

*Iwona Kukulak-Dolata**

**EFEKTYWNOŚĆ POŚREDNICTWA PRACY W LATACH 1990–1993
(na przykładzie województwa łódzkiego)**

1. WPROWADZENIE

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 pracy¹. Skuteczność ich stosowania zależy od czynników ekonomicznych, społecznych, politycznych. Oznacza to, iż przenoszenie metod bądź instrumentów służących do walki z bezrobociem z jednego kraju czy regionu powinno być poprzedzone pogłębioną analizą przyczyn powstania bezrobocia oraz podobieństwa struktur gospodarczych, organizacyjnych, własnościowych, zamożności i pozycji instytucji państwa. Trafne zatem rozeznanie przyczyn bezrobocia jest wyjściowym warunkiem wyboru instrumentów ograniczających jego skalę².

Województwo łódzkie podlega podobnym regułom gospodarki jak reszta kraju. Jego specyfika polega na tym, że jest to obszar o monokulturze przemysłowej, na którym bezrobocie jest m. in. wynikiem struktury przemysłowej opartej na przemyśle lekkim z dominującym przemysłem włókienniczym. Na to nakładają się jeszcze ekstremalne warunki demograficzne, które razem powodują występowanie zjawisk negatywnych w sferze ekonomicznej i społecznej. W latach 1990–1993 na rynku pracy badanego województwa

* Dr, asystent w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ K. Markowski, *Oddziaływanie na rynek pracy*, [w:] *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1992, s. 137.

² J. Orczyk, *Uwarunkowania metod ograniczania bezrobocia w Polsce*, [w:] *Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 1994, S. I, z. 216, s. 10.

liczba bezrobotnych wzrosła z 47 646 osób do 107 318. Mierząc skalę bezrobocia w liczbach bezwzględnych i porównując ją z innymi województwami zauważamy, iż łódzkie znajdowało się na drugim miejscu w kraju (wyjątek 1992 r. trzecie miejsce). Korzystniej sytuacja wyglądała w przypadku stosowania innego miernika, jakim jest stopa bezrobocia³. Wielkość tego wskaźnika w województwie wynosiła 9,5% w 1990 r. i 20,4% w 1993 r. i przewyższała średnią krajową. Porównując ją ze stopami z innych województw zajmowaliśmy od 11 miejsca w kraju w 1990 r. do 16 w 1992 r.

Natęzenie dynamiki wzrostu bezrobocia słabło z roku na rok. Duże przyrosty poszukujących pracy w pierwszych dwóch latach badanego okresu były spowodowane zwolnieniami grupowymi. Dotyczyły one najczęściej przedsiębiorstw przemysłu lekkiego zatrudniających od 100 do 500 osób. Bezpośrednią ich przyczyną była szczególnie trudna sytuacja ekonomiczna spowodowana niską rentownością produkcji, utratą rynków zbytu, nieopłacalnością eksportu. Dlatego w przedsiębiorstwach, w których produkcja była przede wszystkim skierowana na eksport do Europy Wschodniej i byłego ZSRR, dokonywano największej redukcji pracowników. Jako wtórną przyczynę redukcji wymienia się zmiany organizacyjne obejmujące podział przedsiębiorstw, likwidację pojedynczych oddziałów oraz prywatyzację.

Nierównowaga na rynku pracy miała również charakter strukturalny, odnoszący się do grup ludności według płci, wieku, stanowisk pracy. Na wojewódzkim rynku pracy dominowali mężczyźni, ich udział kształtował się w przedziale 64,4% w 1990 r. do 52,2% w 1993 r. W badanym okresie do 1992 r. dwukrotnie więcej było zarejestrowanych ze stanowisk robotniczych niż nierobotniczych. Ponadto pracy częściej były pozbawione osoby z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym (od 40,1% w 1991 r. do 43,6% w 1993 r.). Rzadziej status bezrobotnego przyjmowały osoby z wykształceniem wyższym, a nawet obserwowano tendencję spadkową w tej grupie. Bezrobotni to najczęściej osoby młode w wieku 25–44 lata, o określonych kwalifikacjach zawodowych i w pełni sił twórczych. Szybki wzrost bezrobocia w analizowanym okresie oraz niewielki strumień odpływu z tej populacji do sektora zatrudnienia spowodował poważne wydłużenie okresu bezczynności zawodowej. W grudniu 1993 r. ponad 40% bezrobotnych to osoby poszukujące pracy ponad 12 miesięcy. Pojawienie się takich tendencji oznacza kreowanie bezrobocia długookresowego, posiadającego różnorodne negatywne skutki ekonomiczne i społeczne. Przed urzędami stanęło poważne zadanie ograniczenia i łagodzenia skutków bezrobocia.

W praktyce podmiotem bezpośrednio przeciwdziałającym bezrobociu w skali lokalnej są rejonowe urzędy pracy. Podstawowym zadaniem tych urzędów

³ Stopa bezrobocia liczona jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby osób czynnych zawodowo.

jest prowadzenie pośrednictwa pracy rozumianego jako udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu zatrudnienia oraz zakładom w znalezieniu odpowiednich pracowników. W sytuacji braku możliwości zapewnienia bezrobotnym pracy, urzędy są zobowiązane do inicjowania procesu szkolenia i przekwalifikowania bezrobotnych, inicjowania i finansowania dodatkowych miejsc pracy, robót publicznych, prac interwencyjnych oraz udzielania pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej⁴. Poprzez stosowanie tych form urzędy pracy w sposób pośredni pomagają bezrobotnym w ponownej ich aktywizacji. Podstawę realizacji tego typu działań stanowią środki Funduszu Pracy, który jest odrębnie tworzonym, państwowym, celowym funduszem. Głównym źródłem jego dochodów są dotacje z budżetu państwa (w 70%), w następnej kolejności znajdują się obowiązkowe składki od zakładów pracy oraz osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej, pozarolniczej działalności (w 30%). Środki tego funduszu mogą być przede wszystkim przeznaczone na pokrywanie wydatków związanych z zatrudnianiem pracowników i łagodzeniem skutków bezrobocia. W praktyce wydatki te dzielone są na dwie podstawowe grupy, tj. wydatki obligatoryjne i fakultatywne. Podział ten jest istotny m. in. ze względu na zasadę, że finansowanie zadań o charakterze fakultatywnym, na które nie został ustalony limit, może nastąpić tylko za zgodą dysponenta wyższego stopnia. Wynika z tego, że Fundusz Pracy ma kilku dysponentów, i tak dysponentem pierwszego stopnia jest minister pracy i polityki socjalnej, drugiego – kierownicy wojewódzkich urzędów pracy, a dysponentami trzeciego – kierownicy rejonowych urzędów pracy. Dysponenti wyższego stopnia mogą ustalać dla dysponentów niższego stopnia limity wydatków na finansowanie przydzielonych im ustawowo zadań oraz przekazują środki z Funduszu Pracy na ich realizację⁵. Limity te powinny być jednak zróżnicowane w zależności od sytuacji na rynku pracy.

W praktyce działalność urzędów opierała się na wykorzystaniu środków Funduszu Pracy, umożliwiającą zahamowanie wzrostu liczby bezrobotnych i stworzenie przesłanek do ich ponownego zatrudnienia. Zakres takich działań był bezpośrednio determinowany przez wielkość środków finansowych będących w dyspozycji urzędów pracy. Większość z nich (od 51,5% w 1990 r. do 84,1% w 1992 r.) była kierowana na osłonę socjalną. Niewielki zaś procent środków (33,1% w 1990 r. do 10,6% w 1992 r.), pozostawał na tzw. aktywne formy walki z bezrobociem (tab. 1). Należy być jednak

⁴ Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16.10.1991 r., „Dziennik Urzędowy” 1991, nr 106.

⁵ Tamże.

Tabela 1

Wydatki z Funduszu Pracy według wykonanych zadań w latach 1990–1993

Wyszczególnienie	1990		1991		1992		1993	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
I. Wydatki ogółem	104 405,0	100,0	485 779,6	100,0	875 350,8	100,0	1 167 986,5	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
2. Aktywne formy ogółem	38 776,1	37,1	51 250,5	10,5	92 597,5	10,6	265 015,2	22,7
w tym:								
szkolenia	410,9	0,4	5 495,4	1,1	24 353,2	2,8	52 639,4	4,5
prace interwencyjne	4 430,4	4,2	21 046,0	4,3	16 836,2	1,9	74 507,3	6,4
roboty publiczne					7 376,4	0,8	63 700,9	5,5
pożyczki dla bezrobotnych	26 857,7	25,7	20 358,2	4,2	26 880,9	3,1	30 768,4	2,6
pożyczki dla zakładów pracy	7 077,1	6,8	4 350,9	0,9	17 150,8	2,0	43 273,6	3,7
aktywizacja zawodowa absolwentów							125,6	0,0
3. Przygotowanie zawodowe młodocianych	10 051,3	9,6						
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
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
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

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, 1992; Analiza wykorzystania środków Funduszu Pracy za rok 1992, WBP w Łodzi, Łódź, luty 1993; Analiza wykorzystania środków Funduszu Pracy w 1993 roku, WUP w Łodzi, Łódź, luty 1994.

świadomym, iż efekt końcowy w postaci stałego zatrudnienia bezrobotnych zależeć będzie nie tylko od wielkości zaangażowanych środków, ale również od efektywności ich wykorzystania przez lokalną służbę zatrudnienia. Jest to szczególnie istotne w państwie borykającym się z wysokim deficytem budżetu i obawami przyspieszenia procesów inflacyjnych. Czynniki te nakazują dużą ostrożność w gospodarowaniu tymi środkami, dlatego musimy wiedzieć, jaka jest efektywność stosowanych przez państwo – w tym przypadku urzędy pracy – instrumentów, form, metod dynamizacji rynku pracy. Ocenianie stopnia sprawności i efektywności społecznej urzędów pracy ma duże znaczenie dla dalszej realizacji aktywnych programów. W praktyce postuluje się wykorzystanie następujących wskaźników:

- miernika procentowego udziału w rynku pracy, tj. stosunku 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 na obsadzenie zgłoszonej oferty;
- średniego czasu poszukiwania pracy przez bezrobotnego zarejestrowanego w urzędzie pracy;
- udziału długookresowych 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, tj. 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 bezrobotnych⁶.

Analiza tych wskaźników powinna mieć charakter relatywny. W wyniku jej przeprowadzenia otrzymane informacje sygnalizują ich poprawę lub pogorszenie, wskazują czynniki wywołujące pożądane zmiany i kierunki działań, na które urząd ma większy wpływ. Badanie efektywności ograniczyliśmy do niektórych wymienionych mierników. Spowodowane to było brakiem niektórych informacji oraz dyskusją na temat ocen działania urzędów pracy. Nie ma jednoznacznego podejścia do tego problemu. Jedni uważają, iż w przypadku bezrobocia nie możemy kierować się tylko kryteriami ekonomicznymi, musimy także pamiętać o aspektach społecznych stosowanych form.

⁶ M. K a b a j, *Program przeciwdziałania bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 1993, s. 85–86.

2. STRUKTURA WYDATKÓW NA TZW. AKTYWNE FORMY I ICH EFEKTYWNOŚĆ

Przyjrzyjmy się teraz bliżej strukturze rozdziału środków na tzw. aktywne formy. Zgromadzone dane w tab. 1 wskazują na następujące tendencje: sukcesywny wzrost wydatków związanych z edukacją bezrobotnych (od 0,4% w 1990 r. do 4,5% w roku 1993) oraz na systematyczne zmniejszanie się udziału środków przeznaczonych na pożyczki dla bezrobotnych (z 25,7% w 1990 r. do 2,6% w roku 1993).

2.1. Pożyczki udzielone bezrobotnym i podmiotom gospodarczym

W latach dziewięćdziesiątych pożyczki dla bezrobotnych cieszyły się dużym zainteresowaniem. Popularności ich sprzyjały zasady kredytowania, które początkowo umarzały je w 50% pod warunkiem, że efekty wywołane udzieleniem kredytu w postaci utrzymania stworzonego miejsca pracy nie były krótsze niż 24 miesiące. Jednak ze względu na ograniczoną ilość środków, jakie mogły być przeznaczone na ten cel, szanse na uzyskanie pożyczki miało niewielu wnioskodawców⁷. Sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu, powodując zawieszenie przez urząd działalności kredytowej w IV kwartale 1991 r. i w I kwartale 1992 r. W następnych kwartałach Ministerstwo Pracy bezpośrednio określało wielkość środków przeznaczonych na pożyczki. Działania te spowodowały zmniejszenie się liczby udzielanych pożyczek z 1760 w 1990 r. do 604 w roku 1992 (tab. 2).

Tabela 2

Miejsca pracy utworzone w wyniku udzielonych pożyczek w województwie łódzkim w latach 1990–1993

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
1. Miejsca pracy utworzone przez bezrobotnych w województwie	1 760	1 029	604	633
2. Dodatkowe miejsca pracy utworzone przez zakłady w województwie	436	215	343	695
3. Liczba zakładów organizujących dodatkowe miejsca pracy	167	117	108	241

Źródło: jak do tab. 1.

⁷ S. Dziecielska-Machnikowska, *Co myślą bezrobotni*, cz. 2, Łódź 1991, s. 53.

W analizowanym okresie pożyczki były przeznaczane na prowadzenie różnorodnej działalności gospodarczej. W pierwszym roku były przede wszystkim wykorzystane do kreowania przedsiębiorstw handlowych typu: hurtowego, obwoźnego, detalicznego, zagranicznego⁸. Skoncentrowanie się na działalności handlowej było wynikiem słabo rozwiniętej, w stosunku do potrzeb konsumenta, sieci handlowej. Ponadto do jej podjęcia wystarczył kilkumilionowy kapitał, a zyski były osiągnięte szybko. W późniejszych latach z kredytowania wyłączono handel obwoźny.

Pożyczki sprzyjały również rozwojowi działalności wytwórczej, w kreowaniu przedsiębiorstw odzieżowych, dziewiarskich, tkackich, obuwniczych⁹. Taki kierunek rozwoju działalności produkcyjnej był prawidłowy i uzasadniony ze względu na tradycję, miejscową bazę surowców i materiałów do produkcji, rozwiniętą sieć branżowych sklepów. Warunki województwa łódzkiego stwarzały zatem, po tym względem, możliwość wykorzystania bezrobotnych o określonych już kwalifikacjach zawodowych oraz urządzeń i pomieszczeń produkcyjnych w likwidowanych zakładach.

Kolejną grupą jednostek gospodarczych uruchomionych przez bezrobotnych były placówki usługowe. W badanym okresie obejmowały one działalność budowlaną, transportową, szklarską, szewską. W następnych latach zaczęły pojawiać się nowe formy usług, np. reklamowe, prawne, komputerowe, poligraficzne. Obserwowany wolniejszy liczebnie rozwój placówek usługowych można tłumaczyć spadkiem popytu na wiele rodzajów usług.

W badanym okresie, w wyniku udzielonych przez urząd pracy pożyczek ok. 4026 osób otrzymało możliwość samozatrudnienia (tab. 2). Uważamy, że forma ta odgrywa szczególną rolę w zwalczaniu bezrobocia, jest bowiem jednorazową inwestycją w czynnik ludzki. Powinna ona przynieść efekty długotrwałe w postaci samozatrudnienia bezrobotnego, a jeśli podjęta działalność jest trafna, to w przyszłości stwarza możliwość zatrudnienia dla innych osób. Pomoc finansowa przyczynia się do zmiany postawy bezrobotnego w nowych warunkach gospodarowania, wymagając od niego większej aktywności i przedsiębiorczości. W województwie łódzkim bezrobotni, którzy otrzymywali pożyczkę na prowadzenie samodzielnej działalności gospodarczej, byli do tego przedsięwzięcia wcześniej przygotowani poprzez uczestnictwo w kursach mających im przybliżyć problemy kierowania własną firmą. Trudno jest stwierdzić, jaka była faktyczna skuteczność omawianej formy, ponieważ nie dysponujemy informacjami na temat żywotności kreowanych, małych firm. Jak wynika z obserwacji urzędów, kredytobiorcy nie mają problemów z ich spłatą i coraz więcej bezrobotnych jest

⁸ H. Retkiewicz, *Działalność gospodarcza bezrobotnych*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 7.

⁹ *Informacje o bezrobociu i problemach biur pracy w województwie łódzkim w latach 1990–1992*, WUP, Łódź 1993.

zainteresowanych tą formą, ale ze względu na ogólne problemy finansowe urzędu wiele wniosków o pożyczki jest odrzucanych.

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 (tab. 1).

Mała popularność tej formy wynikała z ogólnej sytuacji gospodarczej w badanym województwie. Większość zakładów pracy znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej i była bardziej zainteresowana redukcją zatrudnienia niż kreowaniem nowych miejsc pracy. Zbyt ryzykowne było w takiej sytuacji zaciąganie pożyczek; pracodawcy nie mogli dać gwarancji prawidłowego wywiązywania się ze zobowiązań wobec urzędu pracy. Powolny proces restrukturyzacji przedsiębiorstw również nie sprzyjał rozwijaniu tej formy aktywizacji rynku pracy.

Liczba zakładów zabiegających o pożyczki z Funduszu Pracy systematycznie zmniejszała się do 1992 r. (tab. 2). Podmioty, które decydowały się na jej zaciąganie, widziały w nich 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.

2.2. Prace interwencyjne

Prace interwencyjne w największym stopniu stwarzały bezrobotnym szansę ponownej aktywizacji zawodowej. W ciągu analizowanego okresu liczba zorganizowanych miejsc, w ramach prac interwencyjnych wzrosła z 4373 w 1990 r. do 11 043 w 1993 r. (tab. 3). Można zauważyć, iż ta forma aktywizacji rynku pracy w latach 1990 i 1992 nie obciążała w zbyt dużym stopniu Funduszu Pracy, a efekty w postaci zatrudnienia były większe niż w przypadku uruchomienia innych form. Zjawisko to jest symptomatyczne dla roku 1992.

Tabela 3

Prace interwencyjne w województwie łódzkim w latach 1990–1993

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

Źródło: jak do tab. 1.

Również zasady subsydiowania wynagrodzeń w ramach organizowanych prac interwencyjnych miały wpływ na sytuację na rynku pracy. Na przykład obowiązujące w 1990 r. zasady refundacji, według których zwrot kosztów mógł dotyczyć wysokości stawek wynagrodzenia, odpowiadającym stawkom na stanowiskach, na jakich przez czas trwania prac interwencyjnych byli zatrudnieni bezrobotni, spowodował, że liczba osób skierowanych do prac pokrywała się z liczbą faktycznie zatrudnionych. Przyjęte więc rozwiązanie miało charakter dyscyplinujący w stosunku do osób poszukujących pracy. Wprowadzenie w następnych latach zmian, które polegały na tym, iż zakłady mogły mieć refundowane wynagrodzenie do wysokości zasiłku, jaki przysługiwałby bezrobotnym, spowodowało znaczne rozbieżności między liczbą osób skierowanych a liczbą osób faktycznie zatrudnionych przy pracach interwencyjnych. Problem ten jest szczególnie dostrzegalny w 1993 r. Płaca w tym przypadku nie była bodźcem do podejmowania zatrudnienia. Należy jednak zaznaczyć, iż w roku tym utworzono największą liczbę stanowisk interwencyjnych i najwięcej z analizowanego okresu bezrobotnych było na nich zatrudnionych. Zjawisko to było wynikiem kolejnych modyfikacji przepisów prawnych, które stworzyły w III kwartale 1992 r. możliwość kreowania takich miejsc pracy w zakładach zatrudniających poniżej 10 osób¹⁰. Przyjęte rozwiązanie sprzyjało oczekiwaniom małych podmiotów, co znalazło swoje odbicie w statystyce (tab. 3), przede wszystkim one były bowiem zainteresowane tworzeniem stanowisk interwencyjnych.

W ramach prac interwencyjnych organizowane były miejsca dla różnych grup zawodowych na stanowiska nierobotnicze, robotników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych w zależności od potrzeb pracodawców i możliwości urzędów pracy. Uwzględniając w prowadzonych badaniach kryterium stanowisk pracy, dostrzegamy, że rola tego instrumentu była znaczna w tworzeniu doraźnego zatrudnienia na stanowiskach nierobotniczych. Z jednej strony rozwiązywał on problem dezaktywacji określonej populacji bezrobotnych, a z drugiej umożliwiał sprawniejsze funkcjonowanie instytucji głównie o charakterze publicznym, które ze względu na trudności finansowe nie mogły zwiększyć zatrudnienia. Instytucje, takie jak PZU, ZUS, urzędy pracy, zakłady gospodarki komunalnej czy mieszkaniowej, bez dodatkowych nakładów kapitałowych miały dostęp do taniej siły roboczej. Również prace te, choć w mniejszym zakresie, były tworzone w jednostkach produkcyjno-handlowych na stanowiskach: sprzedawca, ślusarz, elektryk¹¹. Uważamy, że prace interwencyjne miały największe znaczenie ze względu na zakres

¹⁰ Rozporządzenie MPiPS z 28.08.1992 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizowania prac interwencyjnych.

¹¹ *Informacje o bezrobociu...*, s. 22; *Analiza wykorzystania środków Funduszu Pracy w 1993 r.*, Łódź 1994, s. 7.

stosowanych form pośrednictwa pracy. Około 48,3%¹² bezrobotnych, którzy byli reaktywowani w wyniku działania biur, zostało zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych. Instrument ten odgrywał istotną rolę ze względu na 6-miesięczny okres zatrudnienia. Realizował on kilka celów, dawał bowiem możliwość czasowej aktywizacji, sprawdzał gotowość do podjęcia pracy, a tym samym mógł weryfikować poziom bezrobocia oraz stwarzał szansę trwałego zatrudnienia. Gwarantował on podstawę do dalszej ochrony socjalnej osobom, które ponownie otrzymały status bezrobotnego. Inaczej mówiąc, w krótkim okresie umożliwia wzrost zatrudnienia poprzez subsydiowanie płac zatrudnionych bezrobotnych. W przeciwieństwie do wypłat zasiłków bezrobotnym jest to forma umożliwiająca wzrost produkcji, a równocześnie poprzez obniżkę kosztów subsydiowanego producenta – instrument o charakterze antyinflacyjnym.

Badania wskazują, że szanse znalezienia stałego zatrudnienia po tym okresie mogą być duże i w 1993 r. ok. 25,8% (tab. 9) zatrudnionych przy tych pracach zostało zaangażowanych przez kolejne miesiące. W krajach o gospodarce rynkowej wskaźnik ten jest większy i wynosi od 55–60%¹³. Doświadczenia dowodzą, iż ta forma zmniejszania skali bezrobocia jest szczególnie skuteczna przy ograniczaniu bezrobocia cyklicznego, a w mniejszym stopniu strukturalnego¹⁴.

2.3. Szkolenie i przekwalifikowanie bezrobotnych

Przyuczanie bezrobotnych do wykonywania zawodu czy też ich przekwalifikowanie było kolejnym świadczeniem państwowego systemu pośrednictwa pracy na rzecz osób pozbawionych pracy. Miało ono na celu dostosowanie kwalifikacji bezrobotnych do popytu występującego na rynku pracy bądź przygotowanie ich do podjęcia samodzielnej działalności gospodarczej. Poprzez 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 znalazło swoje odzwierciedlenie w podziale środków Funduszu Pracy i wroście liczby osób kierowanych na kursy i kończących je (tab. 1 i 4).

W miarę powiększania się skali bezrobocia zmieniało się również podejście samych bezrobotnych do tej formy pomocy¹⁵. Sytuacja gospodarcza kraju

¹² Analiza i ocena sytuacji na wojewódzkim rynku pracy w 1993 r., WUP, Łódź 1994.

¹³ M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem*, „Studia i Materiały” 1990, z. 11, s. 50.

¹⁴ J. Szambelańczyk, R. Karaś, *Bezrobocie a regulacja rynku pracy*, [w:] *Wybrane aspekty...*, s. 27.

¹⁵ S. Dzięcielska-Machnikowska, *Co myślą bezrobotni...*, s. 56.

i położenie materialne osób pozbawionych pracy w coraz większym stopniu uzasadniało potrzebę dalszej edukacji w celu sprostania wymaganiom rynku pracy. I jeśli w 1990 r. 37,6% osób skierowanych na kursy ukończyło je, to w 1993 r. wskaźnik ten zwiększył się do 99,9%.

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 kierowano na kursy w 1991 i w 1992 r. przede wszystkim te osoby, którym rekwalifikacja gwarantowała zatrudnienie. Kształcenie bezrobotnych odbywało się najczęściej w następujących dziedzinach: rachunkowość komputerowa, księgowość, obsługa komputerów, prowadzenie nowoczesnego sekretariatu, bankowość. Znacznie mniej kursów zorganizowano w analizowanym okresie dla bezrobotnych na stanowiska robotnicze. Jeśli były organizowane kursy dla tej grupy, to najczęściej dotyczyły zawodu szwaczki, spawacza, palacza, motorniczego. Domniemy, iż procesem szkolenia były w większym stopniu objęte osoby posiadające kwalifikacje z wykształceniem wyższym i średnim, a w mniejszym stopniu osoby bez kwalifikacji. Jest to zjawisko niepokojące ze względu na rosnący udział tej ostatniej grupy w populacji bezrobotnych. Sytuację tę można częściowo tłumaczyć brakiem konkretnego programu restrukturyzacji naszego województwa, który uniemożliwiał określenie kierunków kształcenia do przyszłych potrzeb województwa. W dotychczasowym procesie kształcenia urzędy najczęściej opierały się na konkretnych zgłoszeniach pracodawców, którzy dawali możliwość zatrudnienia pewnym kategoriom bezrobotnych.

W analizowanym okresie 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. 4). Oznacza to, że inicjowany przez urząd pracy proces szkolenia w coraz większym stopniu odpowiadał wymaganiom łódzkiego rynku pracy. Było to wynikiem wyodrębnienia w strukturze urzędów stanowisk dla tzw. pośredników i wprowadzenia nowych metod współpracy z instytucjami szkolącymi i z pracodawcami. W porównaniu z innymi województwami efektywność szkoleń w łódzkim była dobra i pod tym względem zajmowaliśmy 15 miejsce w kraju¹⁶.

¹⁶ T. Olejarz, *Ranking aktywności (Podstawowe wskaźniki efektywności wykorzystania środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w 1993 r.)*, „Życie Gospodarcze” 1994, nr 23.

Tabela 4

Proces szkolenia i przekwalifikowywania w województwie łódzkim w latach 1990–1993

Wyszczególnienie	1990		1991		1992		1993	
	ogółem	w %	ogółem	w %	ogółem	w %	ogółem	w %
1. Liczba osób skierowanych na szkolenie w województwie	725	100,0	1 816	100,0	8 864	100,0	9 829	100,0
2. Osoby, które ukończyły szkolenie w województwie	273	37,6	1 814	99,9	4 810	54,6	9 422	95,8
3. Bezrobotni, którzy po szkoleniu podjęli pracę w województwie	770	16,0	3 857	41,0
4. Udział osób skierowanych na szkolenie do ogólnej liczby bezrobotnych w województwie	.	1,5	.	2,0	.	9,6	.	9,1

Oznaczenie: . - brak danych.

Źródło: jak do tab. 1.

2.4. Roboty publiczne

Roboty publiczne, jako forma ograniczająca bezrobocie, zostały stosunkowo późno wprowadzone, bo dopiero na mocy ustawy o bezrobociu i zatrudnieniu z 16 X 1991 r. Praktyczne jednak 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 tego rodzaju robotach. Z tego też względu posiadamy mało informacji na temat stosowania tej formy. W województwie łódzkim ta forma aktywizacji bezrobotnych została zapoczątkowana dopiero w III kwartale 1992 r. Dodatkową przeszkodą we wcześniejszym zawieraniu umów na organizowanie robót był brak środków finansowych. Należy jednak podkreślić duży udział środków Funduszu Pracy na ten cel w 1993 r. (5,5%). Obserwujemy duże zainteresowanie samych organizatorów tą formą zatrudnienia, ale ze względu na występujące u nich niedobory środków finansowych na inwestycje oraz sezonowość niektórych rodzajów prac zakres ich praktycznego wykorzystania był ograniczony. Mimo występowania pewnych trudności zarówno organizacyjnych, jak i finansowych w ciągu tych kilkunastu miesięcy liczba

bezrobotnych zatrudnionych przy tych pracach wzrosła z 1369 osób do 3275 w 1993 r. (tab. 5).

Tabela 5

Roboty publiczne w województwie łódzkim w latach 1992-1993

Wyszczególnienie	1992		1993	
	Liczba bezrobotnych			
	skierowana do robót publicznych	zatrudniona przy robotach publicznych	skierowana do robót publicznych	zatrudniona przy robotach publicznych
Ogółem w województwie	1 369	1 369	4 983	3 275

Źródło: jak do tab. 1.

Roboty publiczne uruchamiane były w ramach realizowanych inwestycji infrastrukturalnych i obejmowały: budowę grupowej oczyszczalni ścieków, konserwację sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, remont budynków mieszkalnych, telefonizację.

Zainteresowanie samych bezrobotnych tą możliwością zatrudnienia było większe w pierwszym roku ich uruchomienia. Liczba osób skierowanych pokrywała się z liczbą osób faktycznie zatrudnionych przy tych pracach. Natomiast w 1993 r. 35% osób skierowanych odmówiło przyjęcia tego typu pracy. Z powodu odrzucenia takiej propozycji pracy zostali oni pozbawieni prawa do zasiłku. Zatem i ten instrument pozwolił na sprawdzenie gotowości bezrobotnego do podjęcia pracy, a tym samym umożliwił częściowo zweryfikować rzeczywistą skalę bezrobocia. Roboty publiczne, jako forma skracająca okres bezczynności zawodowej, mogą spełniać szczególną rolę w ograniczaniu bezrobocia w populacji osób z wykształceniem zawodowym. Jest to istotne ze względu na wzrost liczby osób z tych grup wykształcenia poszukujących pracy. Należy jednak podkreślić, że podjęcie pracy w ramach robót publicznych rzadko zapewnia trwałą reaktywizację. W 1993 r. w wyniku uczestnictwa w ich realizacji stałe zatrudnienie otrzymało tylko 1% bezrobotnych (tab. 6). Na tak niską efektywność wpłynął krótki okres ich funkcjonowania. Zarówno urzędy pracy, jak i główni inwestorzy nie mieli doświadczenia w ich organizacji i wyciąganiu maksymalnych korzyści, ponadto prace te miały najczęściej charakter sezonowy. O efektywności robót będzie decydować również to, czy mają one priorytetowe znaczenie dla infrastruktury w danym mieście lub regionie. Wymienione czynniki spowodowały, iż wskaźnik efektywności robót publicznych liczony liczbą osób, które po ich ukończeniu miały przedłużoną umowę o pracę na

Tabela 6

Skuteczność stosowania form ograniczających bezrobocie w 1993 r.

Wyszczególnienie	Liczba bezrobotnych											
	zatrudnionych w wyniku działania urzędu			zatrudnionych przy pracach interwencyjnych			zatrudnionych przy robotach publicznych			objętych szkoleniem		
	ogółem	praca stała	udział pracy stałej	ogółem	praca stała	udział pracy stałej	ogółem	praca stała	udział pracy stałej	ogółem	zatrudniona na stałe po szkoleniu	udział
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	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Objaśnienie: x – rejon zlikwidowany.

Źródło: jak do tab. 1.

kolejne miesiące był niski i plasował nasze województwo na 43 miejscu w kraju¹⁷. Warto podkreślić, że ich efektywność wzrasta przy bezrobociu cyklicznym i strukturalnym, natomiast w przypadku bezrobocia recesyjnego, charakterystycznego dla naszego województwa, jest mniejsza¹⁸.

3. Inne miary efektywności pośrednictwa pracy

Zjawisko rosnącej aktywności urzędów pracy przedstawia tab. 7. Wynika z niej, że liczba bezrobotnych, która otrzymała pracę w wyniku działań podejmowanych przez służbę zatrudnienia sukcesywnie wzrastała od 1991 r. Udział tej instytucji na rynku pracy zwiększył się szczególnie w 1993 r. W roku tym 49,1% bezrobotnych zostało zatrudnionych dzięki pomocy urzędu, a wykonywana przez nich praca miała charakter trwały, jak i doraźny.

Przy ocenie efektywności stosowanych form możemy również uwzględnić koszt jednego kreowanego miejsca pracy. Z tab. 8 wynika, iż najmniej środków finansowych było skierowanych na zorganizowanie jednego miejsca w ramach edukacji dla bezrobotnych i tworzenia prac interwencyjnych. Do 1992 r. koszt tej ostatniej formy był o wiele niższy niż kształcenia. Prezentowane kryterium ekonomiczne wskazuje na konieczność rozszerzenia tych form, jest to o tyle uzasadnione, że w wyniku ich stosowania duża część bezrobotnych jest reaktywowana. O wiele droższym przedsięwzięciem było udzielanie pożyczek bezrobotnym na podejmowanie działalności gospodarczej i zakładom na tworzenie dodatkowych miejsc pracy. Różnica ta jest szczególnie widoczna w 1993 r. Koszt samozatrudnienia w badanym okresie wzrósł ponad 3-krotnie, a koszt utworzenia dodatkowego miejsca pracy prawie 4-krotnie. W ocenie stosowanych form najistotniejszy jest efekt zatrudnieniowy i ich wpływ na zmniejszenie bezrobocia.

Ocenę efektywności systemu pośrednictwa pracy możemy dokonać przez pryzmat okresu oczekiwania na pracę. Badamy długość czasu, jaki jest niezbędny do otrzymania zatrudnienia za pośrednictwem urzędu. Do tego celu wykorzystujemy wskaźnik wyczekiwania na pracę (w), który jest stosunkiem średniego rocznego stanu zarejestrowanych poszukujących pracy (p) do liczby skierowanych do pracy w ciągu roku (s) pomnożonego przez liczbę miesięcy (dni) w roku (n)

$$w = \frac{p}{s} \times n.$$

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Por. J. Szambelańczyk, R. Karaś, *Bezrobocie a regulacja...*, s. 27.

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

Wyszczególnienie	Liczba osób bezrobotnych, którzy podjęli pracę							
	w wyniku działania biur							
	ogółem	w liczbach bezwzględnych	w %	prace interwencyjne	roboty publiczne	dodatkowe miejsca pracy	pożyczki udzielone 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
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
RUP Pabianice								
1990	·	·	·	·	—	·	·	·
1991	2 898	511	17,6	369	—	35	107	·
1992	4 338	1 059	24,4	691	222	65	81	·
1993	4 985	1 999	40,1	975	549	100	111	264
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

RUP Ozorków

1990	·	·	·	·	—	·	·	·
1991	669	173	25,8	139	—	0	34	·
1992	880	0	0,0	0	0	0	0	·
1993	×	×	×	×	×	×	×	×

Oznaczenie: · - brak danych, × - likwidacja rejonu, — - zjawisko nie wystąpiło.

Źródło: jak do tab. 1.

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

Wyszczególnienie	1990		1991		1992		1993	
	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsca pracy	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsca pracy	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsca pracy	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsca pracy
Prace interwencyjne	4 373,0	1 013,1	8 443,0	2 492,7	5 062,0	3 325,9	11 043,0	6 747,0
Roboty publiczne	·	·	·	·	1 369,0	5 338,2	3 382,0	18 835,3
Pożyczki udzielone bezrobotnym	1 760,0	15 260,0	1 029,0	19 784,4	604,0	44 504,8	633,0	48 607,3
Pożyczki udzielone zakładom pracy	436,0	16 231,9	215,0	20 236,7	343,0	50 002,3	695,0	62 264,2
Szkolenia	273,0	1 505,1	1 814,0	3 029,4	4 810,0	5 063,0	9 422,0	5 586,9

Oznaczenie: · - brak danych.

Źródło: jak do tab. 1.

Wskaźnik ten można obliczać w różnych przekrojach przestrzennych, według płci, kwalifikacji i grup zawodowych. Może on również służyć do oszacowania strat wynikających z faktu oczekiwania na pracę, jeśli pomnożymy go przez wartość straconego czasu¹⁹.

W województwie łódzkim średni czas oczekiwania na pracę wahał się od 49 miesięcy w 1991 r. do 37 w 1993 r. (tab. 9). Oznacza to, że osoby,

Tabela 9

Średni czas wyczekiwania na pracę w województwie łódzkim w latach 1990–1993

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
	czas bezrobocia w miesiącach			
Województwo łódzkie	19	49	43	37
RUP Łódź	·	55	55	43
RUP Pabianice	·	25	22	19
RUP Zgierz	·	48	25	21
RUP Ozorków	·	48	30	×

Oznaczenie: · – brak danych, × – rejon zlikwidowany.

Źródło: obliczenia własne na podstawie informacji Wojewódzkiego Biura Pracy w Łodzi.

które zostały zarejestrowane jako bezrobotne (np. w 1991 r.), mogły być ponownie zatrudnione dopiero po 49 miesiącach.

Z jednej strony w badanym województwie zauważamy skracanie się okresu wyczekiwania na pracę, a z drugiej wzrost liczby bezrobotnych ponad 12 miesięcy. Z relacji tej wynika, że zwiększa się liczba bezrobotnych o dłuższym niż 12-miesięcznym okresie bezczynności zawodowej. Powstaje zjawisko petryfikacji bezrobocia, co oznacza, że kumuluje się ono w pewnych grupach ludności. Dlatego uważamy, że duże znaczenie dla skuteczności działań interwencyjnych na rynku pracy ma adresowanie ich do konkretnych grup społeczno-zawodowych. Na podstawie wcześniej przedstawionych charakterystyk mniejsze szanse na zatrudnienie mają osoby długotrwale bezrobotne, bez zawodu i z niepełnym, podstawowym wykształceniem oraz posiadające kwalifikacje w zawodach nie odpowiadających aktualnym potrzebom rynku pracy. Wymienionym grupom należy zapewnić indywidualne podejście aktywizujące ich i osłonowe. Istnieje konieczność dywersyfikacji pomocy dla bezrobotnych, która dotychczas nie była należycie doceniana. Uwzględniając doświadczenia innych krajów, należy energicznie zwalczać

¹⁹ E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, Warszawa 1990, s. 149.

bezrobocie w grupie osób pozostających bez pracy ponad 12 miesięcy i wśród młodzieży.

Opierając się na tych i innych kryteriach nie można jednoznacznie ocenić ogólnej efektywności funkcjonowania pośrednictwa pracy, można natomiast stwierdzić, iż istnieją duże potencjalne możliwości jej zwiększenia. Niezwykle ważne w tym opracowaniu było zidentyfikowanie czynników, które determinowały tę 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 otrzymało pracę. Należy podkreślić, iż w następnych latach coraz większy procent bezrobotnych był objęty aktywnymi formami i w 1993 r. ponad 15% bezrobotnych mogło skorzystać ze specjalnych form aktywizacji rynku pracy. Istniało duże zróżnicowanie pod tym względem w poszczególnych rejonach, co może świadczyć o dyferencjacji procesu funkcjonowania urzędów pracy i mniejszej skali dezaktywizacji zawodowej w wyodrębnionych rejonach. Uważamy, iż w dalszym ciągu omówione formy powinny być rozwijane, żeby było nimi objętych od 20% do 25% bezrobotnych w skali województwa²⁰.

4. PODSUMOWANIE

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

Dotychczasowa praktyka dowodzi, iż system ten był jedną z głównych barier ograniczających funkcjonowanie służby zatrudnienia. Wadliwość jego polegała na budżetowym charakterze środków, które go tworzyły. Budżetowy charakter środków Funduszu Pracy powodował, że urzędy realizowały przede wszystkim zadania o charakterze obligatoryjnym, czyli zajmowały się osłoną socjalną bezrobotnych, a w niewielkim stopniu podejmowały się realizacji zadań fakultatywnych, które powodowałyby zwalczanie i ograniczanie zjawiska bezrobocia. Wynika z tego, że musimy odejść od koncepcji

²⁰ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania...*, s. 59.

zintegrowanego Funduszu Pracy, który pełnił dwie sprzeczne względem siebie funkcje – osłonową i aktywizującą. Powstaje zatem konieczność utworzenia – proponowanych już od dawna przez M. Kabaja – dwóch odrębnych funduszy, tj. Funduszu Aktywizacji Zatrudnienia oraz Funduszu Ubezpieczenia Bezrobotnych. Pierwszy z nich byłby źródłem finansowania specjalnych programów przeciwdziałania bezrobociu. Celem ich byłoby ożywienie gospodarki poprzez szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, wspieranie rozwoju *small businessu*. Natomiast drugi z tych funduszy pełniłby funkcję osłonową dla bezrobotnych. Otrzymywaliby oni zasiłki, które spowodują, że nie nastąpi radykalne obniżenie się ich poziomu życia²¹.

Powstaje tu również problem tworzenia wymienionych funduszy. Źródłem ich finansowania nie może być tylko budżet państwa, środki powinny pochodzić w większym zakresie od pracodawców oraz pewne kwoty powinni wpłacać sami pracownicy oraz samorządy lokalne.

Kolejną wadą funkcjonującego systemu zasilania finansowego było nieregularne przekazywanie środków. Prowadziło to do koncentracji wydatków w ostatnim kwartale, podejmowania decyzji przypadkowych, których celem było wydatkowanie przyznanych środków, co w konsekwencji zmniejszało racjonalność i efektywność wydatków. Dlatego uważamy, że środki na realizację zadań o charakterze fakultatywnym powinny być kierowane do urzędów po przyjęciu przez parlament ustawy budżetowej. Umożliwiłoby to realizację określonej polityki na lokalnym rynku pracy, w której zawarte byłyby zadania o różnym horyzoncie czasu. Ponadto znajomość wielkości zasobów finansowych spowodowałaby równomierne w ciągu roku aktywizowanie rynku pracy.

Ze względu na specyfikę badanego województwa wadą było prowadzenie polityki centralnie sterowanej w postaci dzielenia limitu środków na poszczególne cele. Decyzje takie, opierające się na lokalnych potrzebach i priorytetach, muszą podejmować organy administracji lokalnej, tj. wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy przy współdziałaniu przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych, banków, ośrodków szkoleniowych. Powinny być one synchronizowane z kierunkami ekonomiczno-społecznej polityki rozwoju województwa. Brak jednak programu rozwoju gospodarczego województwa był kolejnym czynnikiem ujemnie wpływającym na funkcjonowanie służby zatrudnienia²². Uniemożliwił wykonywanie podstawowych funkcji pośrednictwa pracy, ponieważ w sytuacji braku kierunków rozwoju województwa trudno było urzędowi inicjować działania mające na celu skrócenie okresu oczekiwania na pracę, a tym samym dostosowanie popytu do podaży pracy.

²¹ Tamże, s. 60.

²² Por. J. Unolt, *Bezrobocie na regionalnych rynkach pracy a polityka zatrudnienia*, [w:] *Wybrane aspekty...*, s. 49.

Sytuację dodatkowo komplikował brak wypracowanych, zindywidualizowanych procedur związanych z realizowaniem pośrednictwa pracy na linii urząd pracy–przedsiębiorstwo. Skuteczne pośrednictwo pracy wymaga stałych kontaktów z podmiotami gospodarczymi, aktualizowania na bieżąco wiedzy o potrzebach kadrowych w różnych przekrojach według zawodów i stanowisk. Ze względu na braki kadrowe urzędy pracy realizowały przede wszystkim zadania o charakterze obligatoryjnym, związane z wypłatami zasiłków, natomiast zadania o charakterze fakultatywnym były w mniejszym stopniu podejmowane i były traktowane jako dodatkowe zajęcia pracowników zajmujących się finansową obsługą beneficjentów. To powodowało, szczególnie w latach 1990–1992, podejmowanie działań nietrafnych, które w konsekwencji słabo aktywizowały rynek pracy. Zaistniała sytuacja świadczy o zmienionej hierarchii funkcji realizowanych przez urzędy pracy, która była niezgodna z założeniami ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu. W przytoczonym akcie prawnym jednoznacznie jest określona sekwencja działań mających na celu pomaganie bezrobotnym. Świadczenia materialne traktowane są w niej jako ostateczne rozwiązanie, w sytuacji, kiedy na lokalnym rynku pracy nie ma możliwości znalezienia bezrobotnym pracy o charakterze stałym bądź doraźnym.

Reasumując stwierdzamy, że w badanym okresie stosowane przez urzędy pracy formy pośrednictwa powodowały przede wszystkim łagodzenie skutków bezrobocia, w znacznie zaś mniejszym stopniu przeciwdziałały jego wzrostowi. Nie umniejszając znaczenia omówionych wcześniej aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, należy stwierdzić, iż mogą one odgrywać rolę pomocniczą i uzupełniającą w zwalczaniu tego zjawiska, rolę podstawową zaś będzie odgrywać strategia wzrostu gospodarczego w skali kraju i województwa²³. Chodzi więc o pobudzenie całej gospodarki, gdyż zatrudnienie jest funkcją poziomu aktywności gospodarczej, tj. produkcji dóbr i usług oraz innych sfer życia gospodarczego²⁴. Problemu tego zaś nie rozwiązujemy za pomocą Funduszu Pracy i zasad decydujących o jego podziale.

Przy ocenie skuteczności funkcjonowania systemu pośrednictwa pracy nie możemy kierować się tylko kryteriami ekonomicznymi, ale musimy dostrzegać aspekt społeczny podejmowanych działań. Przede wszystkim należy chronić bezrobotnych przed ubóstwem, porządkować ich czas w ciągu dnia, włączać bezrobotnych w związki społeczne, co zmniejszy apatię i frustrację.

²³ Por. W. Dymarski, *Polityka rynku pracy*, [w:] *Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego*, red. W. Dymarski, Warszawa–Poznań 1992, s. 100.

²⁴ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania...*, s. 34.

*Iwona Kukulak-Dolata***EFFECTIVENESS OF EMPLOYMENT AGENCIES IN THE YEARS 1990–1993**
(Case Study of Lodz Administrative Province)

The article analyzes the effectiveness of employment agencies system operating in the Lodz Administrative Province in the years 1990–1993. We interpret this system as a set of activities and measures used by local employment agencies to find jobs for persons seeking them and appropriate employees for enterprises. The system in question is perceived very broadly by us, as it includes activities allowing the unemployed to use directly the offer of available jobs, as well as indirect measures creating an opportunity of finding temporary jobs (intervention and public works, additional places of work) or create a chance for finding a job through training and financial assistance (loans).

Our survey was focussed on the effectiveness of indirect measures. It shows that the most effective measures were intervention works and training programmes, as they offered the best opportunities for the unemployed and, moreover, their cost was lower than costs of the remaining forms of assistance. They also created the biggest opportunities for the so-called permanent reactivation of jobless persons.

During the analyzed period, we observed a growing activeness of employment agencies on local labour markets. This process means that more and more jobless persons could get jobs owing to the activity of employment agencies. It is our opinion, however, that the effectiveness of employment agencies in the Lodz Province was low, which was due to poor performance of local economic units, financial, personnel and technical problems of employment agencies. Without trying to undermine, to any extent, the importance of above mentioned forms of counteracting unemployment, it should be said that they can play only an auxiliary and supplementary role in eliminating this phenomenon, while the main role will be played by the economic growth strategy for the whole country and for this administrative province.