

Dr Bogusław Jeleń

Katedra Ekonomii

Akademii Rolniczej w Krakowie

Sposoby przewyżniania bezrobocia na przykładzie Grodzkiego Urzędu Pracy w Krakowie

WSTĘP

W wyniku podziału administracyjnego Polski w 1999 r. zostało wydzielone województwo małopolskie, które objęło byłe województwa: krakowskie, tarnowskie, i nowosądeckie oraz część województw: bielskiego, kieleckiego, krośnieńskiego i katowickiego. Powierzchnia województwa małopolskiego obejmuje 4,9% ogółu powierzchni Polski i wynosi 15 144 km², co daje 12. pozycję w rankingu wielkości województw. Woj. małopolskie obejmuje 19 powiatów oraz 3 miasta na prawach powiatu – Kraków, Tarnów, Nowy Sącz. W skład powiatów wchodzi 182 gminy, w tym 127 wiejskich, 39 miejsko-wiejskich oraz 16 miejskich. Województwo zamieszkuje 3 233,8 tys. osób, co stanowi 8,4% ogółu ludności w Polsce, na 1 km² przypada 214 mieszkańców, co daje drugą lokatę na tle wszystkich 16 województw. Małopolska należy do silnych gospodarczo regionów i wytwarza 7,4% PKB, co stawia ją na 4. miejscu w kraju. W strukturze tworzenia PKB sektor I, czyli rolnictwo, rybołówstwo i leśnictwo, stanowi 4,4% i jest to wskaźnik należący do najniższych w kraju – niższy ma tylko woj. śląskie. Wkład sektora II, czyli przemysłu, wynosi 29,9%, a budownictwa 8,1%, natomiast udział sektora III, a więc usług rynkowych jest bardzo wysoki – 41,6% [GUS 2002].

POCZĄTKI BEZROBOCIA W KRAKOWIE

Problemem bezrobocia po raz pierwszy w 1901 r. zajęła się Rada Miejska Krakowa organizując roboty ziemne. Liczbę bezrobotnych w 1904 r. szacowano na 2,9 tys. osób. Do roku 1914 wśród bezrobotnych przeważali robotnicy budowlani. Ludność wiejska pozostająca bez pracy zatrudniona była przy regulacji i obwarowywaniu Wisły. W 1919 r. w Krakowie było 4,7 tys. bezrobotnych, w 1924 – 6,5 tys. osób, a w 1931 r., w czasie wielkiego kryzysu gospodarczego,

9,8 tys. osób. Najwyższy poziom bezrobocia odnotowano w budownictwie – 1,7 tys. osób, przemyśle drzewnym – 399 osób, metalurgicznym – 1,1 tys. osób, odzieżowym – 1,2 tys. osób, spożywczym – 554 osoby.

Podstawową formą pomocy, jaką oferowało państwo były zasiłki dla bezrobotnych. Wpłacano je na mocy ustawy z 18.07.1924 r. o „Ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia”. Tylko część osób pozostających bez pracy mogła korzystać z zasiłków, gdyż nie wszyscy spełniali warunki przewidziane ustawą. Na przełomie lat 1936/37 pomimo ożywienia gospodarczego zarejestrowanych było 5,2 tys. bezrobotnych. Z inicjatywy prezydenta miasta Krakowa powstał Komitet Pomocy Zimowej. Udzielał on pomocy żywnościowej, zatrudniał bezrobotnych w przedsiębiorstwach publicznych i w ramach prac publicznych. W latach 1945–1990 w ramach polityki pełnego zatrudnienia w Polsce występowało jednak bezrobocie ukryte. Wprowadzono obowiązkowe prawo pracy, a termin „bezrobotni” zastąpiono „uchylającymi się” od pracy. Od 1990 r. na skutek przekształceń własnościowych wystąpił problem bezrobocia jawnego.

Bezrobocie w świetle polskiego prawa regulowane jest Ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14.12.1994 r. (Dz.U. Nr 1) wraz z późniejszymi zmianami. W myśl ustawy bezrobotnym jest osoba niezatrudniona i nie wykonująca innej pracy zarobkowej, gotowa i zdolna do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego Rejonowym Urzędzie Pracy. Do grupy bezrobotnych dochodzą regulacje odnośnie młodocianych absolwentów.

Pierwsza ustawa z 29.12.89 r. o zatrudnieniu (Dz.U. Nr 75, poz. 446) nie zajmowała się kwestią zapobiegania i przeciwdziałania bezrobociu wśród młodzieży. Zawierała ona jedynie definicję „absolwenta”, która służyła do ustalenia uprawnień tych osób do zasiłków dla bezrobotnych. Ze środków Funduszu Pracy finansowane miały być wynagrodzenia młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego i ekwiwalenty pieniężne wypłacane uczniom szkół zawodowych dla pracujących w okresie praktycznej nauki zawodu w warunkach szkolnych lub w zakładach pracy, odbywanej na podstawie umowy zawieranej między szkołą a zakładem pracy. Refundacje te miały powstrzymać zakłady pracy przed likwidowaniem szkół przyzakładowych oraz stanowisk dla praktykantów dziennych szkół zawodowych.

Pierwsze rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie bezrobociu wśród młodzieży zawierała Ustawa z 16.10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. Nr 106, poz. 457). Jednym z nich było zwolnienie pracodawców zatrudniających absolwentów ze składki na Fundusz Pracy oraz niektórych podatków na okres 12 miesięcy od daty zatrudnienia absolwenta. Następnym była możliwość refundacji wypłacanego absolwentom wynagrodzenia do wysokości kwoty

przysługującego mu zasiłku oraz składki na ubezpieczenie społeczne od tej kwoty. Warunkiem uzyskania refundacji było zatrudnienie absolwenta w danym zakładzie dłużej niż na 12 miesięcy. Z dniem 01.11.1994 r. rozszerzono możliwość refundacji na nagrody i zasiłki z ubezpieczenia społecznego i ustalono jej kwotę na 36% przeciętnego wynagrodzenia. Maksymalny okres refundacji ustalono na 12 miesięcy. Kolejna ustawa z dnia 14.12.1994 r. o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1) uzupełniona została o możliwość refundacji na okres 12 miesięcy, przy zwrocie kosztów co drugi miesiąc w wysokości najniższego wynagrodzenia. Przyjęty przez rząd w 1995 r. program „Promocja aktywności zawodowej młodzieży” (Uchwała Sejmu RP z 01.12.1995 r. w sprawie przeciwdziałania bezrobociu wśród młodzieży) zaowocował zmianą Ustawy w zakresie przeciwdziałania bezrobociu wśród absolwentów. Zmiany te weszły w życie 01.03.1996 r. Nowa regulacja prawna odebrała absolwentom prawo do comiesięcznego świadczenia z Funduszu Pracy w formie zasiłków. Wyodrębniono również w ustawie nowy rozdział zatytułowany „Aktywizacja zawodowa absolwentów”. Według ustawy, za absolwenta (zgodnie z art. 2 ust. 1, pkt 1), uznaje się bezrobotnego w okresie do upływu 12 miesięcy od dnia określonego na dyplomie, świadectwie ukończenia szkoły lub zaświadczeniu o ukończeniu kursu. Status absolwenta wygasa z upływem 12 miesięcy od daty ukończenia szkoły lub nauki.

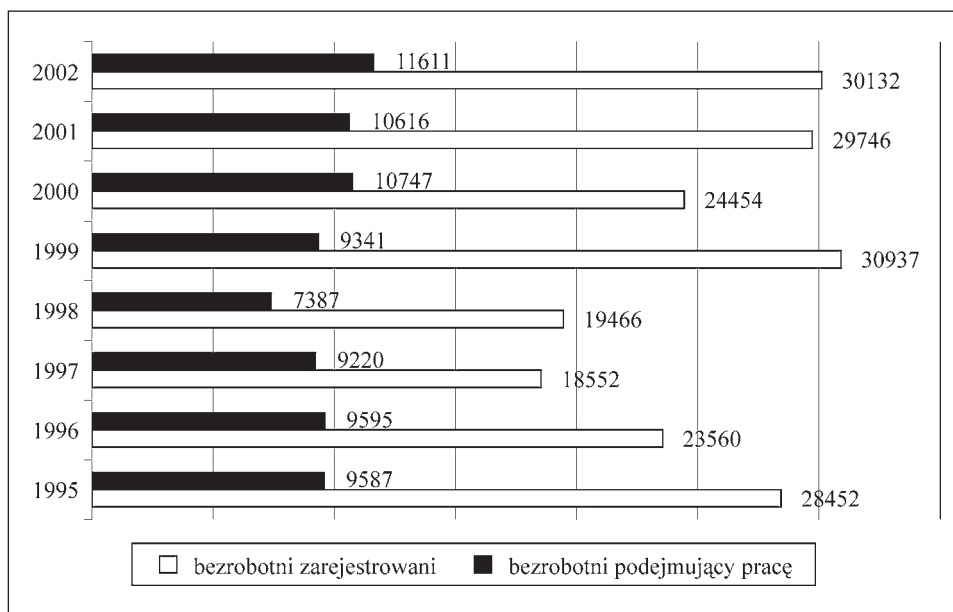
Dotychczasowa praktyka przewyższania bezrobocia, wskazuje na uruchamianie przede wszystkim pasywnych instrumentów tej polityki, głównie w formie zasiłków dla bezrobotnych. System ten angażował środki z Funduszu Pracy na poziomie 88% w 1995 r., 86,8% w 1996 r. Należy stwierdzić, że przy relatywnie niskim poziomie zasiłków stan ten wywierał duży wpływ na złą sytuację rynku pracy (związaną z ofertami pracy), nie sprzyjał przedsiębiorczości indywidualnej i zbiorowej, rozwiązywaniu nabrzmiałej kwestii bezrobocia. Zasiłki są najmniej efektywną i najdroższą formą pomocy pozostającym bez pracy. Odciągają one równocześnie środki od form aktywnych oraz stanowią znaczne wydatki z budżetu państwa¹.

ZMIANY W WIELKOŚCI I STRUKTURZE BEZROBOCIA

Liczba bezrobotnych rejestrujących się w Grodzkim Urzędzie Pracy (GUP) w Krakowie w latach 1995–2002 zmieniała się wykazując przebieg sinusoidalny. W 1995 r. zarejestrowane były 28 452 osoby i do 1998 r. obserwuje się

¹ J. Siekierski, *Rolnictwo i wieś polska wobec współczesnych wyzwań rozwojowych i interpretacyjnych*, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, Tarnów 2002.

tendencję spadkową do 19 466 osób. Od 1999 r. następuje wzrost rejestracji bezrobotnych do 30 132 osób w 2002 r. Na powyższy stan miały wpływ redukcje zatrudnienia w największych krakowskich zakładach pracy (m.in. w Hucie im. T. Sendzimira). Ponadto w 1999 r. weszła w życie Ustawa (Dz.U. z dnia 26.03.99) o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Wszystkie osoby, które nie były uznane za bezrobotne w rozumieniu Ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz nie posiadały legalnego zatrudnienia, nie miały prawa do korzystania z bezpłatnej opieki lekarskiej. Fakt ten, wpłynął również na liczbę osób, które przystąpiły do rejestracji w GUP (rysunek 1). Analizując dane dotyczące osób wyrejestrowanych z powodu podjęcia pracy, należy stwierdzić, że ilość ta nie wykazuje większych zmian. W 1995 r. wyrejestrowano ogółem 9587 osób, w 1999 r. 9341 osób, a w 2002 r. 11 611 osób. Ewidencja bezrobotnych obejmuje rejestrację nowych bezrobotnych na skutek napływu absolwentów z powodu ponownej rejestracji bezrobotnych po pracach interwencyjnych i robotach publicznych, jak również po cyklu pracy 12-miesięcznej, po której przysługuje zasiłek. Również są tu osoby bezrobotne, ale bez prawa do zasiłku, rejestrujące się w celu uzyskania świadczeń takich jak: zasiłek rodzinny, opieka lekarska, pomoc społeczna oraz możliwość uzyskania skierowania do organizowanych prac i szkoleń.



Rysunek 1. Ewidencja bezrobotnych w GUP w latach 1995–2002

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUP w Krakowie.

BEZROBOTNI WEDŁUG WIEKU I CZASU POZOSTAWANIA BEZ PRACY

Wśród bezrobotnych odsetek w trzech podstawowych grupach osób jest podobny. W okresie trzech ostatnich lat najwięcej bezrobotnych było w przedziale wiekowym od 25 do 34 lat ze stałą tendencją wzrostową, podobnie jak w grupie od 45 do 54 lat. Wahania w ewidencji bezrobotnych obejmują osoby w wieku do 24 lat i od 35 do 44 lat z ogólną tendencją spadkową. Grupa bezrobotnych w wieku od 55 lat wzwyż, mimo że jest najmniejsza, to wykazuje największą tendencję wzrostową (tabela 1).

Tabela 1

Bezrobotni według wieku i czasu pozostawania bez pracy

Lp.	Wyszczególnienie	2000	2001	2002
I.	Struktura bezrobotnych wg wieku	24 454	29 746	30 132
1.	do 24 lat	6416	6757	6289
2.	25–34	6427	8042	8392
3.	35–44	6334	7324	6927
4.	45–54	4863	6995	7655
5.	55 i więcej	414	628	869
II.	Bezrobotni wg czasu pozostawania bez pracy	24 454	29 746	30 132
1.	do 3 miesięcy	6448	6724	6428
2.	4–12 miesięcy	10 031	10 930	10 719
3.	powyżej 12 miesięcy	7975	12 092	12 985

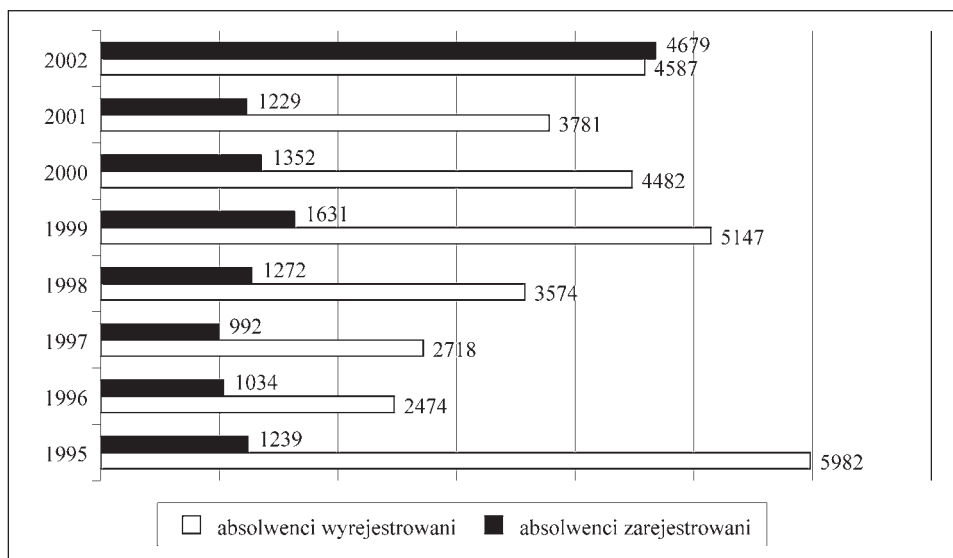
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUP w Krakowie.

Długotrwałe pozostawanie w rejestrze bezrobotnych określa stopień trudności w znalezieniu pracy. W rejonie oddziaływania GUP problem osób długotrwałe pozostających bez pracy narasta. W 2002 r. ponad 40% pozostawało bez pracy dłużej niż 12 miesięcy. Świadczy to o narastających trudnościach w znalezieniu pracy. W rzeczywistości powoduje to deprecjację kwalifikacji i prowadzi do zaostrzeń problemów społecznych, gdyż osoby pozostające ponad rok bez pracy tracą prawo do zasiłku.

BEZROBOTNI WEDŁUG POZIOMU WYKSZTAŁCENIA

Analiza stanu rejestrowanych absolwentów pozwala stwierdzić, że w 1996 r. ponad dwukrotnie zmalała ich liczba w porównaniu z 1995 r. Wiąże się to z wprowadzeniem nowej regulacji prawnej, która od 01.03.1996 r. odebrała absolwentom prawo do zasiłku z Funduszu Pracy. W kolejnych latach następuje

wzrost rejestracji bezrobotnych absolwentów aż do 1999 r., czego przyczyną było m.in. wprowadzenie Ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Z danych wynika, że największe szanse na zatrudnienie mają osoby kończące szkoły policealne i średnie zawodowe. Podyktowane jest to faktem posiadania przez ww. grupę wykształcenia średniego w konkretnym zawodzie². Obserwuje się jednocześnie małą ilość absolwentów z wykształceniem średnim ogólnym podejmujących pracę. Zastanawiającą kwestią jest wzrost rejestracji absolwentów z wyższym wykształceniem od 440 osób w 1996 r. do 2208 osób w roku 2002 (rysunek 2).



Rysunek 2. Absolwenci zarejestrowani i wyrejestrowani w GUP w Krakowie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUP w Krakowie.

Programy aktywne mają na celu zmniejszenie rozmiarów bezrobocia w poszczególnych regionach, a w rezultacie w całym kraju. System pośrednictwa urzędów pracy ma sprzyjać poprawie efektywności alokacji siły roboczej. Od ich przedsiębiorczości więc w dużym stopniu zależy przezwycięzenie lokalnego bezrobocia³. Do podstawowych form działalności w aktywnych programach przezwycięzania bezrobocia należą: prace interwencyjne, roboty publiczne, przekwalifikowanie i przyuczenie do zawodu, pożyczki, refundacja wynagrodzeń absolwentów.

² S. Moskal, A. Kotala, *Problemy zagospodarowania zasobów pracy na przeludnionych obszarach wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1996, nr 4–5.

³ J. Żmija, *Zasoby siły roboczej i źródła jej utrzymania na wsi*, [w:] Agrobiznes 2001, *Rola agrobiznesu w kształtowaniu jakości życia*, AE, PN 901, Wrocław 2001.

PRACE INTERWENCYJNE mają zainteresować pracodawców zatrudnieniem pozostających bez pracy poprzez częściowe refundowanie ich wynagrodzeń do wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Koszty obejmują więc część wypłacanego bezrobotnemu wynagrodzenia, nagród oraz składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości najniższego wynagrodzenia. Jeżeli pracodawca po zakończeniu prac interwencyjnych, które trwały co najmniej 6 miesięcy, zatrudniał skierowanego bezrobotnego przez dalsze 6 miesięcy, a po upływie tego okresu zawarł umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy, to pracodawcy przyznać można refundację. Jest ona jednorazowa w wysokości nie przekraczającej 15% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu spełnienia tego warunku. W 2002 r. GUP podpisał umowy na zatrudnienie 136 osób bezrobotnych, wykorzystując środki z Funduszu Pracy na kwotę 223 483 zł.

ROBOTY PUBLICZNE obejmują zatrudnienie bezrobotnych w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy. Prace są organizowane przez samorządy terytorialne, administrację rządową. Organizatorowi tych robót może być zwrócona część kosztów poniesionych z tytułu zatrudnienia bezrobotnych. Koszty te obejmują część wypłacanego wynagrodzenia, nagród oraz składek na ubezpieczenie społeczne nie wyżej od przeciętnego wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne, jeżeli refundacja wypłacana jest co drugi miesiąc w okresie do 12 miesięcy. Na wniosek organizatora można przyznać zaliczki ze środków Funduszu Pracy na poczet wypłat wynagrodzeń. W 2002 r. GUP podpisał umowy dla 61 osób w tym dla 6 absolwentów na łączną kwotę 326 216 zł.

SZKOLENIA, KURSY, PRZEKwalifikowania organizowane przez GUP stwarzają większe możliwości zatrudnienia. Założeniem jest, że ich koszt nie przekroczy dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Osoba bezrobotna może wnioskować o częściowe sfinansowanie kosztów szkolenia, jeżeli skierowanie nastąpiło na prośbę bezrobotnego lub innej instytucji pokrywającej część kosztów tego szkolenia. Bezrobotnemu może być udzielona pożyczka na sfinansowanie kosztów szkolenia w celu umożliwienia zatrudnienia wymagającego szczególnych kwalifikacji. Wielkość tej pożyczki nie może przekroczyć czterokrotnego miesięcznego wynagrodzenia, jakie obowiązuje w dniu podpisania umowy. Pożyczka jest nie oprocentowana, a okres jej spłaty może wynosić do 18 miesięcy od ustalonego w umowie dnia zakończenia szkolenia. W 2002 r. w badanym regionie szkolenia ukończyły 772 osoby, w tym 335 absolwentów, na które wydatkowano łącznie 732 953 zł. Największą popularnością cieszą się kursy z zakresu handlu (187 osób), obsługi maszyn i urządzeń (138 osób) i komputera (77 osób).

POŻYCZKI Z FUNDUSZU PRACY mogą być udzielane pracodawcom na zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych lub bezrobotnym, a także pracownikom w okresie wypowiedzenia zwalnianym z pracy z przyczyn

dotyczących zakładu pracy – na podjęcie pozarolniczej działalności lub działalności rolniczej, z wyjątkiem zakupu ziemi. Wysokość takiej pożyczki nie może przekraczać dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Kwota ta dotyczy utworzenia jednego miejsca. Pracodawca, który otrzymał taką pożyczkę zobowiązany jest do zatrudnienia skierowanych bezrobotnych przez okres minimum 24 miesięcy. W 2002 r. GUP udzielił 13 pożyczek dla bezrobotnych na łączną kwotę 323 000 zł, w tym dla 6 absolwentów na kwotę 186 000 zł.

Formy aktywizacji zawodowej przewidziane dla bezrobotnych absolwentów obejmują również:

STAŻ ABSOLWENCKI jest nabyciem umiejętności praktycznych do wykonywania zadań w miejscu pracy bez nawiązywania stosunku pracy z pracodawcą. Okres odbywania stażu nie powinien być krótszy niż 3 miesiące i nie może przekraczać 12 miesięcy. Absolwent wykonuje zadania w wymiarze czasu obowiązującym pracownika zatrudnionego na danym stanowisku pracy lub w zawodzie zgodnie z ustalonym wcześniej programem stażu. Przysługuje mu stypendium w wysokości 60% zasiłku wypłacanego bezrobotnym. Od tego stypendium opłacane są składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe. Staż stanowi formę pośrednią pomiędzy pracą stałą a praktyczną nauką zawodu. Pracodawcy pytani o zalety stażu jako formy aktywizacji zawodowej wymieniają: bezpłatność siły roboczej, z której korzystają najczęściej w pełnym wymiarze czasu pracy oraz możliwość sprawdzenia wiedzy i umiejętności ewentualnego przyszłego pracownika. Wadą stażu, według pracodawców, jest niejasny status stażysty i brak możliwości traktowania go jak etatowego pracownika np. w procesie motywowania finansowego. Absolwenci jako zaletę stażu wymieniają możliwość nabycia praktycznych umiejętności w zawodzie oraz pozyskanie ewentualnego przyszłego miejsca pracy. Jako wadę wskazują zbyt niskie stypendium. Większość stażystów świadczy pracę, która w normalnych warunkach jest znacznie lepiej wynagradzana. W 2002 r. GUP skierował na staże absolwenckie 522 osoby, przeznaczając na ten cel 897 473 zł z Funduszu Pracy.

UMOWY ABSOLWENCKIE wiążą się z możliwością refundacji części kosztów poniesionych przez pracodawcę z tytułu bezrobotnego absolwenta. Koszty te obejmują wypłacone wynagrodzenie, składki na ubezpieczenie społeczne w uzgodnionej wysokości, nie wyższej jednak od kwoty zasiłku przysługującego bezrobotnym jeżeli refundacja obejmuje okres od 12 miesięcy lub od najniższego wynagrodzenia w przypadku do 18 miesięcy. Na podstawie obserwacji można stwierdzić, że najtrudniej jest znaleźć pracę absolwentom, którzy ukończyli liceum ogólnokształcące (brak konkretnego zawodu), liceum ekonomiczne oraz humanistyczne kierunki studiów wyższych. GUP najczęściej dla tych absolwentów poszukuje pracodawców. W przypadku rozwiązania

umowy o pracę z zatrudnionym absolwentem w okresie krótszym niż 12 miesięcy, do pracodawcy kierowany jest kolejny absolwent do zatrudnienia na okres uzupełniający. W przypadku niezatrudnienia skierowanego absolwenta w miejsce zwalnianego, pracodawca zobowiązany jest do zwrotu całości kwoty dotychczasowych refundacji na zatrudnionego absolwenta. W 2002 r. GUP skierował na umowy absolwenckie 233 osoby przeznaczając na ten cel z Funduszu Pracy 146 450 zł.

Wraz z rozwojem aktywnych form przewyćżania bezrobocia niezbędna okazuje się przedsiębiorczość osób zainteresowanych i powołanych do tego instytucji. Wiąże się to z organizowaniem banków informacji o zakładach pracy, giełd pracy, klubów pracy z aktywnym udziałem absolwentów.

LITERATURA

- Moskal S., Kotala A., *Problemy zagospodarowania zasobów pracy na przeludnionych terenach wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1996, nr 4–5.
- Siekierski J., *Rolnictwo i wieś polska wobec współczesnych wyzwań rozwojowych i integracyjnych*, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, Tarnów 2002.
- Żmija J., *Zasoby siły roboczej i źródła jej utrzymania na wsi w województwie małopolskim*, [w:] *Agrobiznes 2001, Rola agrobiznesu w kształtowaniu jakości życia*, AE, PN 901, Wrocław 2001.

The Ways of Overcoming Unemployment on the Example of Grodzki Employment Agency in Cracow

Summary

In Poland on present stage in solving problems unemployment intervention of country is necessary near different form of local entrepreneurship. For overcoming unemployment and his negative results need indyvidual method, programmes and form of active action in this range. In expand entrepreneurship the most important part to fall on creation new workplace. For basic form of activity in this range belong: interventions work, public works, professional training and retrains, loan from work fond and also graduately training and agreement.