: Gdańsk, Gdynia i Tczew (odpowiednio 39,5%, 15,7%, 10,8% wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w województwie gdańskim wg stanu na koniec lipca 1991 r.).

Opierając się na danych ze sprawozdań statystycznych, można sporządzić następującą charakterystykę bezrobotnych w województwie gdańskim<sup>5</sup>:

- ponad połowę (52,9%) wszystkich bezrobotnych stanowią kobiety;
- 52,7% wszystkich bezrobotnych to osoby w wieku od 25 do 44 lat;
- dwie trzecie bezrobotnych zarejestrowanych w województwie gdańskim posiada wykształcenie zasadnicze zawodowe lub nie posiada w ogóle kwalifikacji zawodowych;
- 63,5% bezrobotnych poszukuje pracy na stanowisku robotniczym, przy czym bezrobotni ci najczęściej reprezentują takie zawody, jak: kierowca, mechanik pojazdów samochodowych, sprzedawca, ślusarz, tokarz, spawacz;
- pracy na stanowisku nierobotniczym poszukuje 36,4% bezrobotnych, przy czym najczęściej reprezentują oni takie zawody, jak: pra-

<sup>3</sup> Rynek pracy województwa gdańskiego wg stanu na dzień 31 XII 1990, 31 I 91, 28 II 91, 31 III 91, Opracowanie statystyczne Wojewódzkiego Biura Pracy przy Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku; Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa gdańskiego za VII 91, Gdańsk 9 VIII 91, s. 26.

<sup>4</sup> Obliczenia własne na podstawie: Informacja o sytuacji..., s. 7.

<sup>5</sup> Obliczenia własne na podstawie: Rynek pracy...; Zawody najczęściej występujące wśród bezrobotnych województwa gdańskiego wg stanu na dzień 31 VII 91, WBP przy UW w Gdańsku oraz Informacja o sytuacji...

ownik administracyjno-biurowy, technik ekonomista, technik mechanik, technik budownictwa, ekonomista, inżynier mechanik, inżynier budownictwa;

- co piąty bezrobotny pochodzi z tzw. zwolnień grupowych;
- 13% wszystkich bezrobotnych jest absolwentami, przy czym większość z nich to absolwenci szkół zasadniczych zawodowych oraz szkół policealnych i średnich zawodowych;
- blisko 1% bezrobotnych województwa gdańskiego to inwalidzi;
- wśród bezrobotnych województwa gdańskiego 17% to ci, którzy zostali zarejestrowani, lecz nie przysługuje im prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

W województwie gdańskim na 1 ofertę pracy przypadało (wg stanu z 31 VII 1991 r.) 40 bezrobotnych, przy czym dla kobiet wskaźnik ten był wyższy i wyniósł 76 kobiet na 1 ofertę pracy. Rejony: Iczew, Starogard Gdański i Wejherowo charakteryzują się najwyższą liczbą bezrobotnych przypadających na 1 ofertę pracy (kolejno: 171, 69, 61 bezrobotnych), zaś rejon Gdynia najniższą (18 bezrobotnych na 1 ofertę pracy)<sup>6</sup>.

Mimo iż województwo gdańskie jest liczącym się w kraju regionem pod względem uprzemysłowienia, dominujące jest zatrudnienie w sektorze III, tj. poza przemysłem, budownictwem i rolnictwem (46%-63% ogółu zatrudnionych w tzw. gospodarce społeczniej). Drugie miejsce pod względem zatrudnienia zajmuje sektor II, czyli przemysł i budownictwo (24%-45%), zaś najmniejsze zatrudnienie występuje w sektorze I, tj. rolnictwie i leśnictwie (6%-19%)<sup>7</sup>.

O dominacji sektora III zadecydowały naturalne warunki regionu gdańskiego, sprzyjające rozwojowi gospodarki morskiej, turystyki i wypoczynku, a więc związany z tym rozwój usług. Aglomeracja trójmiejska skupia ponadto wiele instytucji naukowych i kulturalnych.

Przemysł surowcowy w województwie nie stanowi monokultury i nie jest strukturalnie zagrożony recesją, podobnie jak tradycyjny przemysł rynkowy; ten ostatni może być nawet rozwijany, przysparzając dodatkowych miejsc pracy. W tych gałęziach przemysłu w miarę przystosowania do zasad rynkowych nie powinno wystąpić bezrobocie<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Obliczenia własne na podstawie: Informacja o sytuacji..., s. 26, 39, 40.

<sup>7</sup> Analiza wybranych zjawisk społeczno-gospodarczych w województwie pod kątem zagrożeń strukturalnym bezrobociem, Urząd Wojewódzki w Gdańsku, Wydział Polityki Regionalnej, Gdańsk 1991, s. 3.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 5.

Oceniając zjawisko bezrobocia w rolnictwie należy przyjąć dwa założenia<sup>9</sup>:

- aktualny poziom bezrobocia, wynikający z procesu zwolnień z pracy dwuzawodowców zmniejszany jest wzrostem zapotrzebowania na usługi prywatne (często nie rejestrowane) oraz rozwojem przetwórstwa prywatnego, tworzącego nowe miejsca pracy;

- prognozowany poziom bezrobocia wśród dwuzawodowców może stanowić coraz większy problem wobec braku miejsc pracy w mieście, powolnego rozwoju usług i innych zakładów pracy na wsi, pogarszającej się zdolności gospodarstw do 10 ha do utrzymania rodziny.

Według szacunku uwzględniającego wyżej wymienione uwarunkowania, poziom bezrobocia w rolnictwie indywidualnym do końca 1991 r. może osiągnąć około 15 tys. osób. Najbardziej bezrobocie dotknie dwuzawodowych właścicieli gospodarstw do 5 ha w rejonach: Gdynia, Wejherowo, Starogard Gdański i Gdańsk.

W przemyśle uspołecznionym województwa nadal utrzymuje się jednak zjawisko tzw. "ukrytego bezrobocia". Według rachunku symulacyjnego opierającego się na wartościach produkcji sprzedanej, zatrudnienia oraz produkcji sprzedanej na 1 zatrudnionego obliczono, że bezrobocie to w przemyśle uspołecznionym może wynosić w przybliżeniu 14 tys. osób<sup>10</sup>.

### 3. INSTYTUCJE ZAANGAŻOWANE W PRZECIWDZIAŁANIE BEZROBOCIU - PODSTAWOWE CELE I ZADANIA

W województwie gdańskim, podobnie jak w całym kraju, instytucją o podstawowym znaczeniu dla przeciwdziałania bezrobociu jest Wojewódzkie Biuro Pracy oraz podległe mu biura rejonowe. Wojewódzkie Biuro Pracy jest jednostką organizacyjną działającą przy wojewodzie gdańskim. Do podstawowych zadań WBP należą (na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1969 r. o zatrudnieniu - Dz. U. nr 75, poz. 446):

- koordynacja działalności kierowników rejonowych biur pracy na terenie województwa;
- opracowywanie analiz i ocen dotyczących problematyki zatrud-

<sup>9</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 8.

nienia w województwie na potrzeby ministra pracy i polityki socjalnej oraz rad zatrudnienia;

- współdziałanie z radą zatrudnienia i kierownikami rejonowych biur pracy w podejmowaniu przedsięwzięć zmierzających do zapobiegania negatywnym dla pracowników skutkom zwolnień z pracy oraz łagodzenia tych skutków, a zwłaszcza pozyskiwania odpowiednich miejsc pracy, przeszkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych oraz tworzenia miejsc pracy dla inwalidów;

- przedstawianie ministrowi pracy i polityki socjalnej propozycji do planów Funduszu Pracy oraz sprawozdania z wykorzystania środków Funduszu;

- przydzielanie kierownikom rejonowych biur pracy środków Funduszu Pracy oraz kontrolowanie ich wykorzystania;

- kierowanie do pracy za granicę w ramach umów międzynarodowych;

- przyjmowanie zgłoszeń od osób podejmujących pracę za granicą na podstawie umów indywidualnych z pracodawcami zagranicznymi;

- wydawanie zezwoleń na zatrudnianie cudzoziemców przez zakłady pracy z uwzględnieniem sytuacji na wojewódzkim rynku pracy;

- organizacja i nadzór przemieszczania kadr.

Rejonowe biura pracy, na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. nr 75, poz. 446):

- prowadzą pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe;

- organizują przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie bezrobotnych oraz przyznają i wypłacają zasiłki szkoleniowe w czasie tego przyuczenia lub przekwalifikowania, a także finansują tę działalność;

- inicjują tworzenie dodatkowych miejsc pracy w zakładach pracy i udzielają im pomocy finansowej w tym zakresie;

- przyznają i wypłacają zasiłki;

- ze środków Funduszu Pracy udzielają zakładom pracy pożyczek na koszty zorganizowania dodatkowych miejsc pracy, a w szczególności na zakup lub najem maszyn oraz na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne dla bezrobotnych skierowanych na te miejsca;

- udzielają bezrobotnym jednorazowych pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej;

- przyznają zakładom pracy zwrot kosztów związanych z organizacją miejsc pracy dla inwalidów, których kieruje do tych zakładów właściwe rejonowe biuro pracy.

Od dnia 27 grudnia 1990 r. przy Wojewódzkim Biurze Pracy działa Wojewódzka Rada Zatrudnienia, utworzona na mocy art. 6, ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu.

Pełni ona funkcję organu opiniodawczo-doradczego. W jej skład wchodzi 16 osób - po 4 przedstawicieli związków zawodowych, pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego.

Do zakresu działania Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia należy m. in.:

- opiniowanie kierunków zatrudnienia w województwie;
- ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy;
- opiniowanie projektów planów finansowych opracowanych przez WBP oraz sprawozdania z ich wykonania;
- ocenianie okresowych sprawozdań z działalności wojewódzkiego i rejonowych biur pracy oraz przedstawianie Naczelnej Radzie Zatrudnienia okresowych sprawozdań i wniosków w sprawach zatrudnienia.

Wojewódzkie Biuro Pracy łączy ścisła współpraca, oparta na umowach z wieloma instytucjami działającymi na terenie województwa. Są to m. in.:

- Zarząd Regionu NSZZ "Solidarność" - pełniący funkcje doradcze;
- Oddział Regionalny Fundacji Gospodarczej NSZZ "Solidarność"-w ramach tego oddziału został utworzony Ośrodek Promocji Przedsiębiorczości, którego zasadniczym celem jest wspomaganie rozwoju gospodarczego regionu gdańskiego poprzez propagowanie przedsiębiorczości;
- Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej;
- Zakład Doskonalenia Zawodowego;
- Agencja Inicjatyw Gospodarczych;
- Konfederacja Pracodawców.

#### 4. SPOSOBY PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU

W województwie gdańskim stosowane są w praktyce jedynie niektóre sposoby przeciwdziałania bezrobociu.

Biura pracy jako jeden z podstawowych elementów tego systemu nie są dostatecznie przygotowane do działania w nowych dla gospodarki polskiej warunkach. Wojewódzkie oraz rejonowe biura pracy w województwie nie dysponują komputerowym systemem informatycznym. Pracownicy biur wymagają przeszkolenia w zakresie obsługi takiego systemu. Niektóre z rejonowych biur pracy w ogóle nie są wyposażone

w komputer (np. Kartuzy, Kościerzyna, Tczew). Do przepływu informacji nadal wykorzystuje się klasyczne dokumenty, listy, telefony i telexy, przy czym w te ostatnie wyposażone są jedynie 2 biura, a mianowicie w Gdyni i Tczewie<sup>11</sup>. Wszystkie wymienione wyżej mankamenty pracy biur znacznie obniżają sprawność ich działania.

W ubiegłym roku biura pracy na terenie województwa gdańskiego uzyskiwały oferty pracy dla bezrobotnych przede wszystkim na zasadzie dobrowolnego zgłoszenia ich przez zakłady pracy. Obecnie WBP podjęło badania ankietowe, które mają służyć analizie i diagnozie sytuacji na rynku pracy. Dane uzyskane tą drogą mają dostarczać informacji nie tylko o pracownikach zwalnianych oraz nowo przyjętych w poszczególnych zakładach pracy, lecz również będą podstawą do określenia obszarów na rynku pracy, które charakteryzują się niedostatkiem kadr.

Według stanu na dzień 31 lipca br. rejonowe biura pracy województwa gdańskiego dysponowały liczbą 1406 ofert pracy, (w ubiegłym roku liczba ofert wahała się od 1,2 tys. do 3,5 tys.)<sup>12</sup>. Dokonując charakterystyki tych ofert należy stwierdzić, że<sup>13</sup>:

- były one głównie przeznaczone dla mężczyzn i tylko co trzecia dla kobiet;
- większość ofert (80,7%) związanych było z pracą na stanowiskach robotniczych;
- co dziesiąta oferta pracy dotyczyła absolwentów;
- biura pracy nie dysponowały żadnymi ofertami pracy dla inwalidów.

Jednym ze sposobów przeciwdziałania bezrobociu są szkolenia i przekwalifikowanie bezrobotnych. Stanowią one jedno z głównych zadań biur pracy, a finansowane są ze środków Funduszu Pracy. W roku 1990 dochody Funduszu Pracy w województwie wyniosły 135 518 965 tys. zł, wydatki zaś 99 571 132 tys. zł, z czego na przekwalifikowanie i przyuczenie bezrobotnych wydano 273 698 tys. zł (0,3% wszystkich wydatków Funduszu).

---

<sup>11</sup> Regional Employment Office in Gdańsk, WBP przy UW w Gdańsku 26 II 1991, Gdańsk, s. 2-3.

<sup>12</sup> Informacja o sytuacji..., s. 40; Rynek pracy województwa gdańskiego wg stanu na 30 III, 30 VI, 30 IX i 30 XII 1990 r., WBP przy UW w Gdańsku.

<sup>13</sup> Informacja o sytuacji..., s. 40.



Większość szkoleń przeprowadził na zlecenie rejonowych biur pracy Zakład Doskonalenia Zawodowego. Zakres szkoleń obejmował między innymi bankowość, opiekę społeczną, akwizycję, rozwijanie małego biznesu<sup>14</sup>.

Poza rejonowymi biurami pracy szkolenia bezrobotnych (i nie tylko) prowadzi Ośrodek Promocji Przedsiębiorczości (często na zlecenie biur pracy). Kursy Ośrodka skierowane są przede wszystkim do:

- osób, które zamierzają prowadzić działalność gospodarczą oraz tych, którzy chcieliby poszerzyć swoją wiedzę i umiejętności w tym względzie;

- przedstawiciele organizacji i urzędów w celu zapoznania ich ze specyfiką małego biznesu.

Na uwagę zasługuje również program szkoleniowy "Elementarz przedsiębiorczości" przygotowany, w ramach pomocy Polsce Ministerstwa Pracy USA, dla osób będących lub chcących zostać przedsiębiorcami. Współtwórcami programu ze strony polskiej byli przedstawiciele m. in. Fundacji Gospodarczej NSZZ "Solidarność" Oddział Regionalny w Gdańsku, Agencji Rozwoju Regionalnego, Zarządu Regionu NSZZ "Solidarność", Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Prawami Własności oraz Klubu Prywatnego Przedsiębiorcy.

Kolejną formą przeciwdziałania bezrobociu są pożyczki na działalność gospodarczą. W roku 1990 biura pracy udzieliły ich na łączną kwotę 27 333 300 tys. zł, co stanowi 27% wszystkich wydatków Funduszu Pracy. Pożyczki zostały udzielone 162 zakładom pracy na organizację 712 dodatkowych miejsc pracy - w 98% były to zakłady nieuspołecznione, z rejonów najbardziej dotkniętych bezrobociem.

Ponadto biura pracy przyznały w ub. roku pożyczki bezrobotnym na podjęcie działalności gospodarczej, przy czym preferencje zostały przyznane działalności usługowej i handlowej<sup>15</sup>.

W marcu na forum Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia postanowiono, iż w roku 1991 przy udzielaniu pożyczek z Funduszu Pracy zostaną przyznane preferencje dla<sup>16</sup>:

- osób ze zwolnień grupowych;

---

<sup>14</sup> Realizacja Funduszu Pracy za 1990 r., WBP przy UW w Gdańsku, Gdańsk 11 I 1991, s. 3.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>16</sup> Notatka służbowa z posiedzenia Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia z dnia 13 III 1991 r.

- absolwentów szkół wszystkich typów, którzy posiadają uregulowany stosunek do służby wojskowej;
- inwalidów nie posiadających uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego;
- osób o tzw. rzadkich zawodach i specjalnościach;
- osób powracających po odbyciu zasadniczej służby wojskowej.

Preferencje przy udzielaniu pożyczek ma przede wszystkim działalność:

- prowadzona na terenie wsi i na rzecz obsługi rolnictwa;
- w zakresie przetwórstwa rolno-spożywczego;
- wytwórcza, dotycząca towarów rynkowych codziennego użytku;
- usługowa, społecznie niezbędna.

Z całego funduszu zaplanowanego na rok 1991 na sumę 979 895 019,8 tys. zł, na udzielenie pożyczek przeznaczono około 18%<sup>17</sup>.

Następną formą pomocy ekonomicznej dla bezrobotnych jest organizowanie prac interwencyjnych. Realizacja tego zadania należy również do obowiązków biur pracy. Na ten cel przeznaczyły one w ubiegłym roku 1 891 195 tys. zł, co stanowi 18% wszystkich wydatków Funduszu Pracy. Prace interwencyjne organizowały przede wszystkim przedsiębiorstwa zieleni miejskiej, robót sanitarno-porządkowych, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz ośrodki opieki społecznej. Dla osób z wykształceniem wyższym i średnim udało się zorganizować nieliczne miejsca pracy w Bibliotekach publicznych<sup>18</sup>.

Podstawową formą łagodzenia skutków bezrobocia jest wypłata zasiłków dla bezrobotnych, refundacja wynagrodzeń pracowników młodocianych i ekwiwalentów uczniów szkół zawodowych. W sumie biura pracy wydały na ten cel 68 648 108 tys. zł, czyli 69% wszystkich wydatków<sup>19</sup>.

Wśród problemów, związanych ze zjawiskiem bezrobocia szczególną rangę należy przypisać tym, które dotyczą osób niepełnosprawnych. W zakresie organizacji miejsc pracy dla inwalidów biura pracy w ubiegłym roku skierowały na szkolenie 71 osób oraz pokryły ze środków Funduszu Pracy koszty zakupu maszyn i urządzeń, koszty robocizny, wynagrodzenia wraz ze składką ZUS. łączna kwota wydana na ten

<sup>17</sup> Projekt planu dochodów i wydatków z Funduszu Pracy na 1991 rok, opracowanie WBP przy UW w Gdańsku, styczeń 1991.

<sup>18</sup> Realizacja Funduszu Pracy..., s. 3.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 1-2.

cel wyniosła 710 302 tys. zł (tj. 0,7% sumy wydatków Funduszu Pracy)<sup>20</sup>. Ponadto WBP w Gdańsku podjęło się organizacji specjalnego punktu konsultacyjnego dla pracodawców, który w zamysle ma zaowocować propozycjami nowych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych oraz skredytowania kupna kiosków dla bezrobotnych inwalidów, Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej zaś zadeklarował pomoc w organizacji dowozu niepełnosprawnych do miejsc pracy<sup>21</sup>.

Poza działalnością na rzecz bezrobotnych w sferze ekonomicznej WBP prowadzi akcję informacyjną. Z jego inicjatywy raz w miesiącu wydawana jest specjalna wkładka ("Business dla bezrobotnych") w lokalnym dzienniku "Gazeta Gdańska", zawierająca podstawowe informacje dotyczące m. in. kryteriów rejestracji, prasy i możliwości pomocy dla bezrobotnych oraz porady odnośnie do rozwijania lub zakładania własnych firm. Podobne zadanie spełnia codzienna lokalna audycja radiowa "Kwadrans dla bezrobotnych", w której ponadto można bezpłatnie nadawać oferty pracy dla bezrobotnych.

Niezależnie od działań WBP, w ramach Morskiego Portu Handlowego w Gdańsku powstał Zespół Rezerw Portowych. Zespół organizuje pracę dla pracowników portowych, współpracując z 15 spółkami pracowniczymi, funkcjonującymi na terenie Morskiego Portu Handlowego. Najefektywniejszym pracownikom oferowane jest stałe zatrudnienie na terenie portu. Z usług Zespołu Rezerw Portowych skorzystało już 600 osób, z czego 80% to bezrobotni.

## 5. PLANY W ZAKRESIE ZWIĘKSZENIA SKUTECZNOŚCI PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU

Zmiany na rynku pracy w ciągu ostatnich miesięcy oraz prognozy wskazują, że liczba bezrobotnych będzie nadal wzrastać. Instytucje zaangażowane w przeciwdziałanie bezrobociu powinny więc koncentrować się nie tylko na problemach związanych z aktualną sytuacją na rynku pracy, lecz również starać się zwiększyć efektywność swojego działania w przyszłości.

Sprawą podstawową wydaje się tu być podniesienie jakości świadczonych przez biura pracy usług. W tym celu WBP w Gdańsku nawiązało

<sup>20</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>21</sup> Notatka służbowa z posiedzenia Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia w Gdańsku z lutego 1991.

współpracę ze specjalistycznymi ośrodkami zachodnimi. Współpraca ta ma dotyczyć m. in. pomocy w tworzeniu komputerowego systemu informatycznego dla biur pracy oraz przeszkoleniu pod względem obsługi tego systemu personelu biur (USA), a także przeszkolenia pracowników rejonowych biur pracy w zakresie pośrednictwa pracy i obsługi bezrobotnych (Dania). Wyższej jakości usług biur pracy mają służyć również nowe stanowiska w tych biurach tzw. "myśliwych", czyli pracowników, których głównym zadaniem byłaby penetracja rynku pracy pod względem nowych ofert pracy dla bezrobotnych.

W ciągu najbliższych miesięcy zostanie w Gdańsku przełamany monopol państwowych biur pracy. Ma bowiem powstać Związkowe Biuro Pracy przy Zarządzie Regionu NSZZ "Solidarność". Podstawowym celem Biura będzie pomoc bezrobotnym członkom związku w zakresie pośrednictwa pracy. W miarę rozwoju działalności Biura, twórcy jego idei dopuszczają możliwość korzystania z jego usług także innych bezrobotnych. Do głównych zadań biura należeć będzie:

- gromadzenie informacji o instytucjach zajmujących się wszelkiego rodzaju pomocą dla bezrobotnych, takich jak biura pracy, biura opieki społecznej, instytucje związkowe, fundacje gospodarcze itp.;
- gromadzenie informacji o instytucjach, których działalność może być wykorzystana w pracy Biura (Klub Prywatnego Przedsiębiorcy, Izba Gospodarcza itp.),
- gromadzenie informacji o zwolnieniach (rejestracja) grupowych, indywidualnych; realizacja tego zadania ma przebiegać w oparciu o współpracę z komisjami zakładowymi związku;
- gromadzenie informacji o wolnych miejscach pracy w instytucjach państwowych i zakładach prywatnych (realizacja zadania j.w.);
- współtworzenie i poszukiwanie nowych miejsc pracy na podstawie kontaktów z zakładami pracy, Radą Dyrektorów, izbami gospodarczymi itp.;
- gromadzenie danych o instytucjach szkolących (adresy, rodzaj szkolenia, aktualnie prowadzone kursy);
- udzielanie pomocy rozpoczynającym działalność gospodarczą;
- preorientacja zawodowa;
- realizacja umów o współpracy z instytucjami zagranicznymi;
- tworzenie list oraz kierowanie na przeszkolenie;

- gromadzenie aktów prawnych;
- statystyka.

Związkowe Biuro Pracy ma zatrudniać 6 osób oraz współdziałać na zasadzie umów z rejonowymi i wojewódzkimi biurami pracy, z gdańskim Oddziałem Fundacji NSZZ "Solidarność" i z Fundacją Gospodarczą.

Opierając się na modelu amerykańskim na terenie województwa gdańskiego mają zostać utworzone Centra Pracy. Ich istota polega na integralnym powiązaniu instytucji mających wpływ na rynek pracy, celem podstawowym zaś jest rozwój istniejących już form przeciwdziałania bezrobociu. Porozumienie o ich utworzeniu zostało podpisane pomiędzy Wojewódzkim Biurem Pracy, Wojewódzkim Zespołem Pomocy Społecznej, Izbą Skarbową, Fundacją Gospodarczą NSZZ "Solidarność" - Oddział w Gdańsku<sup>22</sup>.

Jedną z form przeciwdziałania bezrobociu, szeroko stosowaną już w krajach zachodnich, jest tworzenie centrów promocji nowych przedsiębiorstw. Fundacja Gospodarcza NSZZ "Solidarność" - Oddział Regionalny w Gdańsku opracowała na podstawie doświadczeń zagranicznych projekt "Ramowego Programu Inkubatora Nowych Przedsiębiorstw (INP)".

Celami projektu w krótkim okresie są<sup>23</sup>:

- tworzenie nowych miejsc pracy;
- utworzenie INP, Biura Obsługi Małych Firm (doradztwo prawne i ekonomiczne) oraz Agencji Badania Rynku.

Cele długookresowe to:

- budowa systemu promocji Small Businessu;
- połączenie promocji małych firm z kompleksową obsługą rynku pracy (Job Centre), systemem kształcenia managerów oraz Agencją Rozwoju Regionalnego;
- restrukturyzacja produkcji i usług;
- znaczące zmniejszenie bezrobocia, zmiana struktury zatrudnienia;
- optymalizacja wykorzystania lokalnych zasobów;
- transfer technologii oraz nowoczesnych form organizacji;
- wzrost produkcji, usług, kooperacja, rozwój handlu (w tym zagranicznego).

<sup>22</sup> Notatka służbowa z posiedzenia Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia w Gdańsku z dnia 26 IV 1991 r.

<sup>23</sup> Ramowy Program Inkubatora Nowych Przedsiębiorstw Fundacji Gospodarczej, NSZZ "Solidarność", Oddział w Gdańsku, s. 1.

Projekt zawiera 3 warianty rozwiązań:

- plan minimum - uruchomienie INP;
- plan maksimum - kompleksowe rozwiązanie - stworzenie systemu promocji małej i średniej przedsiębiorczości,
- rozwiązanie pośrednie - utworzenie Centrum Promocji Małej Przedsiębiorczości.

Obecnie trwają przygotowania do wdrożenia projektu w życie.

## 6. WNIOSKI

1. Intensywność bezrobocia i dynamikę tego zjawiska w województwie gdańskim można oceniać w zasadzie tylko pośrednio, porównując odpowiednie wskaźniki z tymi, jakie występują w innych województwach. Dla kształtowania się tych wskaźników decydujące znaczenie mają uwarunkowania prawne uzyskania statusu bezrobotnego. Uwarunkowania te z jednej strony podważają wiarygodność wskaźników, gdyż nie każdy pozostający bez pracy w istocie utracił ją wbrew swej woli, a tym bardziej nie każdy bezrobotny gotów jest podjąć pracę, z drugiej zaś owe uwarunkowania są takie same na obszarze całego kraju i dlatego właśnie wydaje się, iż porównywanie wskaźników może prowadzić do względnie najbardziej obiektywnych ocen. W tym kontekście trzeba stwierdzić, że rozmiary i dynamika bezrobocia w województwie gdańskim mogą niepokoić, gdyż występuje ono na terenie o bardzo zróżnicowanej strukturze gospodarczej i w regionie, w którym bierność społeczna ("czekajmy aż władza da") jest - jak się wydaje - mniejsza niż w niektórych innych częściach kraju.

2. Można wskazać na przynajmniej trzy czynniki, które mogłyby zobiektywizować liczby, charakteryzujące rozmiary bezrobocia:

- skuteczny system zwalczania zatrudnienia "na czarno" (ameryk.: "under the table"), gdzie dochody mogą łatwo przewyższać zarobki w sektorach legalnych;

- proponowane poprawki do ustawy o zatrudnieniu, w myśl których prawa do zasiłku dla bezrobotnych pozbawieni będą ci, którzy porzucili pracę, zostali z niej "karnie" usunięci lub odeszli z pracy z własnej inicjatywy, bez porozumienia stron, a także ci, którzy pobierali już zasiłek przez 12 miesięcy lub dwukrotnie odrzucili otrzymane propozycje pracy;

- zwiększenie różnicy między wysokością przeciętnego zasiłku a wysokością płacy minimalnej (w sierpniu 1991 r.: 663 tys. zł), co może nastąpić dopiero w miarę pomyślnych przekształceń w przedsiębiorstwach i postępie w zakresie produktywności pracy.

3. Dla prognozowania rozmiarów bezrobocia niepokojące są szacunki, według których przynajmniej 14 tys. pracowników przemysłu państwowego w województwie gdańskim to "bezrobotni w miejscu pracy" (bezrobocie ukryte). Może to spowodować wzrost bezrobocia otwartego, gdyby przemysł państwowy aktywniej poszukiwał możliwości dostosowania się do potencjalnego popytu, a nie stawiał sobie za cel produkowanie dla stworzenia pozorów zatrudnienia tysięcy ciągle niepotrzebnych pracowników.

4. W najwyższym stopniu niepokoi to, że aż około 70% wydatków z funduszu pracy przeznaczają się na zasiłki, nie zaś na bardziej aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Pozostaje to w całkowitej sprzeczności z jakże rozsądną zasadą liberałów, według której spotykając głodnego nie należy dawać mu ryby - należy natomiast dać sieć i nauczyć go posługiwać się nią. W tym kontekście trzeba postulować, aby samą wypłatę zasiłków i wszelkie kwestie techniczne z tym związane przejęły urzędy miejskie i gminne. Odciążyłyby to biura pracy od czynności nie mających żadnego wpływu na poziom bezrobocia i stworzyłyby warunki, aby wymagać od nich większej aktywności niż obecnie.

5. Próbując dokonywać oceny efektów działalności biur pracy należy przypomnieć fakt oczywisty, który wobec ogromnej dynamiki zmian niekiedy bywa zapominany - system tych biur funkcjonuje dopiero w zasadzie od 1,5 roku. Zwłaszcza w biurach rejonowych zatrudniani są w większości urzędnicy, dla których sposoby przeciwdziałania bezrobociu ograniczają się do formalnie traktowanych zapisów ustawowych, gdyż przez wiele lat poprzednio przyzwyczajani byli do względnej bierności dla uniknięcia niepotrzebnego ryzyka, związanego wówczas z przejawami nadmiernej inicjatywy. Jeśli zatem wobec liczby 55 tys. bezrobotnych obecnie w województwie gdańskim biura te skierowały do pracy 14 tys. osób bezrobotnych, tzn. około 1/4, to wskaźnik ten trudno uznać za zadowalający, ale świadczy on też o relatywnych sukcesach tych biur.

6. Ważnym elementem funkcjonowania biur pracy jest udzielanie pożyczek na prowadzenie działalności gospodarczej. Na ten cel w województwie gdańskim wydano dotąd około 6 mld zł. Obecnie większość

funduszy na ten cel pochodzi ze spłat pożyczek wcześniej zaciągniętych, co świadczy o tym, że poprzedni kredytobiorcy z powodzeniem prowadzą swoje firmy w większości przypadków. Daje się przy tym zauważyć, że więcej problemów wydaje się przysparzać ostatnio nowym przedsiębiorcom prowadzenie działalności handlowej niż usługowej. Ogólnie, chętnych do tej formy pomocy - najlepszej chyba jaką można otrzymać - jest więcej niż osób, które mogą z niej skorzystać. Przedstawione przez przyszłych przedsiębiorców "business plany" oceniane są przez pracowników rejonowych biur pracy według standardów zachodnich, co minimalizuje ryzyko. Obserwuje się pozytywną tendencję preferowania jako kredytobiorców raczej osób indywidualnych, niż tzw. zakładów uspołecznionych.

Dla tej formy pomocy można postulować zwiększenie środków w przyszłości. Niemalże nadzieje można w tym kontekście wiązać też z rozwojem tzw. inkubatorów przedsiębiorczości. Trzeba nadto podjąć próbę większego zainteresowania zarządów miast i gmin udzielaniem informacji na temat preferowanych na danym terenie rodzajów działalności gospodarczej, stosownie do występujących jeszcze lokalnych niedoborów.

7. Zdecydowanie negatywnie ocenić trzeba próby organizowania prac interwencyjnych. Sami bezrobotni podejmują je niechętnie, nawet za 1,3 mln zł miesięcznie (górną granicą wynagrodzenia 1,6 mln zł miesięcznie). Występują duże kłopoty z uzyskaniem odpowiednich zapotrzebowań w tym zakresie ze strony zarządów miast i gmin, które wydają się nie zainteresowane zlecaniem takich prac.

8. Na zdecydowanie negatywną ocenę zasługują też próby przeprowadzania szkoleń zawodowych dla osób, które po przekwalifikowaniu łatwiej znalazłyby zatrudnienie w nowym zawodzie. Jest to tym bardziej bolesne, że zmienianie zawodu i dostosowywanie swoich kwalifikacji do zmieniających się uwarunkowań rynkowych i postępu technicznego w gospodarce bywa udziałem wielu obywateli w krajach zachodnich dwu-; a nawet trzykrotnie w ciągu aktywności zawodowej. Wydaje się, że większość polskich obywateli uważa, że jeśli ktoś był dotąd np. inspektorem obrony cywilnej w fabryce, to władze powinny zapewnić mu tę "pracę" do emerytury, gdyż w przeciwnym wypadku obywatel ten np. może nie zechcieć wziąć udziału w wyborach. Szkolenia zawodowe nie cieszą się dużym zainteresowaniem bezrobotnych, większość osób, które przeszkolenia odbyły, nie podejmuje potem pracy (np. ostatnio w Wejherowie spośród 80 osób poddanych przeszkoleniu pracę podjęło zaledwie 15).



Z pewnością jedną z przyczyn niezbyt wielkiego zainteresowania bezrobotnych szkoleniami zawodowymi - obok wyłącznie roszczeniowej postawy wielu potencjalnych słuchaczy i braku przyzwyczajenia do systematycznego wysiłku (250-300 godzin kursu) - jest też zbyt mała elastyczność zakładów doskonalenia zawodowego, które z trudem reagują na sygnały rynkowe i z uporem godnym lepszej sprawy oferują np. kursy w zawodach barmana ze specjalnością w zakresie przygotowywania koktajli oraz spawacza.

Z zainteresowaniem można oczekiwać planowanego na październik kursu "small businessu", jaki będzie przeprowadzony przez szkoleniowców z Danii.

9. Zupełnie źle ocenić trzeba współpracę biur pracy z kuratorium i szkołami zawodowymi. Są one zupełnie nieelastyczne i praktycznie w ogóle nie zmieniają specjalności oferowanych uczniom, dostosowując programy do przyzwyczajzeń i kwalifikacji nauczycieli, dodajmy: kwalifikacji zdobytych często przed 15 lub 20 laty, a także do wyposażenia szkół. Prawidłowości te niestety w pewnej mierze dotyczą także szkolnictwa wyższego. Zbyt często młodzi ludzie kończą szkołę dla uzyskania formalnego świadectwa, a zawodu uczą się później - w sposób praktyczny - niestety na bazarach.

Jest to jedna z zasadniczych przyczyn relatywnie wysokiego bezrobocia wśród absolwentów.

10. Trudności z utrzymaniem rodziny wtedy, gdy poza domem pracuje tylko ojciec, oraz lansowany przez komunistów model "wyemancypowanej" robotnicy lub kołchoźnicy sprawiły, że w byłych krajach bloku wschodniego odsetek pracujących (bądź uczęszczających do pracy) kobiet był tak wysoki jak nigdzie w Europie. Tym głównie tłumaczyć trzeba fakt, iż większość bezrobotnych stanowią kobiety. Nie wydaje się, aby należało postulować podejmowanie dodatkowych i nadzwyczajnych wysiłków specjalnie dla pań, które posiadają status bezrobotnej).

11. Czynnikiem oddziałującym negatywnie na efektywność działalności biur pracy jest niechęć przedsiębiorstw do poszukiwania pracowników za pośrednictwem tych biur. Przedsiębiorstwa korzystają z tej drogi na ogół po wyczerpaniu innych możliwości, a wspomniana niechęć ma wiele powodów. Jednym z nich jest zapewne konieczność ponoszenia przez nie opłaty w wysokości 2% od wynagrodzenia zatrudnionego. Te same przedsiębiorstwa jednak, zwalniając pracownika chętnie zatrudniają na jego miejsce byłego bezrobotnego, jeśli tylko mogą zainkasować 20 mln zł za tzw. utworzenie nowego miejsca pracy.

Pewne nadzieje w tym kontekście wiązać należy z ideą powołania najpierw w Starogardzie i Tczewie, a potem w Gdańsku i Gdyni tzw. Centrów Pracy, gdzie obok Konfederacji Pracodawców zamierza się wciągnąć do współpracy jak najwięcej organizacji społecznych - np. przeciwdziałających alkoholizmowi, narkomanii, pomagających samotnym matkom itp. Główny nacisk w działalności tej organizacji będzie położony na indywidualne podejście do każdego z bezrobotnych, dla udzielenia każdemu jednocześnie pomocy w zakresie jego problemów egzystencjalnych i skojarzenia z programem takiej pomocy - odpowiedniej oferty pracy.

12. Niewątpliwym osiągnięciem w pracy Wojewódzkiego Biura Pracy jest współredagowanie specjalnych dodatków: "Pośredniak" w lokalnym "Dzienniku Bałtyckim", "Business dla bezrobotnych" w "Gazecie Gdańskiej". Ukazywaniu możliwości aktywizacji zawodowej bezrobotnych służy też odpowiednia audycja na falach miejscowej rozgłośni radiowej.

Osiągnięciem były też dwa szkolenia personelu rejonowych biur pracy, przeprowadzone ściśle według wskazówek specjalistów amerykańskich.

13. Absolutnie nie rozwiązany zagadnieniem - i to nawet w teorii - pozostaje problem zatrudnienia niepełnosprawnych. Stoimy tu ciągle wobec dylematu: czy popierać przynoszące straty zakłady pracy o charakterze opiekuńczym, czy też normalne przedsiębiorstwa, w których z przyczyn finansowych niepełnosprawni nie mogą stanowić większości załogi. Potrzebne są prace, które pozwolą znaleźć formułę łączącą zalety obu rozwiązań.

14. Czynnikiem, który może napawać optymizmem, zwłaszcza przed możliwym znacznym wzrostem liczby bezrobotnych w przyszłości, jest angażowanie się do przeciwdziałania temu problemowi nie tylko oficjalnych instytucji państwowych, tzn. biur pracy, lecz także wielu stowarzyszeń społecznych w ramach tzw. Centrów Pracy, o czym już wspomniano, a przede wszystkim Fundacji Gospodarczej NSZZ "Solidarność". Pojawienie się w przyszłości związkowego i prywatnych biur pracy mogłoby również przyczynić się do poprawy efektywności zwalczania bezrobocia.

15. Nie zmienia to faktu, iż najważniejsze znaczenie mieć nadal będą wojewódzkie i regionalne biura pracy. Tak szybko jak to możliwe powinny one być wyposażone w odpowiednią sieć informatyczną, co nie tylko zwiększy ich operatywność w sposób bezpośredni, ale także

pozwole lepiej analizować wyniki podejmowanych wysiłków. Analiza skuteczności poszczególnych akcji jest konieczna w trosce o to, aby następne działania mogły być zorganizowane lepiej od poprzednich.

Henryk Ćwikliński, Katarzyna Zaremska

EVALUATION OF EFFECTIVENESS OF ANTIUNEMPLOYMENT MEASURES  
IN THE ADMINISTRATIVE PROVINCE OF GDAŃSK

The article contains a comprehensive statistical analysis of unemployment in The Administrative Province of Gdańsk and an attempt to assess the effects of institutional measures aimed at minimizing both the phenomenon itself and its negative social consequences.

The authors proceed from an assumption that this type of disequilibrium on the labour market is quite normal, but numerous social repercussions of unemployment call for intensive and effective measures that would minimize both the scale of this phenomenon and its consequences.

According to the authors, the studies in this field should be based on two main criteria:

- 1) the scope of material assistance provided by the State for people remaining outside a formal employment relationship;
- 2) the evaluation of possibilities of activating professionally the unemployed and starting up their own businesses.

There has been revealed a growth trend of unemployment especially in small districts e.g. Tczew and Starogard Gdański. It more often afflicts women than men. No irregularities have been found in provision of unemployment benefits, although the process of paying them out is sometimes organized improperly.

A relatively high level of these benefits in comparison with wages, particularly in the public sector, and a conviction that these are mainly administrative offices which decide about a professional destiny of individuals, as well as an easy access to illegal incomes do not allow to determine to what extent unemployment is a compulsory phenomenon. There can undoubtedly be found people "voluntarily" unemployed and this seems to be one of reasons for a low effectiveness of various measures aimed at counteracting unemployment.

This opinion is confirmed by quite a limited offer of vacant jobs (both quantitative and according to their types) and an insignificant success of occupational training. The system of public works does not exist. Unemployment among school graduates is primarily due to the fact that vocational and secondary technical schools do not adapt properly their curricula to requirements of the labour market.

The authors describe also the plans of the Provincial Labour Office and the Economic Foundation of "Solidarity" aimed at an economic activation of the unemployed and starting up their own businesses. The success of these measures will largely depend on legal regulations determining proportions between a passive and an active elimination of the consequences of unemployment.