Mieczysław A. Witkowski

Uwarunkowania skuteczności działań samorządu gminnego w zwalczaniu patologii bezrobocia

Zmiana ustroju gospodarczego zapoczątkowana w roku 1989 spowodowała ujawnienie się nowego zjawiska – bezrobocia. W gospodarce centralnie planowanej, ze względów politycznych, bezrobocie było skutecznie ukrywane. Nieefektywne przedsiębiorstwa zatrudniały olbrzymie rzesze zupełnie zbędnych pracowników. Rozbudowaną machinę kontroli gospodarki obejmującą zarządy, zjednoczenia uzupełniały jeszcze wydziały w komitetach miejskich, wojewódzkich i komitecie centralnym PZPR – partii faktycznie sprawującej władzę. Dziesiątki tysięcy pracowników, formalnie zatrudnionych, było – z punktu widzenia efektów gospodarczych – bezrobotnymi. Kolejną grupą zatrudnionych na fikcyjnych etatach byli sportowcy. W państwie socjalistycznym mógł istnieć jedynie sport amatorski. Zrealizowano, więc model sportu wyczynowego, mogącego konkurować ze sportem zawodowym na świecie, poprzez zatrudnianie zawodników w kopalniach, hutach, wojsku, milicji. Mistrzowie sportu mieli niekiedy nawet kilka etatów. Ludzie ci oczywiście nigdy nie widzieli swojego stanowiska pracy. Ich rzeczywistą pracą było przecież zdobywanie medali, tytułów, a to już od dawna wymaga nie tylko talentu i predyspozycji, ale również dwa, trzy razy dziennie treningu przez pięć, sześć dni w tygodniu. Istniało jeszcze bezrobocie rejestrowane w urzędach pracy, ale ściśle skrywane przed opinią publiczną. Fakty te zaistniały w mediach dopiero w czasie znacznych niedoborów na rynku żywnościowym, z którymi rząd zaczął walczyć przy pomocy kartek na podstawowe produkty. Kartki wydawano w zakładach pracy przy wypłacie poborów. Niepracujący otrzymywali je w urzędach pracy. Były ściśle rejestrowane, i stąd ujawniły się pośrednio rejestry bezrobotnych.

Przemiany gospodarcze spowodowały olbrzymie zmiany na rynku pracy. Wielu ludzi znalazło się bez zatrudnienia. Część z nich szybko znalazło pracę w setkach

tysięcy nowo powstałych małych podmiotach gospodarczych, często sami stając się pracodawcami w jednoosobowych czy rodzinnych przedsiębiorstwach. Liczni jednak stanęli przed problemem znalezienia nowej pracy, który przerastał ich możliwości. Aby pomóc tym, którzy mieli duże trudności ze znalezieniem stałego miejsca zatrudnienia, w celu zwiększenia szans na rynku pracy, na podstawie ustawy o zatrudnieniu[1] zainicjowano prace interwencyjne. Organizatorem prac interwencyjnych jest Rejonowy Urząd Pracy i zakład pracy. Bezrobotny podejmujący pracę interwencyjną staje się pełnoprawnym pracownikiem zakładu, a okres pracy jest zaliczany, jak każdy inny, do uprawnień pracowniczych i emerytalno-rentowych. Urząd pracy, podpisując umowę na organizację prac interwencyjnych, oczekuje od pracodawcy podpisania umowy o pracę z bezrobotnym na czas nieokreślony po okresie subsydiowania. Preferencje w kierowaniu do prac interwencyjnych, zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[2], mają osoby długotrwale pozostające bez pracy w wieku powyżej 40 lat, podopieczni ośrodków pomocy społecznej. W roku 1995 Rejonowy Urząd Pracy w Bydgoszczy na finansowanie prac interwencyjnych przeznaczył 36,7% środków z Funduszu Pracy, zawierając 312 umów[3]. Były to największe środki przeznaczone na tę formę walki z bezrobociem. W następnym roku zawarto o 99 umów mniej, a wydatki z Funduszu zmalały do 16,7%. Od 1996 roku znaczne środki zaczęto kierować na refundację wynagrodzeń absolwentów oraz na szkolenia i przekwalifikowania. Przy niedostatecznych procesach rozwojowych w gospodarce i dużej stopie bezrobocia konieczna staje się interwencja państwa. Najprostszym rozwiązaniem są roboty publiczne. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[4] definiuje roboty publiczne jako zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac zorganizowanych przez organy samorządu terytorialnego, administracji rządowej lub instytucji użyteczności publicznej oraz organizacje statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, sportu i turystyki, opieki zdrowotnej oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace są finansowane lub dofinansowywane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych lub środków instytucji organizacji, spółek wodnych i ich związków. Od 1995 roku systematycznie wzrasta liczba wniosków dotyczących organizacji robót publicznych. W roku 1995 było 25 wniosków, zaś w 1996 już 33, w tym aż 8 dotyczyło programu „bezpieczna droga". Program ten powstał w roku 1996 i zakładał zatrudnianie bezrobotnych na stanowi-

---

[1] Ustawa o zatrudnieniu z 29 grudnia 1989 r., DzU nr 75, poz. 446.

[2] Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14 grudnia 1994 r., DzU 97.25.128 (tekst jednolity).

[3] G. Szklarek, *Prace interwencyjne i roboty publiczne w latach 1995–1996*, w: *Praktyka aktywizacji bezrobotnych w RUP Bydgoszcz*, red. T. Bochat, Wojewódzki Urząd Pracy w Bydgoszczy.

[4] Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, op. cit.

skach „przeprowadzaczy" dzieci przez jezdnie przed szkołami w celu zapewnienia im bezpiecznego przejścia w drodze do i ze szkoły. W obydwu latach wszystkie złożone wnioski zostały zaopiniowane pozytywnie i na ich podstawie zawarto umowy[5]. Utworzono łącznie 988 miejsc pracy, w tym 59 stanowisk „strażników szkolnych". Czas trwania robót publiczny był zróżnicowany i wynosił, w zależności od prac lub inwestycji, od jednego do sześciu miesięcy. Przy robotach publicznych, jak wynika z badań[6], byli zatrudniani przede wszystkim bezrobotni bez prawa do zasiłku, o niskich kwalifikacjach. Wadą robót publicznych jest ich niska efektywność mierzona stosunkiem liczby osób kończących roboty do liczby zatrudnionych po zakończeniu tych prac. W RUP Bydgoszcz wskaźnik ten jest poniżej 7%. Jednak, ze względu na inny cel tych prac, uczestnictwo w tworzeniu nowoczesnej lokalnej infrastruktury, uzyskane efekty w walce z bezrobociem należy uznać za zadowalające.

Inną formą aktywizacji bezrobotnych w bydgoskim RUP jest organizacja szkoleń i przekwalifikowań. Działania te mają na celu zwiększenie szans bezrobotnych na uzyskanie pracy poprzez podwyższanie lub zmianę aktualnych kwalifikacji zawodowych oraz zwiększenie aktywności zawodowej. Szkolenia są bardzo pożądane w przypadku braku kwalifikacji zawodowych, koniecznej zmiany kwalifikacji w związku z brakiem propozycji odpowiedniego zatrudnienia, czy gdy wystąpiła utrata zdolności do wykonywania pracy w dotychczasowym zawodzie. Ważne jest też rozpoznawanie na podstawie ofert preferencji pracodawców[7].

Rejonowy urząd pracy kieruje bezrobotnego na szkolenie indywidualne, jeżeli zostanie uprawdopodobnione, że zapewni ono pozyskanie pracy przez zainteresowanego, a koszt szkolenia nie przekracza dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia. W celu umożliwienia zatrudnienia wymagających szczególnych kwalifikacji RUP może, na wniosek bezrobotnego, udzielić mu pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia do wysokości czterokrotnego przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu podpisywania z nim umowy. Pożyczka ta jest nieoprocentowana, a okres jej spłaty może wynosić do 18 miesięcy od ustalonego w umowie dnia zakończenia szkolenia. W RUP Bydgoszcz w roku 1995 zorganizowano 24 szkolenia grupowe, w których wzięło udział 654 bezrobotnych, a 149 osób uczestniczyło w szkoleniach indywidualnych. Liczba ubiegających się to 1479 osób. Ze względu na duże zainteresowanie tą formą przeciwdziałania bezrobociu, w roku następnym i kolejnych zaczęły wzrastać środki na szkolenia. Działo się to kosztem obcinania budżetu prac interwencyjnych. Istotny wpływ na zwiększenie liczby szkoleń miała zapoczątkowana w roku 1996 akcja pod nazwą Absolwent '96, podczas której in-

---

[5] Sprawozdanie o rynku pracy MPiPS-01, lata 1995–1999, RUP, Bydgoszcz 2000.

[6] G. Szklarek, op. cit.

[7] J. P. Męcina, *Aktywne instrumenty przeciwdziałaniu bezrobociu realizowane przez RUP w Warszawie w latach 1990–1992*, „Rynek Pracy" nr 8 z 1993.

formowano o możliwości skorzystania właśnie przez absolwentów z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, a w szczególności ze szkoleń i przekwalifikowań, oraz zmiana przepisów w roku 1996, które wprowadziły – w miejsce zasiłków dla bezrobotnych absolwentów – premie za aktywność (stypendia)[8] za udział w szkoleniu lub stażu.

Aktywizację bezrobotnych mają wspomagać również pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej. Udzielanie tego rodzaju pomocy wiąże się z praktyką wnikliwego monitorowania sposobu wykorzystywania pożyczek oraz badania stopnia ich efektywności w zakresie ograniczania zasięgu bezrobocia[9]. Skorzystać z jednorazowej pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej mogą bezrobotni pracownicy w okresie wypowiedzenia (zwalniani z pracy na podstawie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy)[10]. Warunki udzielania pożyczek, wysokość stopy procentowej oraz warunki spłaty określa się w umowie zawieranej przez urząd pracy z pożyczkobiorcą, zgodnie z zasadami określonymi przez ministra pracy i polityki socjalnej. Wysokość pożyczki nie może przekraczać dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Spłata pożyczki może podlegać, na wniosek pożyczkobiorcy, nawet w 50% umorzeniu pod warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej, co najmniej przez okres 24 miesięcy i spełnienia wszystkich zapisów umowy pożyczkowej. Pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej są oprocentowane od dnia jej udzielenia w wysokości 0,5 kredytu refinansowego. Liczba udzielanych pożyczek jest uzależniona przede wszystkim od wielkości środków przeznaczanych na te cel, te z kolei zależą od konstrukcji funduszu pracy jako celowego funduszu budżetowego. W latach 1990–1996 w RUP w Bydgoszczy z tej finansowej pomocy Funduszu Pracy skorzystało 1086 osób, z tym, że ponad połowa z nich otrzymała pożyczki w 1990 roku. Od 1992 roku nastąpiły olbrzymie ograniczenia finansowe w ramach Funduszu Pracy oraz wprowadzono wiele przepisów i procedur znacznie utrudniających staranie się o pożyczki.

Konstrukcja umowy pożyczkowej zawiera w sobie miernik jej efektywności – jest nim możliwość wystąpienia o umorzenie części spłat. Tak mierzona efektywność wyniosła w stosunku do lat 1990–1996 niewiele ponad 50%.

Reforma administracyjna, która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku, spowodowała zmiany organizacyjno-prawne w urzędach zatrudnienia. W miejsce RUP powstał Powiatowy Urząd Pracy. Zmieniła się nie tylko nazwa, ale i podporządko-

---

[8] T. Olejan, *Zmiana ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, „Rynek Pracy" nr 1 z 1996 r.

[9] G. Szklarek, op. cit.

[10] I. Ziółkowska, *Pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej*, w: *Praktyka aktywizacji bezrobotnych w RUP Bydgoszcz*, red. T. Bochat, Wojewódzki Urząd Pracy w Bydgoszczy, Bydgoszcz 1999.

wanie urzędu, od administracji centralnej przeszedł on w gestię samorządu powiatowego. Początek funkcjonowania w nowej strukturze to problemy nie tylko merytoryczne, ale i kompetencyjne. Na obszarze działania PUP w Bydgoszczy funkcjonują dwa samorządy: Rada Miasta Bydgoszczy i Rada Powiatu Bydgoskiego. Miasto Bydgoszcz tworzy jednocześnie powiat grodzki. Prezydent Bydgoszczy jest jednocześnie starostą powiatowym. Leżące naokoło gminy, tworzą powiat ziemski. Na czele zarządu powiatowego stoi starosta powiatowy. Oba zarządy mają nieco inne oczekiwania od PUP, co wynika głównie z przesłanki ustawowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami stopa bezrobocia jest wyliczana dla całego obszaru działania Powiatowego Urzędu Pracy, tj. powiatu bydgoskiego i miasta Bydgoszczy. Faktycznie są to dwa zupełnie różne rynki pracy. Bezrobocie na terenach wiejskich jest znacznie większe niż w Bydgoszczy. Stąd tez uchwały Rady Powiatu Bydgoskiego zobowiązujące starostę do wystąpienia z wnioskiem o wyliczanie odrębnych stóp procentowych dla miasta i powiatu ziemskiego. Na wnioski do ministra pracy i polityki społecznej oraz do prezesa głównego urzędu statystycznego starosta otrzymał odpowiedzi odmowne. W oowiecie bydgoskim i Bydgoszczy w kwietniu 2000 roku stopa bezrobocia wyniosła 10,0%, przy wojewódzkiej stopie 17,5%. Powiat ziemski, w przypadku występowania samodzielnie, miałby podstawy do występowania o dodatkowe centralne fundusze na zwalczanie strukturalnego bezrobocia. Problem, który poprzez uśrednione stopy bezrobocia nie wygląda groźnie, w rzeczywistości jest w wielu gminach wiejskich problemem palącym. Liczba osób trwale pozostających bez pracy rośnie, a jeszcze bardziej rośnie liczba tych osób, które utraciły prawo do zasiłku i mogą liczyć jedynie na pomoc społeczną. Tymczasem już w 1999 roku nastąpił wyraźny regres finansowy w pomocy społecznej. Samorządy dostały za mało pieniędzy na realizację zadań w tej dziedzinie, a środki na realizację przekazywane były z opóźnieniem. Reforma administracyjna miała zapewnić lepszą dostępność świadczeń pomocy społecznej oraz polepszyć jej jakość. W rzeczywistości po reformie administracyjnej spadły nakłady na świadczenia społeczne. Problem dotyczy zarówno zasiłków okresowych, jak i stałych, a także rent socjalnych[11]. W pierwszym roku reformy administracyjnej okazało się również, że wydatki zaplanowane na pomoc społeczną w budżetach wojewodów oraz w budżetach miast i gmin nie odpowiadały realnym potrzebom. Wszystko to spowodowało głęboką depresję finansową. Gminy, obciążone wieloma innymi zadaniami, nie były i nadal nie są w stanie wygospodarować w swoich budżetach dostatecznych środków. W sytuacji gdy liczba osób bez prawa do zasiłku zaczyna przekraczać 80%, co ilustruje tabela 1, można zacząć mówić o problemie ubóstwa związanego z okresem transformacji.

---

[11] I. Bączek, *Raport o pomocy społecznej po reformie administracyjnej*, „Wspólnota" nr 41/552, 2000.

Tabela 1. Bezrobotni zarejestrowani w PUB w Bydgoszczy

Miesiące	Liczba rejestrowanych bezrobotnych	Bezrobotni, ktorzy podjęli pracę	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	
			ogółem	z zasiłkiem
1	2	3	4	5
Styczeń 1997	2 158	663	19 788	10 231
Czerwiec 1997	1 775	781	17 058	8 713
Styczeń 1998	1 855	608	14 398	3 584
Czerwiec 1998	1 639	652	13 025	2 451
Styczeń 1999	2 875	461	16 224	3 254
Czerwiec 1999	1 898	670	16 625	3 129
Styczeń 2000	2 524	522	20 019	4 037
Czerwiec 2000	2 539	877	21 579	4 084

źródło: *Sprawozdanie o rynku pracy MPiPS-01, lata 1997–1999,* RUP Budgoszcz i 2000 PUP Bydgoszcz

Przedstawione w tabeli 1. dane wskazują prawie stałą chłonność lokalnego rynku pracy. Liczba bezrobotnych, którzy podjęli pracę w analizowanym okresie, oscyluje wokół wartości średniej, jedynie ostatnia dana, dotycząca czerwca 2000 r., stanowi pierwszy sygnał możliwości poprawy.

R. Dahrendorf[12] twierdzi, że sytuacja niedostatku materialnego może być dla wielu ludzi stanem długotrwałym, przesądzonym poprzez nieusuwalność jego przyczyn, dla innych natomiast przejściowym, związanym z pewnym okresem życia. Można tu przytoczyć stanowisko liberalne, w którym przyczyny niedostatku materialnego są upatrywane w niedostatkach ludzkiego charakteru, głównie w lenistwie, nieodpowiedzialności[13]. Koncepcje liberalne dominują na poziomie jednostek ludzkich, są one rozpoznawalne we współczesnej filozofii pomocy społecznej w odniesieniu do bezrobotnych zdolnych do pracy. Nierówny podział dóbr i innych wartości konstytuujących status społeczny niewątpliwie stanowi system motywacyjny, ale zdecydowanie nie dla każdej jednostki ludzkiej. Państwo jest, więc zobowiązane do pomocy tym, których własne możliwości nie wystarczą. Rolą państwa jest zapew-

[12] R. Dahrendorf, *Nowoczesny konflikt społeczny*, Warszawa 1993.
[13] T. Parsons, *Szkice z teorii socjologii*, PWN, Warszawa 1972.

nienie środków, zaś samorząd powinien tworzyć programy pomocy i sprawnie je realizować. Zmiana podporządkowania urzędów pracy jest zgodna z ogólną koncepcją decentralizacji zarządzania państwem. Samorząd, przejmując w tym zakresie zadania administracji państwowej, otrzymał gotowe struktury i przygotowanych do zadań ludzi. Problem stanowią jednak pieniądze, czy ściślej ich braki. Władze samorządowe mają możliwość dofinansowania programów realizowanych przez PUP. Angażowanie środków własnych w przypadku działań skierowanych na poprawę infrastruktury lokalnej jest zazwyczaj popierane przez organ stanowiący gminy – radę. Ważnym wyzwaniem dla samorządu jest, obowiązujące po reformie, przyznawanie środków przez Krajowy Urząd Pracy na konkretne programy w drodze konkursów. Skuteczność działań samorządów w zwalczaniu bezrobocia będzie jednak zawsze odnosiła się bardziej do skutków, a nie do przyczyn. Ożywienie na rynku pracy powoduje zawsze wzrost gospodarczy, ale to już przekracza możliwości władzy gminnej.

Mieczysław A. Witkowski

Effectiveness of municipal self-government in fighting unemployment

Summary

Basing on the activity of Employment Agency in the city of Bydgoszcz, the article, describing instruments and measures applied to fight unemployment, tries to answer the question about effectiveness of those measures. Due to scarcity of space, only the most important programmes implemented through the self-government by the employment agency were analysed. The results of reforms were presented against the background of binding legal regulations resulting from competence acts and the acts concerning the territorial division of the country.