

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

**LOKALNA POLITYKA RYNKU PRACY NA PRZYKŁADZIE
WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO (1990–1996)**

1. UWAGI WSTĘPNE

Transformacja systemowa trwająca w Polsce już osiem lat, oprócz zmian powszechnie akceptowanych, spowodowała także zjawiska niekorzystne. Przykładem jest radykalna zmiana sytuacji na rynku pracy. W miejsce występującego powszechnie w warunkach gospodarki centralnie planowanej niedoboru zasobów pracy, pojawiło się masowe bezrobocie. Polska ze stopą bezrobocia 14,9% na koniec 1995 r. zajmowała trzecie miejsce w Europie po Hiszpanii (22%) i Finlandii (17%)¹.

Bezrobocie to zjawisko o szczególnie dotkliwych skutkach społecznych. Jest ono zróżnicowane przestrzennie. Najmniejsze występuje w województwach przodujących w procesach transformacji, które to województwa potrafiły przystosować się do wyzwań gospodarki rynkowej, największe w rolniczych regionach, zdominowanych przez państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. W działaniach ograniczających bezrobocie szczególna rola przypada lokalnej polityce rynku pracy. Lokalne służby zatrudnienia mają bowiem najlepsze rozeznanie, które grupy osób wymagają szczególnej pomocy.

Sytuacja na regionalnych rynkach pracy zależy od wielu czynników, z których szczególne znaczenie ma struktura gospodarki i czynnik demograficzny. Województwo łódzkie jest najmniejszym, ze względu na obszar, województwem w Polsce. Jednocześnie jest województwem najbardziej zurbanizowanym (92,9% ludności stanowi ludność miejska)². Jego specyfikę oddaje trójsektorowa struktura zatrudnienia. Na początku transformacji

* Starszy wykładowca w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

** Adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ *Ocena przebiegu procesów gospodarczych w 1995 r. na tle lat 1990–1994*, CUP, maj 1996.

² *Rocznik statystyczny województwa łódzkiego*, WUS, Łódź 1995, s. 30.

(koniec 1989 r.) większość pracujących (51,8%) stanowiły osoby zatrudnione w przemyśle, aż 41,8% w usługach i tylko 6,4% w rolnictwie. Z kolei wśród zatrudnionych w przemyśle większość (54,9%) pracowała w przemyśle lekkim. Właśnie ta monokultura przemysłowa była przyczyną szybko rosnącego, zwłaszcza w pierwszych dwóch latach, bezrobocia. Rynek pracy w województwie łódzkim nie jest natomiast zagrożony z przyczyn demograficznych. Można nawet powiedzieć, że czynnik demograficzny łagodzi niekorzystne tendencje na rynku pracy. Maleje bowiem powoli liczba ludności, a liczba osób w wieku produkcyjnym prawie się nie zmienia³. Jednocześnie coraz większa część młodzieży podejmuje naukę w szkołach ponadpodstawowych. Oznacza to sytuację korzystną z punktu widzenia ograniczania bezrobocia, zwłaszcza jeśli zakłada się utrzymanie tej tendencji w przyszłości. Przewidywany ubytek ludności dla województwa łódzkiego do roku 2010 wynosi 5,1%; w Polsce w tym samym okresie liczba ludności ma wzrosnąć o 7,7%⁴.

2. SYTUACJA NA RYNKU PRACY

Pierwsze trzy lata transformacji charakteryzowały się głębokim obniżeniem popytu na pracę, wyrażającym się spadkiem liczby pracujących. W 1992 r. pracowało w województwie łódzkim o 21,6% mniej osób niż trzy lata wcześniej. W kolejnym roku różnica ta zmniejszyła się do 12,4%, aby znowu wzrosnąć do 20% w 1994 r.⁵ Jednocześnie zmieniła się struktura zatrudnienia. Różna była bowiem jego dynamika w zależności od płci, działów i gałęzi gospodarki narodowej oraz sektorów własności.

Charakterystyczną cechą okresu transformacji są zmiany własnościowe w gospodarce. Od roku 1989 szybko rosła liczba osób pracujących w sektorze prywatnym, malała w sektorze publicznym. Na skutek tych dwukierunkowych zmian udział pracujących w sektorze prywatnym wzrósł z 24,3% w 1989 r. do 56,5% w 1994 r. W sektorze tym powstawała zdecydowana większość miejsc pracy. W roku 1994 np. na 10 000 nowych miejsc 8400 było w sektorze prywatnym⁶. Trzeba jednak pamiętać, że część zmian w strukturze pracujących według sektorów własności wynikała z formalnej zmiany statusu podmiotów gospodarczych.

Istotne zmiany notujemy także w strukturze zatrudnienia według działów gospodarki narodowej. Największy spadek zatrudnienia wystąpił w budow-

³ Tamże, s. 31.

⁴ Por. *Lokalna polityka rynku pracy*, red. S. Borkowska, P. Bohdziewicz, Łódź 1995, s. 54.

⁵ *Rocznik statystyczny pracy 1995*, Warszawa 1995, s. 23.

⁶ Tamże, s. 61.

nictwie (o 40% w ciągu pięciu lat) i w przemyśle (o blisko 25%). Było to przede wszystkim skutkiem recesji, jaka dotknęła te działy gospodarki narodowej, zwłaszcza przemysł lekki. Wzrost zatrudnienia obserwujemy głównie w finansach i ubezpieczeniach oraz do roku 1993 w handlu.

Zmiany w strukturze działowej zatrudnienia miały wpływ na strukturę zatrudnienia według trzech makroregionów (tab. 1).

Tabela 1

Trójsektorowa struktura pracujących w województwie łódzkim w latach 1990–1995, według stanu na 31 grudnia

Sektory	Rok					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ogółem pracujący						
w tys.	485,5	467,6	417,3	461,6	420,7	405,1
1990 = 100	100,0	96,3	85,9	95,0	86,6	83,4
w tym:						
– rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo (I)						
w tys.	34,5	33,6	32,1	27,7	25,2	23,6
%	7,1	7,1	7,7	6,0	6,1	6,0
1990 = 100	100,0	97,3	108,4	84,5	85,9	68,4
– przemysł i budownictwo (II)						
w tys.	234,8	208,9	177,7	182,6	174,9	166,7
%	48,3	44,6	42,5	39,5	41,5	41,5
1990 = 100	100,0	88,9	75,7	77,7	74,5	71,0
– usługi (III)						
w tys.	216,1	225,1	205,5	251,1	219,2	214,8
%	44,5	48,1	49,2	54,9	52,1	52,1
1990 = 100	100,0	104,1	95,0	116,2	101,4	99,4

Źródło: Opracowano i obliczono na podstawie: *Rocznik statystyczny 1991*, Warszawa 1991, s. 100; *Rocznik statystyczny 1992*, Warszawa 1992, s. 97; *Rocznik statystyczny 1993*, Warszawa 1993, s. 110; *Rocznik statystyczny 1994*, Warszawa 1994, s. 118; *Rocznik statystyczny 1995*, Warszawa 1995, s. 121; *Rocznik statystyczny 1996*, Warszawa 1996, s. 124.

Trójsektorowa struktura zatrudnienia zmienia się w pożądanym kierunku. Maleje udział pracujących w sektorze drugim (o 7,8 p.p.) i pierwszym (o 1 p.p.), a rośnie w usługach (o 7,6 p.p.).

Charakterystyczną cechą zatrudnienia w województwie łódzkim jest jego feminizacja. Wiąże się to z dominacją w tym regionie przemysłu lekkiego, w którym zawsze pracowało dużo kobiet. Stanowią one ponad połowę pracujących w gospodarce województwa. Ich udział w badanym okresie rósł

od 52,6% w 1989 r. do 54% w 1992 r., aby obniżyć się do 50,2% w 1995 r., osiągając poziom najniższy od 1980 r.⁷

Począwszy od stycznia 1990 r., rynek pracy z rynku pracobiorcy przekształcił się w rynek pracodawcy. Skutkiem recesji, jaka dotknęła gospodarke województwa łódzkiego, był dynamiczny wzrost liczby bezrobotnych, najszybszy w 1990 r. W końcu roku było czterokrotnie więcej bezrobotnych niż po pierwszym kwartale. Przez kolejne dwa lata liczba bezrobotnych prawie się podwoiła, w 1993 r. wzrosła nieznacznie, a od 1994 r. zaczęła maleć. Zmiany w kolejnych latach w stosunku do 1990 r. i w stosunku do roku poprzedniego ilustrują indeksy dynamiki przedstawione w tab. 2.

Tabela 2

Poziom i dynamika bezrobocia w województwie łódzkim w latach 1990–1996, według stanu na 31 grudnia

Rok	Liczba bezrobotnych	Dynamika		Stopa bezrobocia		Bezrobotni bez prawa do zasiłku % w ogóle bezrobotnych
		1990 = 100	rok poprzedni = 100	województwo łódzkie	Polska	
1990	47 646	100,0	100,0	9,5	6,3	–
1991	87 240	183,1	183,1	15,2	11,8	17,1
1992	92 205	193,5	105,7	16,4	13,6	36,0
1993	107 318	225,2	116,4	18,9	16,4	40,9
1994	102 139	214,3	95,1	18,1	16,0	45,4
1995	89 817	188,5	87,9	17,5	14,9	39,8
1996	77 988	164	86,8	16,1	13,6	45,2

Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie corocznych analiz sytuacji na rynku pracy w województwie łódzkim, przygotowywanych od 1990 r. przez Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi. Stopę bezrobocia dla Polski podano za: *Ocena przebiegu procesów gospodarczych w 1995 roku na tle lat 1990–1994*, CUP, Warszawa, maj 1996, s. 150, dla 1996 r.: *Informacja o stanie i strukturze bezrobocia w grudniu 1996 r.*, „Rynek Pracy” 1997, nr 1.

Stopa bezrobocia w województwie łódzkim była od początku wyższa niż średnio w kraju i różnica ta utrzymuje się w całym badanym okresie, przyjmując wartości od 2,1 p.p. w 1994 r. do 3,4 p.p. w 1991 r.

Z uwagi na to, że charakterystyka sytuacji na rynku pracy stanowi jedynie tło dla zaprezentowania aktywnej polityki wobec rynku pracy, nie zajmujemy się szczegółową analizą struktury bezrobocia. Zwrócimy jedynie uwagę na niektóre jego cechy.

⁷ Por. *Rocznik statystyczny województwa łódzkiego...*, s. 30–31.

Ze względu na feminizację rynku pracy ważna jest informacja o strukturze bezrobotnych według płci (tab. 3). Nietypowy był rok 1990, w którym kobiety stanowiły zaledwie 41,4% bezrobotnych. Już w 1991 r. ich udział wzrósł do 47% i zwiększając się w kolejnych latach osiągnął 55,7% w 1996 r. Z bardziej szczegółowych badań bezrobocia kobiet w województwie łódzkim wynika, że ich sytuacja na rynku pracy pogorszyła się, najbardziej są zagrożone bezrobociem kobiety bez kwalifikacji, a spośród wykwalifikowanych najtrudniejszą sytuację mają kobiety posiadające zawody związane z przemysłem lekkim⁸.

Tabela 3

Wybrane charakterystyki demograficzno-społeczne bezrobocia w województwie łódzkim w latach 1990–1996, według stanu na 31 grudnia

Rok	Procentowy udział				
	kobiet	osób w wieku do 25 lat	osób z wykształceniem		pozostających bez pracy dłużej niż 12 miesięcy
			wyższym	podstawowym i niższym	
1990	41,4	24,2	5,1	37,8	–
1991	47,0	12,6	4,7	40,0	–
1992	47,1	15,4	3,9	41,4	27,1
1993	47,2	20,7	3,1	43,3	40,4
1994	48,2	21,1	2,9	39,2	46,4
1995	53,0	21,2	2,6	42,3	42,4
1996	55,7	17,8	2,5	43,7	43,7

Źródło: Jak do tab. 2.

Ważną cechą bezrobotnych jest ich struktura według wieku. Nie jest dobrze, jeśli młodzi ludzie zaczynają swoje dorosłe życie od statusu bezrobotnego. Województwo łódzkie odbiega korzystnie pod tym względem od struktury charakterystycznej dla całego kraju. Chodzi przede wszystkim o udział najmłodszych bezrobotnych (do 24 lat), który jest tutaj jednym z najniższych w kraju. Na koniec 1994 r. wynosił 21,1% w porównaniu z 34,5% dla całej Polski⁹, w 1996 roku obniżył się do 17,8%.

⁸ Por. J. Florczak-Bywalec, *Sytuacja kobiet na rynku pracy w woj. łódzkim*, [w:] *Rynek pracy i bezrobocie*, red. H. Mortimer-Szymczak, „Acta Universitatis Lodziensis” 1995, Folia Oeconomica, nr 137, s. 60.

⁹ Por. M. Kabaj, *Zatrudnienie i bezrobocie. Prognoza do 2000 r. Elementy polityki prozatrudnieniowej*, Warszawa, kwiecień 1995, s. 16.

Czynnikami różnicującym zagrożenie bezrobociem jest także wykształcenie. W województwie łódzkim w całym badanym okresie najliczniejszą grupę stanowili bezrobotni z wykształceniem podstawowym lub niższym (od 37,8% w 1990 r. do 43,7% w 1996 r.). Mało było natomiast bezrobotnych z wykształceniem wyższym, przy czym udział ich wśród bezrobotnych systematycznie maleje od 5,1% w 1990 r. do 2,5% w 1996 r.

Pomimo stosunkowo krótkiego okresu występowania bezrobocia na naszym rynku pracy, jest wyjątkowo dużo długookresowo bezrobotnych, przy czym wydłuża się okres pozostawania bez pracy. W 1992 r. 27,1% bezrobotnych oczekiwało na pracę ponad rok, a w 1996 r. grupa ta stanowiła już 43,7%. Blisko połowa z nich czekała dłużej niż dwa lata. Jest to zjawisko bardzo niepokojące, ponieważ wiadomo, że im dłużej się nie pracuje, tym trudniej znaleźć pracę. Pracodawcy mniej chętnie przyjmują takie osoby. Po tak długim okresie bierności zawodowej często konieczne jest uzupełnienie kwalifikacji.

Z coraz dłuższym okresem oczekiwania na pracę oraz ze zmianami regulacji prawnych wiąże się systematyczny wzrost udziału wśród bezrobotnych osób, którym nie przysługuje zasiłek (z 17,1% w 1991 r. do 45,5% w 1994 r.). Po raz pierwszy w 1995 r. udział tej grupy zmniejszył się, aby w 1996 r. znowu wzrosnąć do 45,2%.

Ostatnie dwa lata przyniosły poprawę sytuacji na rynku pracy. Rośnie liczba pracujących, maleje bezrobocie. Jest to wynikiem pewnego ożywienia gospodarki, ale także skutkiem działań podejmowanych przez urzędy pracy w ramach aktywnej polityki wobec rynku pracy.

3. AKTYWNA POLITYKA WOBEC RYNKU PRACY

W praktyce podmiotem bezpośrednio przeciwdziałającym bezrobociu w skali lokalnej są rejonowe urzędy pracy. Podstawowym zadaniem tych urzędów jest pośrednictwo pracy, rozumiane 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 gospodarczej¹⁰. Poprzez stosowanie tych form, urzędy pracy w sposób pośredni pomagają bezrobotnym w ponownej ich aktywizacji. Podstawę realizacji tego typu działań stanowią środki Funduszu Pracy, który jest odrębnie tworzoną, państwową,

¹⁰ Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 14.12.1994 r., Dz.U. 1995, nr 1.

Tabela 4

Wydatki z Funduszu Pracy według wykonanych zadań w latach 1990–1996

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

Źródło: Jak do tab. 2.

celowym funduszem. Głównym źródłem jego dochodów są dotacje z budżetu państwa (w 64%), w następnej kolejności znajdują się obowiązkowe składki od zakładów pracy oraz osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej, pozarolniczej działalności (w 34%)¹¹. Środki tego funduszu mogą być przede wszystkim przeznaczone na pokrywanie wydatków związanych z zatrudnianiem bezrobotnych i łagodzeniem skutków ich czasowej dezaktywizacji. W praktyce wydatki te dzielone są na dwie podstawowe grupy, tj. wydatki obligatoryjne i fakultatywne.

W latach 1990–1996 działalność łódzkich urzędów opierała się na wykorzystaniu środków Funduszu Pracy, umożliwiających łagodzenie skutków dezaktywizacji zawodowej, zahamowanie wzrostu liczby bezrobotnych i stworzenie przesłanek do ich ponownego zatrudnienia. Zakres takich działań był bezpośrednio determinowany przez wielkość środków finansowych, będących do dyspozycji urzędów pracy. Większość z nich (od 51,5% w 1990 r. do 84,1% w 1992 r.) była kierowana na osłonę socjalną, czyli realizację zadań o charakterze obligatoryjnym. Niewielki zaś procent środków (od 37,1% w 1990 r. do 10,5% w 1991 r.), (tab. 4) pozostawał na tzw. aktywne formy walki z bezrobociem. Od dwóch lat obserwujemy wyraźne zmniejszenie się udziału środków przeznaczonych na aktywną politykę. Należy jednak podkreślić, iż efekt końcowy w postaci stałego zatrudnienia bezrobotnych zależy nie tylko od wielkości zaangażowanych środków, ale również od efektywności ich wykorzystania. Jest to istotne w państwie borykającym się z 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 urzędów pracy ma duże znaczenie dla dalszej realizacji aktywnej polityki rynku pracy.

Przyjrzyjmy się bliżej strukturze rozdziału środków na tzw. aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w województwie łódzkim. Dane zgromadzone w tab. 4 wskazują na systematyczne zmniejszanie się udziału środków przeznaczonych na pożyczki dla bezrobotnych (z 25,7% w 1990 r. do 0,6% w 1996 r.), natomiast w przypadku wykorzystania środków na uruchomienie pozostałych form brak jest wyraźnych tendencji.

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

¹¹ W. Padowicz, *Zmiany na rynku pracy i bezrobocie w 1995 roku*, „Gospodarka Narodowa” 1996, nr 10.

utworzenie jednego stanowiska pracy, a zasady przyznawania kredytu dopuszczały możliwość umorzenia jego do 50% pod warunkiem, że działalność gospodarcza prowadzona była nie krócej niż 24 miesiące. Stopa oprocentowania, a czasami i wysokość pożyczek udostępnianych bezrobotnym przez urzędy pracy była zróżnicowana i uzależniona od rodzaju podejmowanej działalności gospodarczej. Niższe stopy dotyczyły pożyczek zaciąganych na uruchomienie działalności wytwórczej, a wyższe na działalność handlową i szeroko pojęte usługi.

W województwie łódzkim w latach 1990–1996 pożyczki były przeznaczane na prowadzenie różnorodnej działalności gospodarczej. W pierwszym roku były przede wszystkim wykorzystane do kreowania przedsiębiorstw handlowych typu: hurtowego, obwoźnego, detalicznego, zagranicznego¹². Skoncentrowanie się na działalności handlowej było wynikiem słabo rozwiniętej, w stosunku do potrzeb konsumenta, sieci handlowej. Ponadto do jej podjęcia wystarczał kilkumilionowy kapitał, a zyski były osiągane szybko. W późniejszych latach z kredytowania wyłączono handel obwoźny.

Pożyczki sprzyjały również rozwojowi działalności wytwórczej, kreowaniu przedsiębiorstw odzieżowych, dziewiarskich, tkackich, obuwniczych¹³. Taki kierunek rozwoju działalności produkcyjnej był prawidłowy i uzasadniony ze względu na tradycję, posiadane kwalifikacje pracowników, miejscowy park maszynowy i rozwiniętą sieć branżowych sklepów.

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

W badanym okresie, w wyniku pożyczek udzielonych przez urząd pracy ok. 4580 osób otrzymało możliwość samozatrudnienia (tab. 5). Biorąc pod uwagę rodzaje działalności podejmowanej przez byłych bezrobotnych, okazuje się, że większość z nich decydowała się na przedsięwzięcia wymagające wstępnie niewielkich nakładów. W sytuacji takiej przyznane przez urzędy pożyczki w wysokości dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia mogły im istotnie pomóc w uzupełnieniu środków niezbędnych do rozpoczęcia pracy na własny rachunek. Mogły być środkiem uzupełniającym, lecz nie podstawowym, gdyż nakład finansowy na rozpoczęcie działalności był na ogół wyższy od oferowanej pomocy finansowej urzędów. Może to częściowo tłumaczyć zjawisko zmniejszania się liczby bezrobotnych korzystających z pożyczek. Dodatkowo, uwzględniając postawy bezrobotnych, okazuje się, iż wśród nich była niewielka liczba osób, zdolnych i skłonnych zorganizować

¹² H. Retkiewicz, *Działalność gospodarcza bezrobotnych*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 7.

¹³ *Informacje o bezrobociu i problemach biur pracy w województwie łódzkim w latach 1990–1992*, WUP, Łódź 1993 r.

dla siebie miejsce pracy¹⁴. W województwie łódzkim bezrobotni, którzy otrzymali kredyt na prowadzenie samodzielnej działalności gospodarczej byli do tego przedsięwzięcia wcześniej przygotowani poprzez uczestnictwo w kursach mających im przybliżyć problemy kierowania własną firmą. Trudno jest jednak stwierdzić jaka była faktyczna skuteczność omawianej formy, ponieważ nie dysponujemy informacjami na temat żywotności kreowanych, małych firm, wiadomo natomiast, iż spłaty kredytów odbywały się na ogół według zobowiązań pożyczkobiorców. Nie zawsze jednak były one wykorzystane zgodnie ze swoim pierwotnym przeznaczeniem.

Mniejszym zainteresowaniem cieszyły się **pożyczki związane z tworzeniem dodatkowych miejsc pracy** dla bezrobotnych w istniejących zakładach. Udział środków Funduszu Pracy przeznaczonych na ten cel wahał się od 6,8% w roku 1990 do 0,7% w roku 1996 (tab. 4).

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 ryzykownym było w takiej sytuacji zaciąganie pożyczek; pracodawcy nie mogli dać gwarancji prawidłowego wywiązania się ze zobowiązań wobec urzędu pracy. Powolny proces restrukturyzacji przedsiębiorstw również nie sprzyjał rozwijaniu tej formy aktywizacji rynku pracy.

Podmioty zaś, które decydowały się na ich zaciąganie, widziały w nich możliwość pozyskania taniego kredytu. Szczególnie w 1990 r. zasady kredytowania z Funduszu Pracy śmiało mogły konkurować z warunkami, jakie oferowały banki. To spowodowało, że popyt zakładów pracy na pożyczki był większy niż możliwości jego zaspokojenia przez środki Funduszu Pracy. Gwałtowne zmniejszenie się udziału tej formy w aktywizacji zawodowej bezrobotnych notowano po raz pierwszy w 1991 r., a wynikało to ze szczególnie trudnej sytuacji budżetu państwa. Ograniczono wówczas wydatki na finansowanie zadań o charakterze fakultatywnym, a nawet w niektórych miesiącach wstrzymano całkowicie wypłaty pożyczek. Należy przypuszczać, że kolejne zmniejszenie wydatków na dodatkowe miejsca pracy w 1994 r. było konsekwencją umowy, jaką zawarły rejonowe urzędy pracy w województwie łódzkim z Wielkopolskim Bankiem Kredytowym. Przedmiotem jej była współpraca w zakresie udzielanych kredytów podmiotom gospodarczym i bezrobotnym. Zatem od maja 1994 r. działalnością kredytową – opartą na środkach Funduszu Pracy – zajmowała się odpowiednio do tego celu przygotowana instytucja, która przyznawała środki finansowe najbardziej wiarygodnym podmiotom.

¹⁴ S. Dziecielska-Machnikowska, *Co myślą bezrobotni. Część II*, Łódź 1991, s. 53; G. Koptas, *Spoleczno-psychologiczne następstwa bezrobocia*, „Polityka Społeczna” 1992, nr 5/6.

Tabela 5

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

Rok	Liczba osób bezrobotnych, która podjęła pracę	W tym:						
		w wyniku działania biur		z tego w ramach:				
		w l. bezw.	w %	prac interwencyjnych	robót publicznych	dodatkowych miejsc pracy	pożyczek udzielanych bezrobotnym	szkolenia
1990	18 235	6 569	36,0	4 373	–	436	1 760	·
1991	18 822	3 453	18,3	2 209	–	215	1 029	·
1992	27 657	6 200	22,4	3 884	1 369	343	604	·
1993	33 318	16 369	49,1	7 908	3 275	695	633	3 857
1994	47 664	21 008	44,1	12 031	3 772	227	282	4 697
1995	48 898	32 056	46,7	12 434	5 297	108	271	4 707
1996	43 002	23 005	53,5	4 605	3 598	100	108	4 236

Źródło: Jak do tab. 2.

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

Podstawą ich organizowania była zawarta umowa między urzędem a pracodawcą. W umowie określono 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 dla niej składki na ubezpieczenie społeczne. Od 1992 r. ograniczono pomoc finansową, refundując koszty tylko do wysokości, wynikającej z przysługującego bezrobotnemu zasiłku.

Prace interwencyjne miały charakter tymczasowy i były organizowane na okres od 6 do 12 miesięcy, w trakcie którego bezrobotny przyjmował status pracownika. W celu osiągnięcia stabilności w zatrudnieniu zachęcano pracodawców do zawierania z bezrobotnymi umów na czas nieokreślony¹⁵.

Prace interwencyjne w największym stopniu stwarzały bezrobotnym szansę ponownej aktywizacji zawodowej (tab. 5). W ciągu całego analizowanego okresu liczba zorganizowanych stanowisk interwencyjnych wzrosła z 4373 w 1990 r. do 12 434 w 1995 r.

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 zmniejszone dotacje z budżetu miały znaczne trudności finansowe i nie mogły zwiększyć zatrudnienia. Instytucje, takie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych, urzędy pracy, zakłady gospodarki mieszkaniowej, służba zdrowia, bez dodatkowych nakładów kapitałowych miały dostęp do taniej siły roboczej. Również prace

¹⁵ Ustawa o zatrudnieniu i...

te – choć w mniejszym zakresie – były tworzone w jednostkach produkcyjno-handlowych dla sprzedawców, ślusarzy, elektryków¹⁶. Sprzyjały one zatrudnieniu osób, na których kwalifikacje istniał relatywnie duży popyt. Pracodawcy zatrudniali bezrobotnych na stanowiskach, które i tak byłyby obsadzone niezależnie od otrzymanej subwencji. Obserwowano zatem proces wypychania zatrudnienia „normalnego” przez subsydiowane.

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

Badania wskazują, że szanse znalezienia stałego zatrudnienia po tym okresie mogą być duże i w 1996 r. ok. 75% (tab. 6) zatrudnionych przy tych pracach zostało zaangażowane przez kolejne miesiące. Na prace interwencyjne w analizowanym okresie przeznaczono od 1,9% w 1992 r. do 10,0% w 1994 r. środków Funduszu Pracy.

Szkolenia i przekwalifikowania były kolejnym aktywnym środkiem polityki zatrudnienia. Celem ich było, w krótkim okresie dostosowanie kwalifikacji bezrobotnego do aktualnych potrzeb rynku pracy. Natomiast w dłuższym przedziale czasu nowo nabyte umiejętności miały wzmocnić jego pozycję na konkurencyjnym rynku i pobudzić jego aktywność zawodową. System szkoleń i przekwalifikowania pełnił rolę instrumentu adresowanego do osób poszukujących pracy i posiadających status bezrobotnego. Stosowano go w sytuacji, gdy nie było propozycji pracy dla bezrobotnego, ponieważ jego kwalifikacje były zbyt niskie w stosunku do wymaganych, brakowało dla niego adekwatnych ofert lub utracił zdolność wykonywania zawodu, np. ze względu na zły stan zdrowia. W takiej sytuacji zachodziła konieczność zmiany specjalizacji poprzez szkolenie, na które bezrobotnego kierował rejonowy urząd pracy¹⁷. Procesem szkolenia, a zarazem i jego refundacją objęto również osoby pracujące, będące w okresie wypowiedzenia, a zwalniane z przyczyn zakładu pracy. Również i pracodawcy korzystali z tej formy, i zamiast zwalniać pracowników szkolili ich w celu przesunięcia na nowe stanowiska pracy.

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

¹⁶ Analiza wykorzystania środków Funduszu Pracy w 1993 r., Łódź 1993, s. 7.

¹⁷ Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu...

Tabela 6

Skuteczność stosowania form ograniczających bezrobocie w latach 1993–1996

Rok	Liczba bezrobotnych zatrudnionych w województwie			Liczba bezrobotnych zatrudnionych przy pracach interwencyjnych			Liczba bezrobotnych zatrudnionych przy robotach publicznych			Liczba bezrobotnych objęta 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
1993	33 318	22 135	66,4	7 908	2 045	25,8	3 275	34	1,0	9 422	3 857	40,9
1994	47 664	31 560	66,2	12 031	3 441	28,6	3 772	94	2,5	11 639	4 697	40,4
1995	48 898	30 838	63,1	12 434	3 898	31,3	5 297	140	2,6	8 974	4 707	52,5
1996	43 002	34 581	80,4	4 605	3 471	75,4	3 598	235	6,5	6 517	4 236	65,0

Źródło: Jak do tab. 2.

Rejonowy urząd pracy, wydając bezrobotnemu skierowanie na przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie, zobowiązywał się do ponoszenia kosztów szkolenia i ubezpieczenia. O czasie trwania kursu decydowały względy szkoleniowe. Stosowano powszechnie zasadę, iż nie powinny one przekraczać 6 miesięcy. Istniała jednak możliwość wydłużenia tego okresu do 12 miesięcy w przypadkach uzasadnionych programem nauki. Czas trwania nauki determinował okres pobierania zasiłku szkoleniowego¹⁸.

Proces inwestowania w czynnik ludzki był w województwie łódzkim w niewielkim stopniu realizowany, co znalazło swoje odzwierciedlenie w redystrybucji Funduszu Pracy. Na ten cel przeznaczano od 0,4% w 1990 r. do 5,8% w 1994 r. środków. O wiele wyższe były wydatki na tworzenie stanowisk interwencyjnych czy na prowadzenie robót publicznych. Ponadto w województwie łódzkim od 1995 r. odnotowano wyraźne zmniejszenie się liczby osób objętych szkoleniem (tab. 7).

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

W badanym okresie w miarę powiększania się skali bezrobocia zmieniało się podejście samych bezrobotnych do tej formy pomocy¹⁹. Większość z nich zrozumiała, że kwalifikacje stają się na rynku towarem i to uzasadniało potrzebę dalszej ich edukacji w celu sprostania wymaganiom rynku pracy. Jeśli w 1990 r. 37,6% osób skierowanych na kursy je ukończyło, to już w 1993 r. wskaźnik ten zwiększył się do 99,9% i utrzymywał się na zbliżonym poziomie w następnych latach.

Mimo iż problematyka szkoleniowa cieszyła się coraz większą popularnością i zwiększała się aktywność bezrobotnych, którzy coraz częściej sami decydowali o kierunkach dalszego kształcenia, to 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 r. i w 1992 r. przede wszystkim te osoby, którym rekwalfikacja gwarantowała zatrudnienie. Kształcenie bezrobotnych odbywało się najczęściej w następujących dziedzinach: rachunkowości komputerowej, księgowości, obsługi komputerów, prowadzenia nowoczesnego sekretariatu, bankowości. Znacznie mniej kursów zorganizowano w analizowanym okresie

¹⁸ Tamże.

¹⁹ S. Dzięcielska-Machnikowska, *Co myślą bezrobotni. Część II*, Łódź 1991, s. 56.

Tabela 7

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

Wyszczególnienie	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	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	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsca pracy	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsca pracy	liczba miejsc pracy	koszt jednego miejsca pracy
ce interwencyjne	4 373	101,3	8 443	249,3	5 062	332,6	11 043	674,7	13 837	1 066,6	12 434	1 495,3	4 605	3 995,1
roboty publiczne	-	-	-	-	1 369	538,8	3 382	1 883,5	37 720,3	3 861,3	5 297	3 051,7	3 598	3 630,5
czynszki udzielone bezrobotnym	1 760	1 526,0	1 029	1 978,4	604	4 450,5	633	4 860,7	281	6 268,3	273	9 062,6	108	12 229,6
czynszki udzielone zakładom pracy	436	1 623,2	215	2 023,7	343	5 000,3	695	6 226,5	227	8 584,6	108	12 121,3	100	15 312,0
kolonia	273	150,5	1 814	302,9	4 810	506,3	9 422	558,7	11 639	736,8	8 974	768,9	6 517	1 230,4

Źródło: Jak do tab. 2.

dla bezrobotnych w zawodach robotniczych. Jeśli były organizowane, to najczęściej dotyczyły zawodu szwaczki, spawacza, motorniczego. Domniemy, iż procesem szkolenia były w większym stopniu objęte osoby posiadające kwalifikacje z wykształceniem 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 województwa (do 1993 r.), który uniemożliwiał dostosowanie 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. Czasami obserwowano zjawisko podwójnego subsydiowania, które polegało na tym, że osoby objęte szkoleniem były następnie zatrudniane w ramach prac interwencyjnych.

Na uwagę zasługuje fakt sukcesywnego wzrostu wskaźnika efektywności szkoleń w analizowanym okresie. Jeśli w 1992 r., po skończeniu odpowiedniego kursu podnoszącego kwalifikacje, pracę uzyskało tylko 16%²⁰ jego uczestników, to w 1996 r. wskaźnik ten wyniósł 65% (tab. 6). Oznacza to, że inicjowany przez urząd pracy proces szkolenia w coraz większym stopniu odpowiadał wymaganiom łódzkiego rynku pracy. Było to wynikiem wyodrębnienia w strukturze urzędów stanowisk dla tzw. pośredników, rozwoju poradnictwa zawodowego i wprowadzenia nowych metod współpracy służby zatrudnienia z instytucjami szkolącymi i z pracodawcami.

Roboty publiczne, jako forma ograniczająca bezrobocie, zostały wprowadzone dopiero na mocy ustawy o bezrobociu i zatrudnieniu z 16 października 1991 r. Praktyczne jednak zastosowanie tej formy mogło nastąpić dopiero po wydaniu odpowiedniego aktu wykonawczego²¹. W województwie łódzkim ta forma aktywizacji bezrobotnych została zapoczątkowana w trzecim kwartale 1992 r.

Organizatorami robót były najczęściej organy samorządowe lub terenowe organy administracji rządowej i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Podmioty, które podjęły się je prowadzić finansowały wszystkie – poza przeważającą częścią kosztów wynagrodzenia – pozycje kosztów, np. materiały, narzędzia, projekty, transport itp. Zatem uruchomienie robót wymagało od organizatorów posiadania znacznych środków finansowych. Rola urzędów pracy w prowadzeniu i tworzeniu robót publicznych polegała na tym, iż urzędy inicjowały proces ich tworzenia poprzez prowadzenie negocjacji z organizatorami. Kierowano do tych prac odpowiednio

²⁰ E. Strojna, *Szkolenia bezrobotnych w świetle badań Urzędu Pracy*, „Rynek Pracy” 1993, nr 3.

²¹ *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie zasad organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych*, Dz.U. 1991, nr 122.

dobrych bezrobotnych oraz częściowo refundowano koszty ze środków Funduszu Pracy (wynagrodzenia do 75% przeciętnej płacy i składki na ubezpieczenie społeczne). Okres refundacji wynagrodzenia bezrobotnego trwał maksymalnie 12 miesięcy, natomiast na obszarach, które charakteryzowały się wysokim bezrobociem strukturalnym, organizator robót mógł mieć dodatkowo refundowane (w 50%) tzw. koszty rzeczowe prowadzenia robót²².

Należy podkreślić, że od 1993 r. roboty publiczne po pracach interwencyjnych pochłaniały najwięcej środków Funduszu Pracy (tab. 4). Obserwowaliśmy duże zainteresowanie samych organizatorów tą formą zatrudnienia, ale ze względu na niedobory u nich środków finansowych na inwestycje oraz sezonowość niektórych rodzajów prac zakres ich praktycznego wykorzystania był ograniczony. Mimo występowania pewnych trudności zarówno organizacyjnych, jak i finansowych w ciągu tych kilku lat liczba bezrobotnych zatrudnionych przy tych pracach wzrosła z 1369 osób w 1992 r. do 5297 w 1995 r. (tab. 5). Roboty publiczne uruchamiane były w ramach realizowanych inwestycji infrastrukturalnych i obejmowały: budowę grupowej oczyszczalni ścieków, konserwacje sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, remont budynków mieszkalnych, telefonizację.

Roboty publiczne, jako forma skracająca okres bezczynności zawodowej, spełniały szczególną rolę w ograniczaniu bezrobocia w populacji osób z wykształceniem zawodowym i podstawowym. Jest to istotne ze względu na wzrost liczby osób poszukujących pracy w tych grupach wykształcenia. Podjęcie jednak pracy w ramach robót publicznych rzadko zapewniało trwałą reaktywizację. W latach 1993–1995 w wyniku uczestnictwa w ich realizacji stałe zatrudnienie otrzymało od 1% do 6,5% bezrobotnych (tab. 6). Na tak niską efektywność wpłynęło kilka czynników. Przede wszystkim prace te miały najczęściej charakter sezonowy i stałe zatrudnienie pracowników nie było możliwe. Ponadto roboty publiczne należały do prac ciężkich związanych z dużym wysiłkiem fizycznym, a niektóre z nich były także dla wielu ludzi upokarzające. Z tych też względów wiele osób nie decydowało się po ich zakończeniu na dalsze zatrudnienie. O efektywności robót decyduje również to, czy mają one priorytetowe znaczenie dla infrastruktury w danym mieście lub regionie, a więc od stopnia aktywności urzędu miasta, gminy i możliwości miejscowych firm usługowych. Wymienione czynniki spowodowały, iż wskaźnik efektywności robót publicznych mierzony liczbą osób, które po ich ukończeniu miały przedłużoną umowę o pracę na kolejne miesiące, był niski.

Zjawisko rosnącej aktywności urzędów pracy na terenie województwa łódzkiego przedstawiają tab. 5 i 6. Wynika z nich, że liczba bezrobotnych, otrzymujących pracę w wyniku działań podejmowanych przez biura suk-

²² Ustawa o zatrudnieniu i...

cesywnie wzrastała. Udział tej instytucji na rynku pracy zwiększył się szczególnie w 1996 r. W roku tym 53,5% bezrobotnych podejmujących pracę zostało zatrudnionych dzięki pomocy urzędu, a wykonywana przez nich praca miała zarówno charakter trwały, jak i doraźny.

Ocenę efektywności możemy również odnieść do kosztu jednego miejsca w ramach prowadzonej aktywnej polityki rynku pracy. Z tab. 7 wynika, iż najmniej środków finansowych było skierowanych na zorganizowanie jednego stanowiska w procesie szkolenia bezrobotnych i tworzenia prac interwencyjnych. Do 1992 r. koszt tej ostatniej formy był o wiele niższy niż kształcenia, natomiast w 1996 r. wzrósł ponad dwukrotnie w porównaniu do 1995 r. Prezentowane kryterium ekonomiczne wskazuje na konieczność rozszerzenia tych form. Jest to o tyle uzasadnione, że w wyniku ich stosowania duża część bezrobotnych podejmowała pracę. Jeśli uwzględnimy fakt podwójnego subsydiowania zatrudnienia bezrobotnego z tytułu szkolenia i prac interwencyjnych, to relacja kosztów na jedną osobę ulegnie zmianie.

Dane zgromadzone w tab. 7 wskazują, iż najwięcej kosztowało uruchomienie jednego miejsca w ramach udzielanych pożyczek zakładom i bezrobotnym na tzw. samozatrudnienie. W prezentowanych danych nie został uwzględniony zwrot kredytu, do którego zobowiązany jest zakład pracy, jak i bezrobotny po uruchomieniu działalności gospodarczej. Całą sumę potraktowano jako bezzwrotną pomoc finansową, co bardzo zawyża koszt organizacji jednego stanowiska pracy.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że nie możemy jednoznacznie ocenić efektywności działań podejmowanych przez łódzką służbę zatrudnienia w ramach tzw. aktywnej polityki rynku pracy. Występują bowiem problemy z uzyskaniem pełnych informacji na temat stałej aktywizacji bezrobotnych i z ich porównywalnością. Ponadto nigdy nie jesteśmy pewni, czy zatrudniając pewne kategorie osób nawet doraźnie – w wyniku interwencyjnych działań – nie przyczyniamy się do „wypychania” pracujących do populacji bezrobotnych.

Należy dodać, że urzędy pracy występują często w roli podmiotu inicjującego i współfinansującego działania aktywizujące rynek pracy. Dlatego nie można na podstawie przytoczonych danych dokonać pełnej analizy kosztów podejmowanych zadań.

Przeprowadzone badania dowodzą, że większość stosowanych instrumentów aktywnej polityki na łódzkim rynku pracy pokrywała się z instrumentami uruchamianymi w krajach wysoko rozwiniętych. W praktyce nie znalazły odzwierciedlenia środki sprzyjające kreowaniu zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, pobudzające mobilność regionalną siły roboczej. Wydaje się, że tych działań nie można pominąć z uwagi na wciąż wysoki poziom bezrobocia w województwie czy też ze względu na jego przestrzenne zróżnicowanie. Uważamy, że jeszcze większą uwagę należy skierować na

instrumenty zwiększające popyt na siłę roboczą. Zamiast więc prowadzić pasywną politykę w postaci wypłat zasiłków służby zatrudnienia, powinno się środki na te cele przeznaczyć na tworzenie nowych miejsc pracy. Pozwoliłoby to uniknąć negatywnego wpływu świadczeń socjalnych na kształtowanie się okresu poszukiwania pracy oraz ogólnego poziomu bezrobocia. Włączenie do aktywnej pracy umożliwi wielu osobom zdobycie doświadczenia, kwalifikacji, które mogą ułatwić im znalezienie nowego zatrudnienia. Wydaje się, że tego rodzaju przedsięwzięcia nie wymagają zwiększenia wydatków z budżetu państwa ponad sumy przeznaczone na świadczenia dla bezrobotnych, a mogą przynosić pewne wpływy z tytułu uruchomienia dodatkowej działalności gospodarczej.

Należy podkreślić, że wykorzystywane w województwie łódzkim narzędzia aktywnej polityki rynku pracy miały przede wszystkim charakter doraźny. Łagodziły one zjawisko bezrobocia, lecz nie usuwały jego przyczyn. Mogą one zatem pełnić funkcję uzupełniającą przy podejmowaniu działań zmierzających do ożywienia, porządkowania i unowocześniania gospodarki województwa. Podstawowe zatem działania powinny polegać na promowaniu zatrudnienia i ograniczeniu przyczyn ekonomicznych, powodujących destrukcję miejsc pracy. Wymaga to rozwoju polityki strukturalnej, która w połączeniu z polityką makroekonomiczną przyczyni się do poprawy sytuacji na rynku pracy. Oznaczać to będzie szersze niż dotychczas włączenie władz państwowych, samorządowych i pracodawców do likwidacji bezrobocia.

Jadwiga Florczak-Bywalec, Iwona Kukulak-Dolata

**LOCAL LABOUR MARKET POLICY – CASE STUDY
OF THE ŁÓDŹ ADMINISTRATIVE PROVINCE
(1990–1996)**

(Summary)

The article discusses the measures taken in the Łódź Administrative province within the framework of the local labour market policy. The most negative social phenomenon accompanying the transformation process in Poland is unemployment. The Łódź Province belongs to the regions, in which the labour market situation was much worse than in the whole country on average. It forced the employment agencies to launch activities aimed at reducing unemployment.

The article aims at analyzing the effectiveness of active forms of the labour market policy adopted by the employment agencies to reduce unemployment.

The biggest number of jobs throughout the entire analyzed period was created within the intervention workd. Over the last four years a big part of the unemployed found work owing to new skills acquired by them during training courses. It should be noted that the active employment policy instruments reduce, to some extent, unemployment but they do not eliminate its causes. Consequently, they cannot lead to the elimination of this phenomenon.