Ilona Kijek

ROLA SAMORZĄDU GMINNEGO W OGRANICZANIU BEZROBOCIA W POLSCE

Wstęp

Rozpoczęty w pierwszej połowie roku 1990 proces stabilizacji i liberalizacji gospodarki, stanowiący element transformacji systemu gospodarczego w Polsce przyniósł zasadnicze zmiany na rynku pracy. Pojawiło się zjawisko praktycznie nieznane w powojennej Polsce – jawne bezrobocie.

Bezrobocie jest problemem gospodarczym i społecznym, któremu wiele podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym poświęca dużo uwagi. Jak wykazują doświadczenia światowe, programy przeciwdziałania bezrobociu powinny powstawać i być realizowane głównie na szczeblu regionalnym i lokalnym, tak aby w pełni odpowiadały miejscowym potrzebom. Szczególne miejsce w walce z bezrobociem przypada więc jednostkom samorządu terytorialnego każdego szczebla. Ze względu na ograniczone ramy artykułu zajmę się głównie jednym z nich: samorządem gminnym i spróbuję odpowiedzieć na następujące pytania: Jakie zadania w zakresie walki z bezrobociem należą do gminnego samorządu terytorialnego i za pomocą jakich instrumentów aktywnych samorząd może te zadania realizować?

1. Poziom, skutki i podmioty przeciwdziałające bezrobociu w Polsce

1.1 Zakres bezrobocia

W Polsce jeszcze w grudniu 1989 roku występowała nadwyżka popytu na pracę. W styczniu 1990 roku została ona zastąpiona przez nadwyżkę podaży siły roboczej i niedobory miejsc pracy. Ogromna dynamika tego zjawiska zaskoczyła władze odpowiedzialne za politykę zatrudnienia i całe społeczeństwo nieprzygotowane do nowej sytuacji na rynku pracy. Poziom bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 1990 – 1998 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Bezrobocie rejestrowane w Polsce w latach 1990 – 1998 (stan na koniec roku)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bezrobotni zarejestrowani (w tys.)	1126,1	2155,6	2509,3	2889,6	2838,0	2638,8	2359,5	1826,4	1831,4	2349,8
Wskaźnik przyrostu w % (rok poprzedni = 100)	–	91,4	16,4	15,2	–1,8	–7,4	–10,2	–22,6	0,3	28,3
Stopa bezrobocia*	6,3	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9	13,6	10,5	10,4	13,0

** Stopa bezrobocia jest to wyrażony w procentach stosunek liczby osób bezrobotnych w wieku 15 lat i więcej do liczby ludności aktywnej zawodowo w wieku 15 lat i więcej; określa ona stopień natężenia zjawiska w różnych okresach w kraju, regionie, w odniesieniu do poszczególnych grup zawodowych oraz porównania w skali międzynarodowej .*

Źródło: Bezrobocie rejestrowane w Polsce I - IV kwartał 1994, GUS Warszawa 1995, tab. 11 s. 19 i tab. 19, s. 36; Bezrobocie rejestrowane w Polsce I - IV kwartał 1996, GUS Warszawa 1997, tab. 14, s. 22 i tab. 21, s. 39; Bezrobocie rejestrowane w Polsce I – IV kwartał 1997, GUS Warszawa 1998, tab. 2, s. 8 i tab. 12, s. 18; Bezrobocie rejestrowane w Polsce I – IV kwartał 1998, GUS Warszawa 1999, tab. 2, s. 2 i tab. 12, s. 12; Bezrobocie rejestrowane w Polsce I - IV kwartał 1999, GUS Warszawa 2000, tab. 2, s. 2 i tab. 15, s. 14.

W grudniu 1990 roku bez pracy było ponad 1126 tysięcy Polaków. Największy przyrost bezrobocia, bo o 1029,5 tys. osób, nastąpił w początkowym okresie przemian gospodarczych (w latach 1990 i 1991). W latach 1992 i 1993 bezrobocie nadal rosło, chociaż znacznie wolniej.

Sytuację, z jaką mieliśmy do czynienia w okresie od roku 1990 do roku 1993, bardzo dobrze oddają słowa M. Kabaja: „Od stycznia 1990 roku do lipca 1993 roku w każdym dniu roboczym bezrobocie zwiększało się średnio o około 300 osób. Można więc powiedzieć, że w każdym dniu roboczym likwidowano jeden

duży zakład pracy, przenosząc ludzi ze sfery tworzenia do sfery pomocy socjalnej[1]".

W roku 1994 proces wzrostu bezrobocia zatrzymał się. W związku z ożywieniem gospodarki nastąpił niewielki, bo tylko 52 tysięczny spadek liczby bezrobotnych. Liczba bezrobotnych, chociaż zmniejszyła się, nadal była wysoka. W latach 1995 – 1997 tendencja spadkowa utrzymywała się nadal. Od września 1998 roku – po uwzględnieniu corocznych wahań sezonowych – bezrobocie ponownie zaczęło rosnąć. W efekcie, w końcu tego roku, w urzędach pracy zarejestrowanych było o 5 tys. osób więcej niż w analogicznym okresie 1997 roku. W roku 1999 nastąpiło dalsze pogłębienie tych negatywnych trendów wzrostowych.

1.2 Skutki bezrobocia

Z ekonomicznego punktu widzenia wiele argumentów przemawia za utrzymaniem w gospodarce jawnego bezrobocia. Forsowanie pełnego zatrudnienia powoduje, że po przekroczeniu pewnego punktu, krańcowy produkt pracy jest niższy od wypłaconej płacy, rosną koszty pracy związane z demokratyzacją stosunków pracy i osłabieniem dyscypliny, tworzy się błędne koło. Nadmierne zatrudnienie oznacza niską wydajność pracy, a więc niskie i mało zróżnicowane płace, a to z kolei zniechęca do podnoszenia wydajności, zachęca natomiast do aktywności w szarej strefie. Bezrobocie uruchamia konkurencję o miejsca pracy – przede wszystkim te atrakcyjne i dobrze płatne. Jednostka jest zmuszona do większej dbałości i odpowiedzialności za wybór zawodu i podnoszenie kwalifikacji, rośnie więc zainteresowanie odpowiednim do potrzeb poziomem wykształcenia. Jednocześnie bezrobocie umacnia dyscyplinę pracy, pobudza jej etos i oddziałuje na postawy wobec niej[2].

Obserwacje rzeczywistości wskazują, że pozytywne następstwa towarzyszące bezrobociu, jak na razie, pozostają u nas w sferze życzeń, natomiast zdecydowanie przeważają jego negatywne konsekwencje. Rozpatrując negatywne, ekonomiczne skutki bezrobocia trzeba wziąć pod uwagę koszty z nim związane, na które należy spojrzeć zarówno z punktu widzenia jednostki jak i całego społeczeństwa. Wpływ bezrobocia na sytuację życiową gospodarstw domowych jest jednoznacznie negatywny – powoduje obniżenie poziomu życia. Bezrobocie członka rodziny oznacza utratę głównego lub jedynego z ważniejszych źródeł dochodów, częściowo tylko rekompensowaną przez zasiłek dla bezrobotnych[3].

---

[1] M. K a b a j, *Zarys programu przeciwdziałania bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1993 nr 10 – 11, s. 1.

[2] Z. D a c h, *Ekonomiczno-społeczne skutki bezrobocia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1993 nr 2, s. 12; J. U n o l t, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Interart, Warszawa 1996, s. 50.

[3] Przykładowo, z badań przeprowadzonych w rejonie mieleckim wynika, że wśród badanej populacji 5% badanych żyje na granicy nędzy, 30% respondentów stwierdziło, że pieniędzy nie star-

Bezrobocie pociąga za sobą także znaczne koszty finansowe w skali makroekonomicznej. Należą do nich wydatki publiczne na zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia socjalne, wcześniejsze emerytury i świadczenia przedemerytalne, koszty utrzymania instytucji w zakresie obsługi bezrobotnych. W związku z bezrobociem zmniejszają się dochody budżetu państwa i budżetów samorządowych. Bezrobotny, nie otrzymując wynagrodzenia, nie płaci podatku dochodowego, mając do dyspozycji tylko zasiłek, wydaje mniej, mniejsze są więc wpływy z podatków pośrednich ukrytych w cenach towarów i usług[4]. Dochody budżetu zmniejszają się także z tytułu ulg i zwolnień podatkowych stosowanych w rejonach zagrożonych strukturalnym bezrobociem[5].

Bezrobocie, w związku z niewykorzystaniem czynników produkcji, powoduje stratę w PKB. Strata ta jest mierzona za pomocą luki PKB – różnicy między potencjalnym PKB, tj. występującym w warunkach pełnego zatrudnienia, a rzeczywistym PKB. A. Okun oszacował, że dla każdego procentu wzrostu rzeczywistej stopy bezrobocia powyżej naturalnej stopy bezrobocia[6] luka ta powiększa się o 3,0%[7].

Bezrobocie staje się jednym z istotnych czynników pobudzających inflację. Bezrobotny, przechodząc ze sfery wytwarzania do sfery podziału, finansowanej przez zasiłki i pomoc społeczną, kreuje określony popyt na towary i usługi, nie tworząc ich podaży[8].

Obok skutków ekonomicznych wywołanych przez bezrobocie istnieją też skutki społeczno-psychologiczne, związane ze stanem zdrowotności bezrobotnych, przestępczością, konfliktami społecznymi[9]. Następstwa te, choć trudne do uchwycenia

---

cza im na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Szacunki opieki społecznej określają, że 70% rodzin żyje na granicy minimum socjalnego (K. Leśniak-Moczuk, *Skutki bezrobocia w rejonie mieleckim*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 5 – 6, s. 9; D. Banaszkiewicz, T. Jurkiewicz, W. Makać, *Sytuacja bytowa długotrwale bezrobotnych*, „Polityka Społeczna" 1998 nr 5 – 6, s. 14 – 19).

[4] J. Olbrycht, *Bezrobocie – rozmiary, przyczyny i skutki*, w: *Rynek pracy w nowych warunkach ekonomicznych*, red. S. Bywalec, Zeszyty Naukowe AE nr 379, Kraków 1991, s. 85 – 86; J. Stasiak, *Bezrobocie długookresowe w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995 nr 10, s. 2.

[5] H. Zarychta, *Skutki i koszty bezrobocia na lokalnym rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1994 nr 6, s. 22.

[6] Naturalna stopa bezrobocia jest to stopa, przy której rynki pracy i rynki produktów znajdują się w równowadze, tj. siły oddziaływające na wzrost lub spadek płac równoważą się. We współczesnej gospodarce nastawionej na zapobieganie wysokiej inflacji, naturalna stopa bezrobocia oznacza ten jej najniższy poziom, który można utrzymać.

[7] R. E. Hall, J. B. Taylor, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 95.

[8] M. Kabaj, *Rozwój i zatrudnienie zasobów pracy*, w: *Raport o rozwoju społecznym – Polska 1995*, WNDP Warszawa 1995, s. 110.

[9] Próbę klasyfikacji indywidualnych społeczno-psychologicznych kosztów bezrobocia podjęła A. Lipka, w: *Indywidualne koszty bezrobocia. Próba klasyfikacji*, „Polityka Społeczna" 1992 nr 3, s. 4 – 8.

i zmierzenia, realnie istnieją i są równie dotkliwe jak skutki ekonomiczne. Bezrobocie wpływa na kondycję psychiczną człowieka – brak pracy rodzi frustrację, prowadząc do ciężkich załamań psychicznych.

1.3 Instytucjonalne formy przeciwdziałania bezrobociu

Bezrobocie jest częścią składową rynku pracy. Rynek pracy wymaga określonych rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych, które będą przyczyniać się do stworzenia ładu strukturalnego i społecznego. Tworzenie ładu strukturalnego oznacza wszystkie działania zmierzające do przywrócenia równowagi między popytem a podażą na pracę w zmieniających się warunkach strukturalnych. Do działań tych należy m.in. pośrednictwo pracy, interwencjonizm, promowanie zatrudnienia. Realizowane są one przez instytucje rynku pracy. Głównymi ich zadaniami jest łagodzenie i rozwiązywanie, w drodze negocjacji, konfliktów powstających między pracodawcami i pracownikami[10]. W Polsce do grupy podmiotów przeciwdziałających bezrobociu i ograniczających jego skutki należą przede wszystkim: jednostki administracji państwowej, jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe.

Głównym podmiotem, aktywnie starającym się przeciwdziałać negatywnym skutkom bezrobocia jest państwo. Na nim spoczywa obowiązek tworzenia aktów prawnych regulujących funkcjonowanie rynku pracy. W imieniu państwa problemem rynku pracy zajmuje się minister właściwy do spraw pracy[11]. Do jego zadań należy m.in. inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy, opracowywanie projektów aktywnej polityki państwa w zakresie przeciwdziałania bezrobociu, a także formułowanie długoterminowych prognoz na temat sytuacji na rynku pracy[12]. Organem opinodawczo-doradczym ministra jest Naczelna Rada Zatrudnienia (zakres jej działań omówiony jest w dalszej części artykułu)[13].

Centralnym organem administracji rządowej, podlegającym ministrowi właściwemu do spraw pracy, jest prezes Krajowego Urzędu Pracy[14], który realizuje swo-

---

[10] H. Mortimer-Szymczak, *Organizacja rynku pracy w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1993 nr 5 – 6, s. 2, 6.

[11] Od 1 stycznia 2000 nastąpiła zmiana w działach gospodarki narodowej. Zadania i kompetencje ministra pracy i polityki socjalnej (z wyjątkiem spraw, które przechodzą do zakresu i kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego) wykonuje minister właściwy do spraw pracy (ustawa z 4 września 1997 o działach administracji rządowej, DzU nr 141, poz.943, art. 79, ust. 2).

[12] J. Auleytuer, *Instytucje polityki społecznej. Podmioty i fundusze*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 1996, s. 71.

[13] Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, jedn. tekst DzU z 1997, nr 25, poz. 128, art. 7.

[14] Ustawa z 24 lipca 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU nr 106, poz. 668, art. 97.

je zadania przy pomocy Krajowego Urzędu Pracy. Prezes poprzez udzielanie wyjaśnień aktów prawnych, opracowywanie dokumentów i prowadzenie szkoleń służb zatrudnienia zapewnienia jednolitość stosowania prawa. Do jego zadań należy m.in. stosowanie instrumentów polityki rynku pracy, współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego, ochrona roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawców. Prezes Krajowego Urzędu Pracy jest organem kontrolnym nad prawidłową gospodarką Funduszu Pracy, którego środki mogą być przeznaczone wyłącznie na finansowanie zadań określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, do wysokości limitu ustalonego przez dysponenta wyższego stopnia. Środki te przeznacza się przede wszystkim na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych oraz składek na ubezpieczenie społeczne od tych zasiłków, finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

Do grupy podmiotów przeciwdziałających bezrobociu należą jednostki samorządu terytorialnego: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Samorząd terytorialny szczebla gminnego ustawowo jest odpowiedzialny za rozwiązywanie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, w tym za rozwój społeczno-gospodarczy. Nie zawsze jest to zadanie łatwe. Często gmina nie jest wyposażona w odpowiednie instrumenty pozwalające jej na podjęcie skutecznych działań. Sytuacja taka może rodzić dwie skrajne postawy samorządu. Pierwsza postawa charakteryzuje się biernością – realizuje on tylko te zadania, które jasno wynikają z przepisów prawnych. Natomiast cechą drugiej jest pełna aktywność – samorząd rozwiązuje lub współdziała w rozwiązywaniu wszystkich ważnych problemów gminy, niezależnie od tego, jakiego podmiotu jest to formalne zadanie[15]. Niewątpliwie ważnym problemem o znaczeniu lokalnym jest bezrobocie. Masowe bezrobocie prowadzi bowiem do pogorszenia warunków życia społeczności lokalnej. Ubóstwo większości mieszkańców powoduje wzrost zadań organów gminy wobec tych, którzy sami nie mogą zaspokoić swoich podstawowych potrzeb.

Od początku roku 2000 główny ciężar podejmowania i realizacji działań zmierzających do ograniczania bezrobocia i jego negatywnych skutków spoczywa na samorządzie powiatowym. Wśród zadań powiatu w tym zakresie w pierwszej kolejności należy wymienić: konieczność udzielania pomocy bezrobotnym w poszukiwaniu zatrudnienia oraz inicjowanie i finansowanie aktywnych instrumentów przeciwdziałania bezrobociu (tj. prac interwencyjnych, robót publicznych, zatrudniania absolwentów, programów specjalnych, szkoleń bezrobotnych). Samorząd powiatowy zobowiązany jest do pozyskiwania środków finansowych na realizacje zadań zmierzających do ograniczenia bezrobocia i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Do jego obowiązków należy również wspieranie lokalnej przedsiębiorczości poprzez pomoc bezrobotnym podejmującym działalność na własny rachunek.

[15] M. Kowerski, *Wpływ samorządu na zmianę wizerunku gmin województwa zamojskiego*, „Samorząd Terytorialny" 1994 nr 7 – 8, s. 121.

Zadania te są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej[16]. Przy powiatowych urzędach pracy funkcjonują powiatowe rady zatrudnienia, które są organami opiniodawczo-doradczymi starostów. Rady te powstały z początkiem roku 1999 w miejsce funkcjonujących, od roku 1993 rejonowych rad zatrudnienia, które stanowiły organ doradczy kierowników rejonowych urzędów rządowej administracji ogólnej.

Od 1 stycznia 2000 roku podmiotem odpowiedzialnym za sytuację na rynku pracy stały się także wojewódzkie jednostki samorządu terytorialnego. Do zadań samorządu wojewódzkiego w zakresie polityki rynku pracy należy m.in. organizacja pośrednictwa pracy w skali wojewódzkiej i międzywojewódzkiej, koordynowanie rozwoju usług poradnictwa zawodowego, planowanie przedsięwzięć w zakresie szkolenia bezrobotnych i kształcenia zawodowego. Samorząd wojewódzki zobowiązany jest do dokonywania analiz dotyczących zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu w województwie. Jest on także podmiotem organizującym inwestycje infrastrukturalne, wykonywane w systemie robót publicznych, w powiatach i gminach uznanych za zagrożone strukturalnym bezrobociem. Ustawodawca nałożył na samorząd wojewódzki obowiązek organizowania lokalnych programów tworzących nowe miejsca pracy i wspierania rządowych programów restrukturyzacyjnych. Wszystkie te zadania realizują wojewódzkie urzędy pracy wchodzące w skład urzędu marszałkowskiego[17]. Organem doradczym marszałków województw są wojewódzkie rady zatrudnienia, które do końca roku 1999 były jednostką doradczą wojewodów.

Rady zatrudnienia poszczególnych szczebli są instytucjami o charakterze doradczo-inspirująco-opiniodawczym w sprawach promowania zatrudnienia, programów rynków pracy i przeciwdziałania bezrobociu[18]. Rady są instytucjami dialogu społecznego, konsultacji partnerów społecznych w sprawach polityki rynku pracy i przeciwdziałania bezrobociu. Realizacji tej funkcji ma pomóc skład rady. Składają się one z osób powoływanych, w równych częściach, spośród przedstawicieli organizacji związków zawodowych, izb rolniczych, organizacji pracodawców, organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego[19].

Schemat 1. przedstawia szczegółowe zestawienie funkcji poszczególnych rad zatrudnienia. Pewne funkcje dla rad danego szczebla są wspólne, w szczególności inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i racjonalnego zatrudnienia

[16] Ustawa z 24 lipca 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, art. 97.

[17] Tamże, art. 97.

[18] Powołanie rad jest realizacją prawa międzynarodowego, a w szczególności postanowień ratyfikowanej przez Polskę Konwencji nr 122 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z 1964 o polityce zatrudnienia i Konwencji nr 88 MOP z 1948 o organizacji służb zatrudnienia (H. O d a c h o w s k a, *Z prac Naczelnej Rady Zatrudnienia*, „Rynek Pracy" 1992 nr 6, s. 3).

[19] Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 9, 10.



Schemat 1. Funkcje rad zatrudnienia na trzech szczeblach zarządzania
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z 24 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 7,8,9.

oraz opiniowanie planów Funduszu Pracy i sprawozdań z jego realizacji, ocena racjonalności i efektywności jego wydatków, opiniowanie programów kształcenia zawodowego w systemie edukacji oraz szkolenia bezrobotnych w ramach środków tego funduszu.

Do organizacji pozarządowych, których jednym z celów działania jest przeciwdziałanie bezrobociu należą: związki zawodowe, instytucje rozwoju gospodarczego (fundacje i organizacje), instytucje szkolące i organizacje międzynarodowe.

Związki zawodowe są to kolektywy, których pierwotnym celem jest poprawa płacowych i pozapłacowych warunków zatrudnienia swoich członków[20]. Nie mają one szczegółowych uprawnień ustawowych do ograniczania bezrobocia lub łagodzenia jego skutków. Mogą jednak stosować te metody i środki, które zostały dla nich ustanowione w ustawach o związkach zawodowych i zbiorowych sporach pracy[21].

Głównym instrumentem działania zakładowych związków zawodowych jest przysługujące im prawo społecznej kontroli decyzji o zwolnieniu pracowników, zarówno w razie zwolnień jednostkowych, jak i grupowych. Największe znaczenie mają akcje, które zakładowe organizacje związkowe mogą podejmować w razie zwolnień grupowych. Mają one prawo wyrażać swoje stanowisko zarówno w trakcie programowania zwolnień, jak i w fazie realizacji tego programu. Aktywność związkowa jest jednak w tej dziedzinie niewielka. Sprzeciw związków co do zwolnień ma bowiem tylko wówczas szansę powodzenia, o ile związek zawodowy dysponuje poważnymi argumentami. Musi on bowiem posiadać wiedzę o sytuacji gospodarczej i finansowej przedsiębiorstwa, perspektywach jego egzystencji, rozwoju i szansach walki z konkurencją[22].

Związki zawodowe mają prawo uczestniczyć w programowaniu i propagowaniu szkoleń oraz rekwalifikacji zwolnionych pracowników. W razie zwolnień związki uczestniczą w organizowaniu programów pomocy i łagodzenia negatywnych skutków towarzyszących bezrobociu (udział w grupach wczesnej interwencji, negocjacja porozumienia o zwolnieniach grupowych). Odgrywają one także istotną rolę w rozwoju pozarządowego pośrednictwa pracy i zwalczaniu nielegalnego zatrudnienia.

Związki zawodowe mogą stanowić jednak poważną przeszkodę w prowadzeniu skutecznej polityki walki z bezrobociem. Z sytuacją taką mamy do czynienia wów-

---

[20] H. Mortimer-Szymczak, Z. Kazimierczak, M. Lisiecki, *Instytucje rynku pracy*, Urząd Rady Ministrów Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Społecznej, Warszawa 1993, s. 9.

[21] Ustawa z 23 maja 1991 o związkach zawodowych DzU nr 55, poz. 234; Ustawa z 23 maja 1991 o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, DzU nr 55, poz. 236.

[22] J. P. Gieorgica, *Samorząd terytorialny i związki zawodowe – partnerzy urzędów pracy w zwalczaniu bezrobocia*, „Rynek Pracy" 1996 nr 12, s. 10 – 11; A. Czubała, J. W. Wiktor, *Kierunki regionalnej polityki ograniczania bezrobocia w woj. krakowskim. Studia i materiały*, IPiSS zeszyt nr 5, Warszawa 1994, s. 68.

czas, gdy związki zawodowe wywalczą płace minimalne i nie dopuszczą konkurencji z zewnątrz w postaci niżej opłacanej siły roboczej[23].

Do podmiotów przeciwdziałających bezrobociu należą również fundacje. Przykładami fundacji, których celem działania jest zmniejszanie bezrobocia są m. in. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE) i Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność". Celem fundacji FISE jest promowanie i wspieranie wszelkich inicjatyw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, w tym – rozwoju indywidualnych przedsięwzięć gospodarczych. W jej ramach działa sieć agencji inicjatyw lokalnych, wyspecjalizowanych w doradztwie dla małego biznesu. Działalność tych agencji służy przede wszystkim uruchamianiu nowych i rozwojowi istniejących przedsięwzięć, a to w rezultacie ma sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy.

Głównym celem Fundacji Gospodarczej NSZZ „Solidarność" jest aktywna walka z bezrobociem, w tym zwłaszcza wspomaganie procesu podejmowania przez bezrobotnych pracy na własny rachunek. Cel ten jest realizowany poprzez działalność szkoleniową, informacyjną i wydawniczą. Fundacja przygotowuje, także we współpracy z partnerami zagranicznymi kursy szkoleniowe, wydaje materiały szkoleniowe i podręczniki[24].

2. *Zadania samorządu gminnego w ograniczaniu bezrobocia w Polsce*

W ustawie o samorządzie gminnym z roku 1990[25] ustawodawca nie postawił przed gminami jasnych zadań i uprawnień w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Według A. Flanka intencją ustawodawcy było pozostawienie tego zadania samorządowi powiatowemu, który wkrótce miał być powołany[26]. Ustawodawca dał gminie prawo tworzenia komisji dla rozpoznania i rozwiązania określonych zadań[27]. Pra-

[23] B. Piotrowski, *Trójstronność w zarządzaniu rynkiem pracy*, w: *Rynek pracy w makroregionie łódzkim*, red. S. Borkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994, s. 17.

[24] T. Oleksyn, *Przeciwdziałanie bezrobociu na poziomie regionalnym i lokalnym*, „Gospodarka Narodowa" 1992 nr 7 – 8, s. 19.

[25] Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym, jedn. tekst DzU z 1996, nr 13, poz. 74. W roku 1999, w związku z reformą administracji państwowej, nastąpiła zmiana nazwy ustawy na: Ustawa o samorządzie gminnym (ustawa z 26 grudnia 1998 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU nr 162, poz. 1116, art. 10).

[26] A. Flank, *Zakres i formy współpracy urzędów pracy z lokalnymi władzami samorządowymi*, „Rynek Pracy" 1995 nr 10, s. 5.

[27] Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, art. 21.

wo to jest podstawą do powołania komisji do spraw przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego skutków. Do zadań takiej komisji należałby obowiązek analizy lokalnego rynku pracy i ocena stanu infrastruktury technicznej gminy pod kątem rozwoju działalności gospodarczej. Powinna ona także dokonać inwentaryzacji instrumentów prawnych i finansowych, pozostających w kompetencji organów gminy, które mogą przyczynić się do stabilizacji i rozwoju przedsiębiorczości gminnej. Wnioski przez nią wypracowane mogą ułatwić zarządowi gminy ustalenie kierunków pracy nad problemem bezrobocia i pozwolić na przygotowanie projektu uchwały zawierającej konkretne przedsięwzięcia organizacyjne, finansowe i prawne[28]. Oczywiście samo powołanie komisji, bez żadnego działania nie rozwiąże problemu bezrobocia, ale umożliwi koordynację działań wielu podmiotów zajmujących się tą kwestią.

Ustawodawca nie postawił przed samorządem gminnym wyraźnych zadań w zakresie walki z bezrobociem w ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu z roku 1991[29]. Został on w niej wskazany tylko jako jeden z potencjalnych organizatorów robót publicznych (zostanie to omówione w dalszej części artykułu) oraz jako podmiot uczestniczący w pracach rad zatrudnienia.

Ustawodawca nie wyznaczył gminie aktywnej roli w procesie zwalczania bezrobocia także w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z roku 1994. Po raz pierwszy jednak samorząd terytorialny szczebla gminnego został wskazany w tym akcie prawnym jako podmiot, który zajmuje się problematyką zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu[30]. Zwiększeniu uległy kompetencje rad zatrudnienia, pośrednio więc także i samorządu terytorialnego. Naczelnej Radzie Zatrudnienia przyznane zostało prawo opiniowania zasad i kryteriów przyznawania przez ministra pracy i polityki socjalnej środków na dofinansowywanie programów realizowanych (w ramach zadań statutowych) przez instytucje i organizacje na rzecz bezrobotnych i młodzieży wchodzącej na rynek pracy[31]. Wojewódzkim i rejonowym radom zostało przyznane m.in. prawo składania wniosków i wydawania opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudniania w województwie[32].

Dopiero w ustawie o działalności komunalnej z roku 1996 ustawodawca postawił gminy w nowej sytuacji, dotyczącej zwalczania bezrobocia. Umożliwia ona bowiem gminom aktywne włączenie się w walkę z bezrobociem poprzez tworze-

[28] Przykładowo, komisja taka została powołana i działa w gminie Pasłęk (woj. warmińsko-mazurskie) (W. Świecikowski, *Jak skutecznie przeciwdziałać bezrobociu – propozycja rozwiązań na szczeblu lokalnym*, „Rynek Pracy" 1997 nr 3, s. 64 – 65).

[29] Ustawa z 16 października 1991 o zatrudnieniu i bezrobociu, DzU nr 106, poz. 457, art. 2 pkt 16.

[30] Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 4.

[31] Ustawa z 6 grudnia 1996 o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz zmianie niektórych ustaw, DzU nr 147, poz.687, art. 1 pkt 5.

[32] Tamże, art. 1 pkt 6 lit. a.

nie miejsc pracy w spółkach przez nie zakładanych lub w spółkach, w których ma ona swoje udziały (instrument ten zostanie omówiony w dalszej części artykułu).

Na początku lat 90. ze względu na brak jasnego, ustawowego zapisu znaczna część organów gminnych wykazywała bezradność wobec problemu bezrobocia. Władze samorządowe uważały, że problem walki z bezrobociem jest sprawą administracji państwowej. Często spotykaną opinią było: to nie jest nasze ustawowe zadanie, to nie należy do nas[33]. Szybki wzrost bezrobocia spowodował, że gminny samorząd terytorialny zmuszony był w coraz większym zakresie i aktywniej zajmować się tym problemem, szczególnie że długotrwale bezrobotni, tracąc prawo do zasiłku dla bezrobotnych, zaczęli stawać się potencjalnymi zasiłkobiorcami w ramach pomocy społecznej. Nadal jednak cześć gmin przejawia obojętność wobec problemu bezrobocia i nie podejmuje żadnych kroków w celu jego rozwiązania. Według przedstawicieli niektórych władz lokalnych w pierwszej kolejności rozwiązaniem problemu bezrobocia powinny się zajmować urzędy pracy i władze centralne (w tym resort finansów i pracy), gdyż to oni mają pieniądze. Innym argumentem na rzecz tej tezy jest stwierdzenie, że to parlament stanowi prawo, które w znacznej mierze wpływa na funkcjonowanie lokalnych rynków pracy[34]. W dalszej kolejności bezrobociem mają zajmować się władze wojewódzkie, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, pracodawcy i Izby rolne, a dopiero na samym końcu gminy[35].

Działania podejmowane przez samorząd gminny planowane są na krótkie okresy i ich celem jest osiągnięcie szybkich (w okresie jednej kadencji) widocznych efektów, gdy tymczasem walka z bezrobociem wymaga czasu. Podjęcie planowych działań w zakresie zwalczania bezrobocia oraz ograniczania jego negatywnych skutków wymaga tworzenia programów strategicznego rozwoju lokalnego[36]. Strategia jest zbiorem informacji o gminie, stanowiącym podstawę do podejmowania działań przez społeczeństwo lokalne zmierzających do poprawy jakości życia[37]. Sformułowanie strategii rozwoju pozwala gminie skupić się na najważniejszych i najpilniejszych potrzebach gminy.

---

[33] W. Zabrocki, *Współpraca z organami samorządu terytorialnego w zakresie walki z bezrobociem i przeciwdziałania jego negatywnym skutkom jako istotny element polityki rynku pracy w województwie gdańskim*, „Rynek Pracy" 1995 nr 10, s. 12.

[34] A. Czesla, *Samorząd terytorialny a bezrobocie w Olsztyńskiem*, „Polityka Społeczna" 1998 nr 10, s. 10 – 11.

[35] W roku 1998 z 58 gmin byłego województwa olsztyńskiego, tylko 17 stwierdziło, że bezrobocie to sprawa władz samorządowych (A. Czesla, *Samorząd terytorialny a bezrobocie w Olsztyńskiem*, wyd. cyt., s. 10).

[36] Na temat tworzenia lokalnych programów rozwoju, patrz: J. P. Gieorgica, *Samorządy terytorialne i związki zawodowe – partnerami urzędów pracy w zwalczaniu bezrobocia*, wyd. cyt., s. 15 – 18.

[37] K. Ról, *Strategia rozwoju lokalnego*, „Magazyn Samorządowy" 1995 nr 6, s. 5; T. Markowska, *Planowanie i stymulowanie rozwoju lokalnego w gospodarce rynkowej*, „Samorząd Terytorialny" 1991 nr 9, s. 30.

Podstawowym warunkiem stworzenia strategii rozwoju jest znajomość lokalnych zasobów i potencjałów, zmobilizowanie ich oraz inwestowanie w rozwój[38]. Kluczowym zadaniem w trakcie opracowywania strategii jest sformułowanie celów rozwoju. Cele te powinny być poddane hierarchizacji zgodnie z podstawowymi problemami i potrzebami społeczności lokalnej. Nadrzędnym celem strategii jest oczywiście ożywienie gospodarcze gminy prowadzące do powstania nowych miejsc pracy. Strategie są jednak rzadko tworzone przez gminy[39].

3. Instrumenty samorządu gminnego przeciwdziałające bezrobociu

Instrumenty, za pomocą których samorząd terytorialny może oddziaływać na poziom, dynamikę i strukturę bezrobocia na swoim terenie są różnie systematyzowane. Z punktu widzenia skutków, jakie się osiąga po ich zastosowaniu, można je podzielić na instrumenty łagodzące skutki bezrobocia, ograniczające liczbę bezrobotnych i przeciwdziałające powstawaniu bezrobocia. Narzędzia oddziaływania samorządu gminnego na bezrobocie można też podzielić na: ogólne i specjalne[40]. Instrumenty ogólne skierowane są do wszystkich bezrobotnych, instrumenty specjalne – do wybranych grup pozbawionych pracy, np.: młodzieży, kobiet, niepełnosprawnych. Z punktu widzenia możliwości oddziaływania na moce wytwórcze instrumenty przeciwdziałania bezrobociu można podzielić na aktywne i pasywne narzędzia rynku pracy[41].

Instrumenty aktywne mają charakter prozatrudnieniowy, tworzą szansę stałego zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych. Instrumenty pasywne ukierunkowane są na przeciwdziałanie skutkom bezrobocia, zmniejszenie podaży siły roboczej i osłonę socjalną bezrobotnych. Rozwinięciem tego podziału instrumentów jest podział na instrumenty defensywne i ofensywne. Narzędzia defensywne pokrywają się z instrumentami pasywnymi. Instrumentom aktywnym odpowiadają dwie grupy instrumentów ofensyw-

---

[38] M. Opałło, *Instrument realizacji polityki regionalnej*, „Człowiek i Środowisko" 1995 nr 3 – 4, s. 517.

[39] W roku 1998 z 58 gmin byłego województwa olsztyńskiego tyko 7 miało program strategii rozwoju lokalnego, a w 11 rozpoczęto prace nad jego przygotowaniem (A. Czesla, *Samorząd terytorialny a bezrobocie w Olsztyńskiem*, wyd. cyt., s. 10).

[40] J. Biernas, *Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu*, „Rynek Pracy" 1996 nr 4, s. 15.

[41] J. Szambelańczyk, R. Karaś, *Bezrobocie a regulacja rynku pracy*, w: *Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego*, red. J. Orczyk, Zeszyty Naukowe Seria I nr 216, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1994, s. 25.

nych: instrumenty z pierwszej grupy pobudzają bezpośrednio rozmiary zatrudnienia, z drugiej – pośrednio kreują nowe miejsca pracy[42]. W opracowaniu zostaną omówione instrumenty aktywne, które może wykorzystać samorząd gminny, podejmując walkę z bezrobociem. Do narzędzi tych należą: roboty publiczne, prace interwencyjne, usługi pośrednictwa pracy oraz własna działalność gospodarcza gmin. Do grupy tej należy także zaliczyć narzędzia pobudzające lokalną przedsiębiorczość.

Roboty publiczne są to prace wykonywane przez bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż dwanaście miesięcy, zorganizowane przez organy samorządu terytorialnego lub administracji rządowej[43]. Ich zasadniczym celem jest zmniejszanie liczby bezrobotnych z niskim poziomem wykształcenia poprzez zatrudnianie ich przy pracach prostych, związanych z budową i remontem dróg, ulic, parków, stadionów sportowych, utrzymaniem czystości w miejscach publicznych itp.[44].

Organizator robót publicznych zatrudniający bezrobotnych skierowanych przez urząd pracy czerpie z tego tytułu korzyści finansowe, których skala zależy od długości okresu zatrudnienia bezrobotnego. Wysokość refundacji jest ustalona w umowie zawartej między organizatorem robót a urzędem pracy. Nie może ona przekraczać kwoty ustalonej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy) oraz 75 % przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozliczanego miesiąca i składki na ubezpieczenie społeczne od refundowanego wynagrodzenia. Taką refundację otrzymuje zakład pracy wówczas, gdy zatrudnia bezrobotnego przez sześć miesięcy. Urząd pracy może dokonać zwrotu kosztów poniesionych przez organizatora robót publicznych z tytułu zatrudnienia bezrobotnych przez okres dwunastu miesięcy. Uzgodniona kwota refundacji nie może przekroczyć przeciętnego wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne od refundowanego wynagrodzenia za każdego bezrobotnego. Refundacja obejmuje jednak tylko koszty poniesione za co drugi miesiąc zatrudnienia.

Na wniosek organizatora robót publicznych, starosta (do końca roku 1999 kierownik urzędu pracy) może przyznawać zaliczkę ze środków Funduszu Pracy na poczet wypłat przyszłych wynagrodzeń, składek na ubezpieczenie społeczne oraz rzeczowych kosztów organizacji robót[45]. Musi być ona przekazana w okresie umożliwiającym terminowość wypłaty wynagrodzeń i opłacania składek, nie wcześniej jednak niż pięć dni przed terminem tych płatności[46]. Przepis ten umożliwia termi-

---

[42] J. Orczyk, *Uwarunkowania metod ograniczania bezrobocia w Polsce*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1992, s. 31.

[43] Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 2 pkt 21.

[44] Z. Fedorowicz, *Polityka finansowa państwa a kształtowanie rynku pracy i aktywne zwalczanie bezrobocia*, „Rynek Pracy" 1996 nr 10, s. 16.

[45] Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 20 ust. 1, 2, 3.

[46] Rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z 21 marca 1995 w sprawie szczegółowych zasad organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz przyjmowania zaliczek i finansowania rzeczowych kosztów organizacji robót drogowych, DzU nr 38, poz. 189, par. 8 pkt 2 i 3.

nowe regulowanie zobowiązań bez konieczności angażowania środków własnych organizatora.

W gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, starosta (do końca roku 1999 kierownik urzędu pracy), po uzyskaniu opinii rady zatrudnienia, może wyrazić zgodę na refundowanie, poza refundacją wynagrodzeń, do 50 % rzeczowych kosztów organizacji robót publicznych. Kwota ta nie może jednak przekroczyć 25 % kwoty wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne bezrobotnych, finansowanych z Funduszu Pracy[47]. Do rzeczowych kosztów robót publicznych zalicza się faktycznie poniesione koszty ich organizacji, z wyłączeniem kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne.

Roboty publiczne powinny być organizowane w szczególności w ramach realizowanych na terenie gminy inwestycji infrastrukturalnych (dotyczących między innymi ochrony środowiska, gospodarki wodnej, leśnej, budownictwa komunalnego) oraz zadań związanych z opieką społeczną i obsługą bezrobocia. Niektóre z prac wykonywanych w ramach robót są organizowane niemal we wszystkich gminach i można je uznać za klasyczne. Należą do nich prace budowlano-remontowe (np. budowa i remont placówek kulturalnych, szkół, malowanie i budowa przystanków), w zakresie budowy i remontu dróg gminnych i miejskich, prace ziemno-montażowe (np. roboty kanalizacyjno-wodociągowe, budowa oczyszczalni ścieków), leśne (sadzenie drzewek, przecinka, zabiegi pielęgnacyjne), prace w ramach telefonizacji wsi, porządkowe (wywóz śmieci, porządkowanie cmentarzy, placów targowych, likwidacja dzikich wysypisk). Władze samorządowe podkreślają, że potencjalny front robót nie idzie w parze z wielkością środków finansowych otrzymywanych z urzędów pracy. R. Wielgos-Struck podaje, że w jednej ze zbadanych przez nią gmin istnieje potencjalna możliwość zatrudnienia 100 osób w ramach robót publicznych, przy rzeczywistych możliwościach zatrudnienia jedynie 4[48].

Organizowanie robót publicznych przez samorząd gminny świadczy o zaangażowaniu się gmin w tworzenie okresowych miejsc pracy, sprzyja także wyposażeniu gminy w wiele urządzeń infrastrukturalnych. Trzeba jednak pamiętać, że roboty publiczne nie gwarantują stałego zatrudnienia, a trwając przez 6 miesięcy nie dają prawa do nabycia uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych.

Drugą, pod względem liczby zatrudnionych bezrobotnych, formą ograniczania bezrobocia wykorzystywaną przez samorząd terytorialny są prace interwencyjne. Prace interwencyjne rozumiane są jako zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę pod warunkiem, że zatrudnienie to nastąpiło w wyniku umowy zawartej

---

[47] Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 20 pkt 4.

[48] R. Wielgos-Struck, *Działania gmin południowo-wschodniej Polski na rzecz minimalizacji bezrobocia*, „Finanse Komunalne" 1997 nr 2, s. 52; K. Siemianowicz, *Samorząd a bezrobocie*, „Rynek Pracy" 1997 nr 11, s. 15.

z urzędem pracy. Okres zatrudnienia nie może być dłuższy niż dwanaście miesięcy[49]. Prace te nie mogą być organizowane w zakładach pracy należących do partii, organizacji politycznych, związków zawodowych (z wyjątkiem upoważnionych do prowadzenia pośrednictwa pracy związkowych biur pracy i klubów pracy), w urzędach podlegających naczelnym i centralnym organom administracji państwowej, w kościołach i związkach wyznaniowych, a także w przedstawicielstwach obcych państw[50].

Pracodawca, zatrudniając bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych czerpie z tego tytułu wiele korzyści. Przez okres sześciu miesięcy otrzymuje on bowiem zwrot kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenie społeczne skierowanych bezrobotnych. Kwota refundacji ustalona jest w umowie. Nie może ona przekroczyć kwoty obliczonej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz kwoty zasiłku obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego miesiąca i składki na ubezpieczenie społeczne od refundowanego zatrudnienia[51]. Urząd pracy może także refundować koszty poniesione przez pracodawcę z tytułu zatrudnienia bezrobotnego w ramach prac interwencyjnych nawet do dwunastu miesięcy. Refundacja ta obejmuje jednak tylko koszty ponoszone co drugi miesiąc, a jej wysokość nie może przekroczyć najniższego wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia.

Można zaryzykować stwierdzenie, że prace interwencyjne są dobrą formą przeciwdziałania bezrobociu. Przy stosunkowo niskich kosztach powstają nowe miejsca pracy, co daje szanse na stałe zatrudnienie wielu osobom[52]. Długookresowi bezrobotni, nawet gdy nie zostaną zatrudnieni na stałe, chociaż przez pewien okres są aktywni zawodowo. Jest to bardzo ważne, ponieważ ludzie po półrocznym lub dłuższym okresie pozostawania bez pracy tracą swoje zawodowe umiejętności. Ta czasowa aktywizacja daje im możliwość wydłużenia lub ponownego uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych[53].

Prace interwencyjne spotykają się również z krytyką. Najważniejszym zarzutem stawianym pod ich adresem jest to, że zakłady pracy stwarzają sztuczny popyt na siłę roboczą. Pojawiają się pytania, na które trudno jest znaleźć odpowiedzieć.

---

[49] Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art.2, ust. 1, pkt 18.

[50] Rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z 21 marca 1995 w sprawie szczegółowych zasad organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz przyjmowania zaliczek i finansowania rzeczowych kosztów organizacji robót drogowych, par.6 poz.3.

[51] Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 19 ust. 1.

[52] J. K o w a l s k i, *Prace subwencjonowane w walce z bezrobociem*, „Polityka Społeczna" 1996 nr 2, s. 16.

[53] J. K o w a l s k i, *Efektywność prac interwencyjnych i robót publicznych*, w: *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, red. M. Bednarski, Warszawa IPiSS 1996, s. 201.

Czy pracodawcy zgłaszaliby zapotrzebowanie na pracowników, gdyby taka forma i możliwość zatrudnienia siły roboczej nie istniała? Czy właściciele zakładów pracy świadomie tworzą czasowe stanowiska pracy, wykorzystując środki finansowe budżetu państwa, dzięki którym bardzo często ratują swoją sytuację finansową? Urzędy pracy starają się przeciwdziałać takim praktykom, najczęściej określają one w umowie zawartej z pracodawcą, że po zakończeniu prac interwencyjnych 80 % osób należy zatrudnić na stałe[54].

W celu udoskonalenia prac interwencyjnych wysuwane są postulaty wprowadzenia zmian w ich organizacji. Konieczne wydaje się podniesienie wymagań w stosunku do pracodawców i wprowadzenie zapisu prawnego o sankcjach w razie niezatrudnienia na stałe deklarowanej liczby bezrobotnych. Obecnie urzędy „straszą" pracodawców konsekwencjami niewykonania umowy lub nie zawierają kolejnych umów. Niezbędne wydaje się wprowadzanie sankcji wobec tych zakładów, które, zatrudniając bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych, po ich zakończeniu zwalniają bezrobotnych i organizują kolejne prace interwencyjne. Praktyki takie są dowodem ukrytych możliwości zatrudnieniowych w zakładach pracy i chęci wykorzystania środków z Funduszu Pracy[55].

W realizacji aktywnej polityki rynku pracy niezbędne jest rozwijanie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Celem pośrednictwa pracy jest udzielenie pomocy bezrobotnemu i poszukującemu pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w znalezieniu właściwych pracowników[56]. Poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia oraz pracodawcom w doborze kandydatów do pracy na stanowiska wymagające szczególnych predyspozycji psychofizycznych[57]. Instrumenty te są najszerzej wykorzystywane przez urzędy pracy, ale samorząd gminny także może odgrywać w tym zakresie ważną rolę. W tym celu wskazane jest powołanie w urzędzie gminy oddzielnego stanowiska pośrednictwa pracy, zajmującego się wyłącznie pozyskiwa-

---

[54] Tamże, s. 20; M. P a ń k o w s k a, *Prace subwencjonowane jako forma walki z bezrobociem*, „Polityka Społeczna" 1991 nr 2, s. 10.

[55] Na temat proponowanych zmian w organizacji prac interwencyjnych patrz: J. K o w a l s k i, *Efektywność prac interwencyjnych i robót publicznych*, wyd. cyt., s. 201 – 203.

[56] Polega ono m.in. na udostępnianiu bezrobotnym i poszukującym pracy wszystkich zgłoszonych i aktualnych miejsc pracy, poszukiwaniu wolnych miejsc pracy, udzielaniu pracodawcom informacji o możliwościach zatrudniania pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami, informowaniu bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach (rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z 9 lutego 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy, DzU nr 12, poz. 146, par. 1).

[57] Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 12, 17.

niem ofert pracy od pracodawców i doborem na nie odpowiednich kandydatów spośród grona bezrobotnych[58].

W ramach pośrednictwa pracy gminy mogą organizować giełdy pracy. Są one organizowane w sytuacji, gdy istnieje konieczność bezpośredniego spotkania pracodawcy (pracodawców) z większą grupą ludzi poszukujących pracy, najczęściej w tym samym zawodzie. Do zadań pośrednika pracy należy wstępny dobór kandydatów na spotkanie, wysyłanie zgłoszeń i upowszechnianie informacji o planowanej giełdzie. Na takim spotkaniu pracodawcy przedstawiają zebranym swoje oferty, a następnie przeprowadzane są indywidualne rozmowy. Zorganizowanie giełdy pracy wymaga dużego nakładu pracy, daje ona jednak pracodawcy możliwość bezpośrednich rozmów z większą liczbą kandydatów.

Kolejnym instrumentem z grupy usług pośrednictwa pracy, będącym w gestii samorządu gminnego jest możliwość tworzenia klubów pracy. Działanie klubu opiera się na założeniu, że każdy kto chce pracować może tę pracę znaleźć. Zajęcia w klubie przeznaczone są dla osób bezrobotnych napotykających trudności w znalezieniu pracy. Niektórzy z nich nie znaleźli zatrudnienia, ponieważ nie otrzymali jeszcze dostatecznie dobrej oferty pracy lub nie umieli zaprezentować swoich umiejętności w jak najlepszym świetle. Zadaniem klubu jest zmiana tej sytuacji. Cel ten jest osiągany przez rozwijanie umiejętności poszukiwania i znajdowania pracy, motywowanie do własnej aktywności w tym zakresie, pobudzanie pewności siebie, nauczanie technik prezentacji, które pozwolą odnieść sukces[59]. Kluby pracy są więc szkołą umiejętnego zareklamowania się bezrobotnego lub poszukującego pracę wobec pracodawcy[60].

Ważnym instrumentem oddziaływania na poziom bezrobocia przez samorząd gminny jest możliwość prowadzenia działalności gospodarczej i to zarówno tej o charakterze użyteczności publicznej, jak i od roku 1997 działalności o charakterze zarobkowym. Mówiąc o działalności gospodarczej, trzeba mieć na myśli dwa jej aspekty. Po pierwsze, prowadzenie tej działalności (zarówno o charakterze użyteczności publicznej, jak i nastawionej na zysk) łączy się bezpośrednio z zatrudnianiem ludzi. Po drugie działalność gospodarcza z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej podnosi stan zagospodarowania gminy i stwarza korzyści zewnętrzne dla lokalizacji działalności gospodarczej[61]. Stopień nasycenia regionu infrastrukturą techniczną, jakość dróg, rozwój telekomunikacji, baza hotelowa

[58] P. Gieorgica, *Samorządy terytorialne i związki zawodowe – partnerami urzędów pracy w zwalczaniu bezrobocia*, wyd. cyt., s. 19.

[59] E. Kuczyńska, *Klub pracy – forma aktywizacji bezrobotnych*, „Rynek Pracy" 1994 nr 1, s. 52.

[60] J. Drohot, *Miejsca i rola klubów pracy w procesie aktywizacji zawodowej bezrobotnych*, „Rynek Pracy" 1995 nr 5, s. 23.

[61] L. Patrzałek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Zeszyty Naukowe AE Wrocław 1996 nr 714, s. 68.

decydują bowiem o jakości ofert dla potencjalnych inwestorów i zdolności gminy do przyciągania kapitału. Inwestycje te stają się więc mechanizmem „samonapędowym" gospodarki gminy.

Od roku 1997 gminy mogą prowadzić, w ograniczonym zakresie, działalność gospodarczą o charakterze zarobkowym[62]. Działalność tę gmina prowadzi w formie spółek prawa handlowego (spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Gmina ma prawo tworzyć je samodzielnie lub przystępować do już istniejących. Działalność ta może być prowadzona gdy spełnione są określone przepisami prawnymi warunki.

Samorząd może prowadzić działalność o charakterze zarobkowym, jeżeli istnieją nie zaspokojone potrzeby mieszkańców gminy i jednocześnie na terenie gminy występuje wysokie bezrobocie, którego wysokość ujemnie wpływa na poziom życia wspólnoty lokalnej[63]. Zgodnie z tym zapisem gmina musi ocenić, czy istnieją nie zaspokojone potrzeby mieszkańców na rynku lokalnym, nie tylko w sferze użyteczności publicznej, ale także poza nią – mieszkańcy mogą przecież odczuwać brak podaży podstawowych usług lub produktów pierwszej potrzeby[64]. Gmina jest zobowiązana także ustalić, czy bezrobocie występujące na terenie gminy ujemnie wpływa na poziom życia mieszkańców oraz czy podjęte działania mające na celu trwałe ograniczenie bezrobocia lub ożywienie lokalnego rynku pracy, nie przyniosły żadnego rezultatu. Według C. Kosikowskiego analizowany zapis uniezależnia gminę od działań administracji państwowej w zakresie zwalczania bezrobocia[65].

Gmina może prowadzić tę działalność także wówczas, gdy zbycie składnika mienia komunalnego (mogącego stanowić wkład niepieniężny do spółki) albo zarządzanie nim w inny sposób może spowodować poważną stratę majątkową. Przepis ten stwarza gminie szansę na racjonalne gospodarowanie mieniem komunalnym. Gmina ma także prawo posiadać akcje lub udziały w istniejących spółkach, które świadczą usługi (bankowe, ubezpieczeniowe, doradcze, promocyjne, edukacyjne, wydawnicze) bądź też zajmują się dowolną działalnością, lecz ważną dla rozwoju gminy[66].

Poza powyższymi instrumentami samorząd może oddziaływać na bezrobocie w sposób pośredni – oddziałując na stan gospodarki lokalnej, liczebność podmiotów gospodarczych na terenie gminy, ich kondycję finansową i możliwości rozwoju. Samorządy gminne powinny sprzyjać działalności gospodarczej[67]. Instrumen-

---

[62] Ustawa z 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej, DzU z 1997, nr 9 poz. 43.

[63] Tamże, art. 10 ust.1.

[64] C. K o s i k o w s k i, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 57.

[65] Tamże, s. 58.

[66] Ustawa z 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej, art. 10 ust 2, 3

[67] J. O c h r y n i u k, *Samorząd jako partner na lokalnym rynku pracy*, „Rynek Pracy" 1998 nr 2 – 3, s. 7.

tów służących temu celowi należy szukać w budżecie gminy – po stronie dochodów i wydatków. Po stronie dochodów są to podatki i opłaty lokalne, gospodarka nieruchomościami, natomiast po stronie wydatków: udzielone kredyty i pożyczki, wydatki na inwestycje infrastrukturalne, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, promocja gminy[68].

Wśród wielu funkcji podatków duże znaczenie przypisuje się funkcji bodźcowej, która ma zachęcić lub też zniechęcić firmy do podjęcia określonej działalności gospodarczej[69]. Aby osiągnąć te cele, wykorzystywane są niektóre elementy techniki podatkowej, tj. stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia oraz potrącenia i wyłączenia o charakterze podmiotowym i przedmiotowym[70]. Za ich pomocą gmina może sprzyjać działalności podmiotów gospodarczych, które wpływają na rozwój danego terenu i przyczyniają się do rozwiązywania problemów bezrobocia na ich.

Podatkiem, którego konstrukcja pozwala oddziaływać na rozwój gospodarczy gminy jest podatek od nieruchomości. Stawki tego podatku każdego roku ustala minister właściwy do spraw finansów publicznych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Rada gminy może jednak, w ramach swojego władztwa podatkowego, ustalać stawki niższe (wysokość stawki nie może być jednak niższa niż 50% tych górnych granic[71]), kierując się własną oceną potrzeb wspólnoty samorządowej i dochodami gminy. Rada gminy, uchwalając stawki obowiązujące na swoim terenie powinna sobie zdawać sprawę, że ustalenie wysokich stawek ogranicza aktywność gospodarczą, potencjalni inwestorzy nie podejmą działalności w danej gminie, a podmioty już funkcjonujące mogą ją przenieść na tereny gdzie obowiązują stawki niższe[72]. Radzie gminy przysługuje prawo do wprowadzania własnych zwolnień i ulg w podatku od nieruchomości[73]. Uchwalane ulgi mają różny zakres, co do osób nimi objętych, tytułu, z jakiego uzyskuje się daną ulgę, czasu jej trwania[74]. Ponadto gmina może zaniechać poboru podatku w całości lub w części, od-

[68] Powyższe formy działalności mogą w długim okresie przynosić pożądane rezultaty, jednak trudno jest określić, w jakim stopniu wzrost liczby podmiotów gospodarczych, wielkość produkcji itp., jest wynikiem działalności samorządu w tym zakresie, a ile rezultatem innych czynników, np., atrakcyjnego, z punktu widzenia zbytu, położenia gminy (M. K o w e r s k i, *Wpływ samorządu na zmianę wizerunku gmin województwa zamojskiego*, „Samorząd Terytorialny" 1994 nr 7 – 8, s. 121).

[69] N. G a j l, *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 1992, s. 11.

[70] J. G ł u c h o w s k i, *Funkcje podatków w gospodarce rynkowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1995 nr 5, s. 5.

[71] Ustawa z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych, DzU nr 9, poz.31, z późn. zm., art. 5 ust. 2.

[72] J. S o k o ł o w s k i, R. M a n a c k a, *Opodatkowanie podmiotów gospodarczych podatkiem od nieruchomości i od środków transportowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1993 nr 4, s. 9.

[73] Ustawa z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych, art. 7 ust. 2.

[74] Na temat podatku od nieruchomości jako instrumentu stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach patrz szerzej: J. R o l e w i c z, *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1999, s. 15 – 16.

roczyć termin płatności lub rozłożyć na raty, umorzyć w całości lub części zaległość podatkową wraz z odsetkami za zwłokę [75].

Kolejnym podatkiem, który może być wykorzystywany jako instrument sterowania rozwojem lokalnym jest podatek rolny. W wypadku tego podatku rada gminy może wpłynąć na podstawę opodatkowania i stawkę podatkową, zaliczając wieś do innego okręgu podatkowego niż to wynika z przepisów prawnych. Nie może to jednak doprowadzić do zmniejszenia hektarów przeliczeniowych dla danej gminy o więcej niż 1,5%[76]. Stawki podatku ustalane są kwotowo i odnoszą się do 1 hektara przeliczeniowego. Stanowią one równowartość pieniężną określonej ilości kwintali żyta, obliczoną wg średniej ceny skupu żyta ustaloną przez prezesa GUS[77]. Gminy są jednak uprawnione do obniżania średnich cen skupu żyta i różnicowania ich w zależności od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej i struktury upraw w gospodarstwie rolnym[78]. Ponadto gminie przyznane zostało także prawo uchwalania ulg i zwolnień na wniosek zainteresowanego. Rada gminy określa szczegółowe warunki i tryb zwalniania z podatku rolnego użytków, na których zaprzestano produkcji rolnej.

W stosunku do podatku rolnego gmina ma takie same uprawnienia do zaniechania poboru zaległości podatkowych, rozkładania ich na raty i umarzania jak w podatku od nieruchomości. Pozwala to uznać podatek rolny za instrument sterowania rozwojem lokalnym gminy. Rola tego instrumentu wzrosła w roku 1996 poprzez zapis w nowelizacji ustawy o finansowaniu gmin[79]. Ustawodawca wprowadził dla gmin rekompensatę w postaci dotacji z budżetu państwa w wysokości nie pobranych przez nie kwot z tytułu przyznanych ulg i zwolnień. Od roku 1999 rekompensata ta przyjęła formę części rekompensującej subwencji ogólnej[80]. Dzięki przyznaniu gminom rekompensaty instrument ten może być obecnie częściej przez nie stosowany[81].

Instrumentem, z pomocą którego samorząd mógłby oddziaływać na poziom bezrobocia na terenie gminy, jest podatek opłacany w postaci karty podatkowej. Konieczna jest jednak zmiana w jego konstrukcji, przede wszystkim zwiększenie kompetencji gminy w jego kształtowaniu. Powinna ona mieć wpływ na kształto-

---

[75] Rozporządzenie ministra finansów z 9 stycznia 1995 w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych, DzU nr 7, poz. 33.

[76] Ustawa z 15 listopada 1984 o podatku rolnym, jedn. tekst. DzU z 1993, nr 94 poz. 431 z późn. zm., art. 5 ust. 3.

[77] Komunikat prezesa GUS ogłaszany jest w Monitorze Polskim w terminie 20 dni po upływie kwartału.

[78] Ustawa z 15 listopada 1984 o podatku rolnym, art. 6 ust. 3.

[79] Ustawa z 22 stycznia 1996 o zmianie ustawy o finansowaniu gmin, DzU nr 154, poz.794.

[80] Ustawa z 26 listopada 1998 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU nr 150, poz. 983.

[81] J. Rolewicz, *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990*, wyd. cyt., s. 18.

wanie stawek, limity zatrudnienia dla poszczególnych rodzajów działalności, wysokość zniżek, zwyżek i ulg[82].

Kolejnym instrumentem będącym w gestii gminy jest gospodarka nieruchomościami komunalnymi, która to determinuje zachowanie podmiotów gospodarczych działających w gminie[83].

Instrumenty oddziaływania na rozwój gminy odnajdujemy nie tylko po stronie dochodów budżetowych gminy, ale także i po stronie wydatków. Gmina ma prawo udzielać pożyczek z budżetu gminy[84] przedsiębiorstwom przeżywającym trudności finansowe, a rokującym perspektywy rozwoju, bądź też załogom pragnącym przekształcić likwidowany zakład w spółkę.

Rada gminy ma także prawo przyjąć uchwałę upoważniającą zarząd do udzielania poręczenia kredytu. Kwota poręczenia musi znaleźć się po stronie wydatków budżetowych, gdyż poręczenie związane jest z ewentualną spłatą kredytu za podmiot, który ten kredyt zaciągnął. Poręczenie jest traktowane tak samo jak zaciągnięcie kredytu przez gminę. Instrument ten jest częściej wykorzystywany przez gminy niż pożyczka, ponieważ – zdaniem R. Grobelnego – nie wymaga bezpośredniego angażowania środków finansowych[85].

Samorząd może sam partycypować w kosztach spłaty kredytów udzielonych osobom bezrobotnym na podejmowanie działalności gospodarczej oraz zakładom pracy na tworzenie dodatkowych miejsc pracy w ramach systemu rozdzielania kredytów z Funduszu Pracy. Stosowanie tych instrumentów związane jest z wydatkowaniem środków, a niewiele gmin jest w tak dobrej sytuacji finansowej, by stosować go powszechnie. Z tego też powodu można stwierdzić, że są one wykorzystywane w stosunku do działalności szczególnie preferowanej przez władze gminy[86].

Instrumentem pośrednio wpływającym na poziom bezrobocia na terenie gminy są dokonywane przez organy lokalne inwestycje infrastrukturalne – czynnik w głównej mierze decydujący o przyszłości gminy i o tempie jej rozwoju. Inwestycje infrastrukturalne umożliwiają powstawanie nowych miejsc pracy lub tworzą korzystne warunki do inwestowania w danej miejscowości przez publiczne lub prywatne podmioty gospodarcze w przyszłości.

---

[82] J. Połczyński, *Podatek od działalności w formie karty podatkowej jako dochód własny gminy*, w: *Studium ekonomiczno-finansowe z działalności samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe Seria I nr 239, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1996, s. 35.

[83] O instrumencie tym szerzej pisze S. Kańduła w artykule *Samodzielność gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami komunalnymi* zawartym w niniejszym Zeszycie Naukowym.

[84] Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, art. 18 pkt 2.

[85] R. Grobelny, *Narzędzia ekonomiczno-finansowe sterowania rozwojem przestrzennym*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe Poznań 1996, s. 151.

[86] Z. Duniewska, *Wpływ samorządu terytorialnego na rozwój przedsiębiorczości prywatnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1991 zeszyt nr 1, s. 79.

Wskazane jest, aby dla zadań inwestycyjnych, gmina opracowała 2 – 3 letni program. Musi być on spójny i odzwierciedlać potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, mające związek między innymi z rozwojem budownictwa mieszkaniowego lub prowadzeniem małej przedsiębiorczości. W związku z ustawowymi ograniczeniami działalności gospodarczej samorządu inwestycje te dotyczą głównie przedsięwzięć z zakresu infrastruktury (wodociągi, kanalizacja, telefonizacja, budowa dróg). Charakterystyczną cechą inwestycji jest to, że najwięcej miejsc pracy powstaje w czasie ich realizacji[87].

Ważną rolę w gospodarce rynkowej odgrywają małe i średnie firmy, które stanowią siłę napędową rozwoju lokalnego. Utrzymanie się nowej firmy na rynku jest trudne. Początkujący przedsiębiorca nie posiada wystarczającej wiedzy z dziedziny finansów, prawa, marketingu. Najczęściej nie posiada on także własnego lokalu i wystarczającej ilości środków finansowych, banki zaś oferują mu trudno dostępne kredyty[88]. Nie może on konkurować z już istniejącymi firmami ze względu na koszty produkcji, możliwości marketingu, rynki zbytu. Młodym przedsiębiorcom trzeba pomóc. Formą takiej pomocy mogą być, tworzone przez samorząd terytorialny, inkubatory przedsiębiorczości.

Utworzenie inkubatora jest niewątpliwie sprawą trudną i kosztowną, z tych też powodów nie wszystkie gminy mogą je powołać do życia. Tańszym sposobem pomocy młodym przedsiębiorcom, ale równie przydatnym jest stworzenie przez gminy biur lub punktów doradztwa prawnego, finansowego i marketingowego[89].

Działaniem wspierającym lokalną przedsiębiorczość jest także powoływanie gminnych i ponadgminnych ośrodków rozwoju przedsiębiorczości. Ośrodki takie mogą popularyzować podjęcie i rozszerzenie działalności gospodarczej na terenie gminy, organizować współpracę w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, popularyzować udane przedsięwzięcia gospodarcze, prezentować gminę jako ośrodek kultury gospodarczej, czuwać nad sprawnym przebiegiem procedur lokalizacyjnych. Ponadto mają one szanse podejmować działania aktywizujące społeczność lokalną, m.in. poprzez promowanie różnorodnych form zespołowego działania, promowania współpracy różnorodnych instytucji i organizacji w rozwiązywaniu problemów lokalnych[90].

---

[87] Z. S t r z e l e c k i, *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia*, w: *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 1994, s. 23.

[88] Szerzej na temat problemów kredytowych małych firm patrz: T. Ł u c z a k, *Niebezpieczne kredyty*, „Życie Gospodarcze" 1996 nr 16, s.19; T. Ł u c z a k, *Problemy oprocentowania kredytu bankowego dla małego i średniego przedsiębiorstwa prywatnego. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne. Część II.* „Bank i Kredyt" 1996 nr 5, s. 87 – 95.

[89] A. Z i o m e k, *Działania ograniczające bezrobocie w gminach województwa katowickiego*, „Rynek Pracy" 1999 nr 1, s. 69.

[90] R. Ś m i e c h, *Przeciwdziałanie bezrobociu w gminach*, „Rynek Pracy" 1997 nr 3, s. 72.

Instrumentem pobudzającym rozwój gospodarczy, a w związku z tym tworzenie nowych miejsc pracy są specjalne strefy ekonomiczne (SSE)[91]. Ważną rolę w przeciwdziałaniu bezrobociu i rozwijaniu przedsiębiorczości na terenie gminy odgrywa promocja zarówno samej gminy, jak i przedsiębiorstw działających na jej terenie. Celem działalności promocyjnej gminy jest pozyskiwanie inwestorów, przedsiębiorców i turystów poprzez stworzenie zainteresowania gminą, jej otoczeniem oraz podmiotami prowadzącymi na jej terenie działalność gospodarczą[92].

Sposobem przeciwdziałania bezrobociu i promocji gminy jest powoływanie związków komunalnych, które tworzone są przez gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych[93]. Przykładem takiego związku jest działająca od roku 1992 „Turystyczna Szóstka" – związek 6 gmin Kotliny Kłodzkiej.

Gdy zakład pracy zapowiada zwolnienia grupowe, samorząd ma prawo podjąć decyzję o okresowym partycypowaniu w kosztach zatrudniania pracowników, którym grozi zwolnienie z pracy. Gmina może zorganizować dowóz pracowników do większych ośrodków posiadających możliwości zatrudnienia, bądź też dopłacać do biletów na dojazdy do pracy w innych miejscowościach. W wypadku prywatyzacji przedsiębiorstw będących w gestii samorządu władze lokalne mogą zawrzeć klauzulę w umowie o konieczności utrzymania przez okres 2 – 3 lat aktualnego poziomu zatrudnienia[94]. Samorząd terytorialny może prowadzić działalność mediacyjną w odniesieniu do zakładów pracy oraz zatrudnionych dążąc do ograniczania zwolnień grupowych, niosąc pomoc w organizowaniu spółek pracowniczych lub pomoc w prowadzeniu postępowania układowego w stosunku do firm zadłużonych[95].

Podsumowanie

Brak wyraźnej regulacji prawnej dotyczącej udziału i miejsca gminy w walce z bezrobociem powoduje, że gminy w dwojaki sposób podchodzą do problemu bezro-

---

[91] O instrumencie tym szerzej pisze M. C i e ś l u k o w s k i w artykule *Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na dochody budżetowe gmin* zawartym w niniejszym Zeszycie Naukowym.

[92] T. T o p a c z e w s k a, *Promocja rozwoju przedsiębiorczości*, w: *Przedsiębiorczość w gminach – stymulowanie inwestycji*, red. E. Wysocka, ZCO Warszawa – Poznań – Zielona Góra 1996, s. 112; A. Szromik, *Marketing komunalny*, „Samorząd terytorialny" 1996 nr 3, s. 3;

[93] Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, rozdział 7.

[94] Z. S t r z e l e c k i, *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia*, w: *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia*, red. Z. Strzelecki, wyd. cyt., s. 94.

[95] J. G ó r s k i, *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia w Makroregionie północnym*, w: *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia*, red. Z. Strzelecki, wyd. cyt., s. 55.

bocia. Część z nich zachowuje się biernie wykonują one tylko i wyłącznie zadania nałożone na nie wprost przez akty prawne, natomiast walkę z bezrobociem pozostawiają państwu lub samorządowi terytorialnemu innych szczebli. Druga grupa gmin, w których władze gminne zdają sobie sprawę, jak ważny jest problem bezrobocia, stara się w sposób aktywny włączyć w proces ograniczania bezrobocia.

Wśród licznej grupy instrumentów, które gminy mogą wykorzystać w celu zmniejszenia liczby osób pozostających bez pracy, mało jest instrumentów dotyczących wprost bezrobocia. Szczególnie odczuwa się brak skutecznych instrumentów finansowych. Znacznie więcej jest instrumentów związanych z rozwojem przedsiębiorczości. Stosowanie tych instrumentów, nawet w szerokim zakresie, może, ale nie musi, doprowadzić do zmniejszenia bezrobocia na terenie gminy. Jest to bowiem jeden z wielu, ale nie jedyny czynnik decydujący o tym, czy gmina jest atrakcyjna gospodarczo czy też nie. Jak pokazała praktyka ostatnich lat lokalne ulgi podatkowe, wspomaganie przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji – są to zbyt słabe instrumenty dla zahamowania tempa wzrostu bezrobocia. Gmina nie ma też pewności odnośnie efektu zastosowania danego instrumentu. Efekt końcowy walki z bezrobociem jest wypadkową działań wielu podmiotów i narzędzi przez nie stosowanych.

Zastosowanie omówionych instrumentów na szeroką skalę jest utrudnione. Władze samorządowe wskazują na różnorodne grupy barier, które ograniczają gminy w szerszych działaniach na rzecz bezrobotnych. Wśród tych ograniczeń szczególną uwagę należy zwrócić przede wszystkim na bariery kompetencyjne, organizacyjne, finansowe, prawne[96]. Barierę kompetencyjną stanowi brak jednolitej, wspólnej dla wszystkich instytucji w gminie koncepcji przeciwdziałania bezrobociu. Barierą organizacyjną jest brak odpowiedniej kadry potrafiącej zorganizować właściwe działania oraz brak bieżącej i systematycznej współpracy władz lokalnych z instytucjami, które mogłyby pomóc skutecznie walczyć z bezrobociem.

Gminy wskazują jednak przede wszystkim na ograniczenia finansowe. Odczuwają one niedostatek środków finansowych, które mogłyby przeznaczyć na konkretne przedsięwzięcia. Wykorzystanie niektórych z omówionych instrumentów, np. inkubatorów przedsiębiorczości wymaga specjalnych urządzeń, a w związku z tym stać na ich działalność tylko gminy bogate, a tam bezrobocie najczęściej kształtuje się na stosunkowo niskim poziomie. Samorząd gminny postuluje także przekazanie do dyspozycji gmin środków z Funduszu Pracy, twierdząc, że będą nimi lepiej gospodarowały. Zwraca on również uwagę na konieczność uproszczenia procedur ubiegania się przez bezrobotnych o pożyczki z Funduszu Pracy, zwięk-

[96] Pozostałe grupy barier to: bariera aktywności, bariera zmiany kierunków edukacji młodzieży, bariera wykształcenia, bariera psychologiczna, bariera inwestowania. (A. Z i o m e k, *Działania ograniczające bezrobocie w gminach województwa katowickiego*, wyd. cyt., s. 71 – 73).

szenia środków przeznaczanych na roboty publiczne i prace interwencyjne (zwłaszcza te, które są współfinansowane przez mieszkańców gmin).

Wśród barier prawnych gminy wskazują na niedostateczne uregulowania stwarzające trwałe mechanizmy umożliwiające tworzenie nowych miejsc pracy i zatrudniania młodzieży. Samorząd gminny oczekuje w swoich działaniach na rzecz zwalczania bezrobocia m.in. jasnych i konkretnych kompetencji i przepisów.

Przy rozwiązywaniu problemów bezrobocia niezbędna jest współpraca samorządu gminnego z urzędami pracy. W ramach tej współpracy, urzędy pracy powinny przekazywać samorządowi dane o liczbie wolnych miejsc pracy, sposobach dofinansowywania pracodawców, warunkach otrzymywania kredytu na podjęcie działalności gospodarczej, szkoleniach bezrobotnych, usługach doradców zawodowych na rzecz bezrobotnych. Urzędy pracy powinny otrzymywać od władz gminy przede wszystkim informacje o stopniu aktywności bezrobotnych z terenu gminy oraz o zamierzonych inwestycjach gminnych. Większości gmin nie wystarcza samo uczestniczenie w pracach rad zatrudnienia, gdyż ogranicza to ich rolę tylko do opiniowania wydatków na różne formy walki z bezrobociem. Chcą one aktywniej uczestniczyć w działaniach urzędu pracy, chociażby w tworzeniu programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu.

Źródła

Auleytuer J., *Instytucje polityki społecznej. Podmioty i fundusze*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 1996.

Banaszkiewicz D., Jurkiewicz T., Makać W., *Sytuacja bytowa długotrwale bezrobotnych*, „Polityka Społeczna" 1998 nr 5 – 6.

Biernas J., *Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu*, „Rynek Pracy" 1996 nr 4.

Czesla A., *Samorząd terytorialny a bezrobocie w Olsztyńskiem*, „Polityka Społeczna" 1998 nr 10.

Czubała A., Wiktor J. W., *Kierunki regionalnej polityki ograniczania bezrobocia w woj. krakowskim. Studia i materiały*, IPiSS zeszyt nr 5, Warszawa 1994.

Dach Z., *Ekonomiczno-społeczne skutki bezrobocia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1993 nr 2.

Drohot J., *Miejsca i rola klubów pracy w procesie aktywizacji zawodowej bezrobotnych*, „Rynek Pracy" 1995 nr 5.

Duniewska Z., *Wpływ samorządu terytorialnego na rozwój przedsiębiorczości prywatnej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991, zeszyt 1.

Fedorowicz Z., *Polityka finansowa państwa a kształtowanie rynku pracy i aktywne zwalczanie bezrobocia*, „Rynek Pracy" 1996 nr 10.

Flank A., *Zakres i formy współpracy urzędów pracy z lokalnymi władzami samorządowymi*, „Rynek Pracy" 1995 nr 10.

Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 1992.

Gieorgica J. P., *Samorządy terytorialne i związki zawodowe – partnerami urzędów pracy w zwalczaniu bezrobocia*, „Rynek Pracy" 1996 nr 12.

Głuchowski J., *Funkcje podatków w gospodarce rynkowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1995 nr 5.

Górski J., *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia w makroregionie północnym*, w: *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 1994.

Grobelny R., *Narzędzia ekonomiczno-finansowe sterowania rozwojem przestrzennym*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe Poznań 1996.

Hall R. E., Taylor J. B., *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Kabaj M., *Rozwój i zatrudnienie zasobów pracy*, w: *Raport o rozwoju społecznym – Polska 1995*, WNDP Warszawa 1995.

Kabaj M., *Zarys programu przeciwdziałania bezrobociu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1993 nr 10 – 11.

Kosikowski C., *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź – Zielona Góra 1997.

Kowalski J., *Efektywność prac interwencyjnych i robót publicznych*, w: *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, red. M. Bednarski, IPiSS, Warszawa 1996.

Kowalski J., *Prace subwencjonowane w walce z bezrobociem*, „Polityka Społeczna" 1996 nr 2.

Kowerski M., *Wpływ samorządu na zmianę wizerunku gmin województwa zamojskiego*, „Samorząd Terytorialny" 1994 nr 7 – 8.

Kuczyńska E., *Klub pracy – forma aktywizacji bezrobotnych*, „Rynek Pracy" 1994 nr 1.

Leśniak-Moczuk K., *Skutki bezrobocia w rejonie mieleckim*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 5 – 6, s. 9.

Lipka A., *Indywidualne koszty bezrobocia. Próba klasyfikacji*, „Polityka Społeczna" 1992 nr 3.

Łuczak T., *Problemy oprocentowania kredytu bankowego dla małego i średniego przedsiębiorstwa prywatnego. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne*. Część II. „Bank i kredyt" 1996, nr 5.

Łuczak T., *Niebezpieczne kredyty*, „Życie Gospodarcze" 1996 nr 16.
Makać W., *Sytuacja bytowa długotrwale bezrobotnych*, „Polityka Społeczna" 1998 nr 5 – 6.
Markowska T., *Planowanie i stymulowanie rozwoju lokalnego w gospodarce rynkowej*, „Samorząd Terytorialny" 1991 nr 9.
Mortimer-Szymczak H., Kazimierczak Z., Lisiecki M., *Instytucje rynku pracy*, Urząd Rady Ministrów Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Społecznej, Warszawa 1993.
Mortimer-Szymczak H., *Organizacja rynku pracy w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1993 nr 5 – 6.
Ochryniuk J., *Samorząd jako partner na lokalnym rynku pracy*, „Rynek Pracy" 1998 nr 2/3.
Odachowska H., *Z prac Naczelnej Rady Zatrudnienia*, „Rynek Pracy" 1992 nr 6, nr 3.
Olbrycht J., *Bezrobocie – rozmiary, przyczyny i skutki*, w: *Rynek pracy w nowych warunkach ekonomicznych*, red. S. Bywalec, Zeszyty Naukowe AE nr 379, Kraków, 1991.
Oleksyn T., *Przeciwdziałanie bezrobociu na poziomie regionalnym i lokalnym*, „Gospodarka Narodowa" 1992 nr 7 – 8.
Opałło M., *Instrument realizacji polityki regionalnej*, „Człowiek i Środowisko" 1995 nr 3 – 4.
Orczyk J., *Uwarunkowania metod ograniczania bezrobocia w Polsce*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1992.
Pańkowska M., *Prace subwencjonowane jako forma walki z bezrobociem*, „Polityka Społeczna" 1991 nr 2.
Patrzałek L., *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Zeszyty Naukowe AE nr 714, Wrocław 1996.
Piotrowski B., *Trójstronność w zarządzaniu rynkiem pracy*, w: *Rynek pracy w makroregionie łódzkim*, red. S. Borkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1994.
Połczyński J., *Podatek od działalności w formie karty podatkowej jako dochód własny gminy*, w: *Studium ekonomiczno-finansowe z działalności samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe nr 239, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1996.
Rolewicz J., *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1999.
Ról K., *Strategia rozwoju lokalnego*, „Magazyn Samorządowy" 1995 nr 6.
Siemianowicz K., *Samorząd a bezrobocie*, „Rynek Pracy" 1997 nr 11.
Sokołowski J., Manacka R., *Opodatkowanie podmiotów gospodarczych podatkiem od nieruchomości i od środków transportowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1993 nr 4.

Stasiak J., *Bezrobocie długookresowe w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995 nr 10.

Strzelecki Z., *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia*, w: *Inicjatywy lokalne w rozwiązywaniu problemów bezrobocia*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 1994.

Szambelańczyk J., R. Karaś, *Bezrobocie a regulacja rynku pracy*, w: *Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego*, red. J. Orczyk, Zeszyty Naukowe seria I nr 216, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1994.

Szromik A., *Marketing komunalny*, „Samorząd Terytorialny" 1996 nr 3.

Śmiech R., *Przeciwdziałanie bezrobociu w gminach*, „Rynek Pracy" 1997 nr 3.

Świecikowski W., *Jak skutecznie przeciwdziałać bezrobociu – propozycja rozwiązań na szczeblu lokalnym*, „Rynek Pracy" 1997 nr 3.

Topaczewska T., *Promocja rozwoju przedsiębiorczości*, w: *Przedsiębiorczość w gminach – stymulowanie inwestycji*, red. E. Wysocka, ZCO Warszawa-Poznań – Zielona Góra 1996.

Unolt J., *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Interart, Warszawa 1996.

Wielgos-Struck R., *Działania gmin południowo-wschodniej Polski na rzecz minimalizacji bezrobocia*, „Finanse Komunalne" 1997 nr 2.

Zabrocki W., *Współpraca z organami samorządu terytorialnego w zakresie walki z bezrobociem i przeciwdziałania jego negatywnym skutkom jako istotny element polityki rynku pracy w województwie gdańskim*, „Rynek Pracy" 1995 nr 10.

Zarychta H., *Skutki i koszty bezrobocia na lokalnym rynku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1994 nr 6.

Ziomek A., *Działania ograniczające bezrobocie w gminach województwa katowickiego*, „Rynek Pracy" 1999 nr 1.

Ustawa z 15 listopada 1984 o podatku rolnym, jedn. tekst DzU z 1993, nr 94 poz. 431.

Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym, jedn. tekst DzU z 1996, nr 13, poz. 74.

Ustawa z 23 maja 1991 o związkach zawodowych, DzU nr 55, poz. 234.

Ustawa z 23 maja 1991 o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, DzU nr 55, poz. 236.

Ustawa z 16 października 1991 o zatrudnieniu i bezrobociu, DzU nr 106, poz. 457.

Ustawa z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych, DzU nr 9, poz. 31.

Ustawa z 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, jedn. tekst DzU z 1997, nr 25, poz. 128.

Ustawa z 22 stycznia 1996 o zmianie ustawy o finansowaniu gmin, DzU nr 154, poz. 794.

Ustawa z 6 grudnia 1996 o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz zmianie niektórych ustaw, DzU nr 147, poz. 687.

Ustawa z 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej, DzU z 1997 nr 9 poz. 43.
Ustawa z 4 września 1997 o działach administracji rządowej, DzU nr 141, poz. 943.
Ustawa z 24 lipca 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU nr 106, poz. 668.
Ustawa z 26 listopada 1998 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU nr 150, poz. 983.
Ustawa z 26 grudnia 1998 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU nr 162, poz. 1116.
Rozporządzenie ministra finansów z 9 stycznia 1995 w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych, DzU nr 7, poz. 33.
Rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z 21 marca 1995 w sprawie szczegółowych zasad organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz przyjmowania zaliczek i finansowania rzeczowych kosztów organizacji robót drogowych, DzU nr 38, poz. 189.
Rozporządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z 9 lutego 2000 w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy, DzU nr 12, poz. 14.
Bezrobocie rejestrowane w Polsce I – IV kwartał 1994, GUS Warszawa 1995.
Bezrobocie rejestrowane w Polsce I – IV kwartał 1996, GUS Warszawa 1997.
Bezrobocie rejestrowane w Polsce I – IV kwartał 1997, GUS Warszawa 1998.
Bezrobocie rejestrowane w Polsce I – IV kwartał 1998, GUS Warszawa 1999.
Bezrobocie rejestrowane w Polsce I – IV kwartał 1999, GUS Warszawa 2000.

Ilona Kijek

THE ROLE OF COMMUNAL SELF-GOVERNMENT IN REDUCING UNEMPLOYMENT IN POLAND

Summary

Unemployment is an important economic and social problem, therefore many economic entities take some measures to limit its extent. As is shown by the world experience, the programmes to counteract unemployment should be worked out at

the regional and local level. This is why a particularly important role in fighting unemployment is played by territorial self-governments at the level of a commune.

The article tries to answer the questions: what are the tasks for the communal self-government in fighting unemployment and what are the instruments to carry out those tasks?

The considerations prove that there is no clear legal regulation as to the participation and position of a commune council in fighting unemployment. A numerous group of instruments to be used in order to reduce the number of jobless people includes few instruments directly related to unemployment. The lack of effective financial instruments seems to be particularly serious. There are many more instruments as regards development of entrepreneurship the use of which, even extensive, may but does not have to lead to reduction of unemployment in the area of a commune.