

Małgorzata Podogrodzka

Szkoła Główna Handlowa

PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE AKTYWNYCH FORM PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU W POLSCE

Wprowadzenie

Od początku lat 90. problem jawnego bezrobocia znajduje się w centrum zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. W każdej z nich zjawisko to jest traktowane jako czynnik zagrażający stabilizacji indywidualnych potrzeb jednostki oraz jej relacji z otoczeniem. Próbuje się zatem określić determinanty wpływające na jego natężenie oraz czynniki umożliwiające zmniejszenie jego rozmiarów, a zwłaszcza skuteczność stosowanych instytucjonalnych form pomocy bezrobotnym. Mimo relatywnie dużej liczby prac dotyczących tych zagadnień, większość z nich ujmuje te zagadnienia w sposób syntetyczny, tj. rozważania są prowadzone w ujęciu ogólnopolskim, a w przypadku opisu sytuacji na wojewódzkich rynkach pracy przy uwzględnieniu niewielu zmiennych oraz relatywnie krótkiego czasu¹.

Celem artykułu jest ukazanie przestrzennego zróżnicowania wybranych instytucjonalnych aktywnych form pomocy osobom bezrobotnym oraz ich powiązanie z natężeniem bezrobocia w Polsce w latach 1990-2010. Opis ten umożliwi wyodrębnienie grup województw jednorodnych z punktu widzenia przyjętego kryterium oraz zbadanie, na ile te podziały były stabilne w czasie, a także ocenę powiązań wybranych instrumentów rynku pracy z natężeniem bezrobocia w uję-

¹ K. Frodyna: Zmiany na rynku pracy w ujęciu wojewódzkim. „Wiadomości Statystyczne” 2008, nr 3; E. Gałęcka: Zastosowanie funkcji dopasowań do analizy efektywności rynku pracy. „Wiadomości Statystyczne” 2007, nr 10; I. Kostrzewska, B. Pawełek: Analiza rynku pracy w ujęciu terytorialnym. „Wiadomości Statystyczne” 2007, nr 10; A. Newell, F. Pastore, M. Socha: Niektóre czynniki kształtujące regionalną strukturę bezrobocia w Polsce. „Ekonomista” 2000, nr 6; M. Podogrodzka: Regionalny indeks jakości zasobu bezrobotnych w Polsce w latach 1990-2010. „Polityka Społeczna” 2012, nr 2; T. Tokarski, E. Kwiatkowski: Bezrobocie regionalne w Polsce w latach 1995-2005. „Ekonomista” 2007, nr 4; T. Tokarski: Regionalne zróżnicowanie rynku pracy. „Wiadomości Statystyczne” 2005, nr 11.

ciu przestrzennym. Rozważania te pozwolą na weryfikację następujących hipotez badawczych: natężenie stosowanych instytucjonalnych aktywnych form przeciwdziałaniu bezrobociu zależy od oceny sytuacji na regionalnych rynkach pracy, tj. im ona gorsza, tym aktywność ta wyższa; przestrzenne zróżnicowanie stosowanych aktywnych form przeciwdziałaniu bezrobociu nie uległo zmianie w czasie.

W latach 1990-2010 liczba instrumentów wspierających osoby bezrobotne uległa znacznemu rozszerzeniu. W artykule omówiono jedynie te, które funkcjonują od początku lat 90. Wyrażają je takie zmienne, jak: średni roczny² udział bezrobotnych skierowanych przez urząd pracy na przyuczenie do zawodu (przekwalifikowanie); średni roczny udział bezrobotnych skierowanych do robót publicznych; średni roczny udział bezrobotnych skierowanych do prac interwencyjnych. Do oceny sytuacji na rynku pracy wykorzystano średnią roczną stopę bezrobocia. W rozważaniach na temat przestrzennego zróżnicowania za obiekt do porównań przyjęto województwo. W 1999 r. wprowadzono nowy podział administracyjny kraju, dlatego niniejsze rozważania będą prowadzone odrębnie dla lat 1990-1998 (49 województwach) oraz 1999-2009 (16 regionów). Mimo iż zakres i charakter prowadzonych analiz nie jest bezpośrednio porównywalny, to ich wspólne ukazanie może przyczynić się do lepszej oceny skuteczności stosowanych form na rynku pracy. Do wyodrębnienia jednorodnych grup województw, dla każdej z omawianych zmiennych, wykorzystano relację między przekrojową średnią arytmetyczną (\bar{x}) a przekrojowym odchyleniem standardowym ($S(x)$), tzn.: grupa I: $x_i < \bar{x} - S(x)$; II: $\bar{x} - S(x) \leq x_i < \bar{x}$; III: $\bar{x} \leq x_i < \bar{x} + S(x)$ oraz IV: $x_i \geq \bar{x} + S(x)$. Przyjęto, że wartość przeciętna stanowi punkt odniesienia do jej oceny. Wartości niższe od średniej oznaczają relatywnie lepszą sytuację na rynku pracy, ale gorszą dla oceny stosowanych instytucjonalnych form pomocy osobom bezrobotnym. Do określenia przestrzennej stabilności tych charakterystyk skorzystano ze współczynnika korelacji, przyjmując, że zależność ta jest istotna przy poziomie 0,05. W ocenie powiązań między natężeniem bezrobocia a natężeniem stosowanych form pomocy osobom bezrobotnym skorzystano również z tej miary, ale przyjmując, że dane o natężeniu jednej z omawianych aktywnych form przeciwdziałaniu bezrobociu pochodzą z okresu (t), a natężenie bezrobocia z okresu (t-1). W pracy korzystano z danych o bezrobociu rejestrowanym zaczerpniętych z publikacji GUS.

² Omawiane zmienne podlegają dużym miesięcznym wahaniom w ciągu roku, dlatego wyznaczono ich wartość przeciętną dla badanego roku.

1. Instytucjonalne formy pomocy osobom bezrobotnym³

Celem aktywnych form pomocy osobom bezrobotnym jest pomoc w znalezieniu im pracy oraz w ich aktywizacji zawodowej. Zmieniające się warunki rynku pracy sprawiają jednakże, że zmianie ulegają też wymogi stawiane ich uczestnikom. Urząd pracy, jeżeli nie może zapewnić takiej osobie odpowiedniej pracy, może więc skierować ją na szkolenie w celu zmiany lub podniesienia kwalifikacji zawodowych oraz nabycia umiejętności w poszukiwaniu i uzyskaniu zatrudnienia. Czas trwania takiego kursu nie może przekraczać 6 miesięcy, ale w przypadkach uzasadnionych może być przedłużony do 12. UP kieruje bezrobotnego na taki kurs, jeżeli zostanie uprawdopodobnione, że po jego odbyciu zapewni mu to uzyskanie pracy. W czasie odbywania szkolenia bezrobotnemu jest wypłacany zasiłek szkoleniowy oraz jest przyznawany bilet kredytowy, który uprawnia go do przejazdu z miejsca zamieszkania do miejsca szkolenia najtańszym środkiem komunikacji publicznej.

W latach 90. w ujęciu ogólnopolskim średni roczny odsetek osób bezrobotnych skierowanych na przekwalifikowanie stanowił około 0,5% ogólnej liczby bezrobotnych. W okresie późniejszym udział ten wyraźnie wzrósł i zawierał się w granicach 1,3%-3,6%. Zaobserwowane zmiany znajdują swoje odzwierciedlenie również na szczeblu wojewódzkim. W latach 1990-1998 odsetek ten wynosił 0,0%-2,0%, a w kolejnej dekadzie 3,2%-9,5%. Jednocześnie w pierwszej dekadzie omawianego okresu uporządkowanie województw według rosnącej wartości tego wskaźnika było stabilne w czasie, natomiast w kolejnej podlegało znacznym zmianom. W latach 90. przeważały województwa przyjmujące wartości niższe od przeciętnej i były one rozrzucone na całym obszarze Polski. Wartości jedynie nieco niższe od średniej dotyczyły tych regionów, które były rozlokowane w części centralnej i południowo-wschodniej kraju. Znacznie wyższe od średniej natomiast cechuje duże rozproszenie jednostek po kraju, z tym, że województwa przyjmujące wartości wyraźnie wyższe od przeciętnej leżały głównie na wschodnich terenach Polski (tab. 1).

³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. 2004. Nr 99, poz. 1001.

Tabela 1

Rozkład województw według średniego rocznego udziału osób bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach w 1998 r.

Klasa wartości	Województwa
2	olsztyńskie, wałbrzyskie, łódzkie, krakowskie, szczecińskie, bielskie, słupskie, pilskie, gdańskie, katowickie, poznańskie, jeleniogórskie, płockie, bydgoskie, wrocławskie, elbląskie, gorzowskie, nowosądeckie, opolskie, koszalińskie, lubelskie, piotrkowskie, warszawskie, leszczyńskie, kieleckie, siedleckie, zielonogórskie, suwalskie, częstochowskie, krośnieńskie, skierniewickie, sieradzkie, tarnowskie, toruńskie, konińskie, kaliskie, białostockie, rzeszowskie, radomskie (n = 39)
3	włocławskie, ciechanowskie, tarnobrzęskie, chełmskie, legnickie, łomżyńskie, ostrołęckie, białkopodlaskie, przemyskie, zamojskie (n = 10)

Źródło: Na podstawie informacji GUS.

Na początku kolejnej dekady obiekty położone w części środkowo-południowej i zachodnio-północnej Polski odznaczały się najniższymi wartościami tej miary. Nieco wyższymi, ale nadal niższymi niż przeciętna, charakteryzowały się głównie regiony w części środkowo-północnej, środkowej i południowo-wschodniej kraju. Na pozostałych obszarach Polski odsetek ten był wyższy od średniej, zwłaszcza w części środkowo-wschodniej. W 2010 r. obraz ten nieco się zmienił, chociaż niektóre województwa nadal należały do tych samych klas wartości co ponad dekadę wcześniej. Najniższy udział bezrobotnych skierowanych na szkolenia odnotowano w województwach położonych w części środkowo-wschodniej oraz południowo-wschodniej kraju. Nieco wyższy dotyczył głównie tych w części północno-wschodniej i południowo-zachodniej. Wyższy odsetek niż przeciętny wystąpił w regionach położonych w dość szerokim pasie przygranicznym Polski północno-zachodniej oraz w części środkowo-południowej kraju, a najwyższy w części środkowo-południowej kraju (tab. 2).

Tabela 2

Rozkład województw według średniego rocznego udziału osób bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach w 1999 r. i 2010 r.

Klasa wartości	Województwa	
	1999	2010
1	małopolskie, lubuskie, zachodniopomorskie (n = 3)	mazowieckie, podkarpackie, małopolskie (n = 3)
2	mazowieckie, lubelskie, wielkopolskie, podkarpackie, pomorskie (n = 5)	podlaskie, kujawsko-pomorskie, dolnośląskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie (n = 5)
3	podlaskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, warmińsko-mazurskie, śląskie, łódzkie, dolnośląskie (n = 7)	lubelskie, łódzkie, zachodniopomorskie, pomorskie, wielkopolskie, świętokrzyskie (n = 6)
4	świętokrzyskie (n = 1)	śląskie, opolskie (n = 2)

Źródło: Ibid.

Prace publiczne są organizowane przez gminne lub terenowe organy administracji rządowej. Ich celem jest pomoc w rozwoju społeczno-gospodarczym tych jednostek terytorialnych. Do robót publicznych w szczególności powinni być kierowani bezrobotni, którzy są absolwentami oraz pozostają bez pracy przez okres dłuższy niż 6 miesięcy. Jeżeli zaś rodzaj potencjalnie wykonywanych prac jest zgodny z posiadanymi kwalifikacjami przez bezrobotnego, a po upływie ich wykonywania zostanie on zatrudniony w tym zakładzie pracy, to ma on pierwszeństwo w jej podjęciu. Również w pierwszej kolejności do prac publicznych powinny być kierowane te osoby, dla których jest to wskazane ze względów społecznych. Okres zatrudnienia przy ich wykonywaniu nie może przekraczać 12 miesięcy. Bezrobotnemu zatrudnionemu przy ich wykonywaniu przysługuje bilet kredytowy, który uprawnia do przejazdu z miejsca zamieszkania do miejsca przyszłego zatrudnienia najtańszym środkiem komunikacji publicznej. UP może dokonać zwrotu części lub całości kosztów dojazdu do pracy i zakwaterowania osobie zamieszkałej w rejonie uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, a która została skierowana i podjęła zatrudnienie poza miejscem stałego zamieszkania. W okresie wykonywania prac publicznych bezrobotny otrzymuje wynagrodzenie, które w części jest pokrywane przez organ go zatrudniający oraz z Funduszu Pracy.

W latach 1992-1998⁴ bezrobotni zatrudnieni przy robotach publicznych w ujęciu ogólnopolskim stanowili średnio rocznie 0,1%-1,5% ogółu bezrobotnych. W okresie późniejszym udział ten nieco wzrósł i wynosił 1,0%-3,0%. W ujęciu przestrzennym zaobserwowano podobne zmiany, ale równocześnie uporządkowanie województw według rosnących wartości tego udziału nie było stabilne w czasie. W 1992 r. najniższy udział bezrobotnych skierowanych do robót publicznych obejmował głównie rejony Polski centralnej oraz północnej. Województwa przyjmujące wartości bliskie średniej były zaś położone w centralno-południowej części kraju. Obiekty o najwyższych wartościach tej miary były rozproszone na całym obszarze Polski, ze znaczną ich koncentracją w części południowo-wschodniej. W 1998 r. sytuacja ta nieco się zmieniła. Nadal najniższy udział odnotowywano w części centralnej i północnej Polski, ale już nieco niższy od średniej wystąpił w części północno-zachodniej i południowo-wschodniej. Wartości wyższe od przeciętnej obejmowały zaś obszar w części wschodniej i południowej kraju (tab. 3).

⁴ W latach 1990-1991 ta forma pomocy bezrobotnym nie była przewidziana przez ustawodawcę.

Tabela 3

Rozkład województw według liczby bezrobotnych przypadających na jednego bezrobotnego zatrudnionego przy robotach publicznych w 1992 r. i 1998 r.

Klasa wartości	Województwa	
	1992	1998
1	włocławskie, zielonogórskie, słupskie, rzeszowskie, łomżyńskie, suwalskie, koszalińskie, sieradzkie, płockie, białostockie, tarnobrzeskie, opolskie, piotrkowskie, toruńskie, gorzowskie, kaliskie, łódzkie, szczecińskie, przemyskie, bydgoskie, elbląskie, chełmskie (n = 22)	słupskie, elbląskie (n = 2)
2	częstochockie, olsztyńskie, legnickie, leszczyńskie, białkopodlaskie, kieleckie, tarnowskie, bielskie, radomskie, krośnieńskie, wałbrzyskie, lubelskie, poznańskie, siedleckie, konińskie, skierniewickie, ciechanowskie, zamojskie, wrocławskie (n = 19)	włocławskie, wałbrzyskie, łomżyńskie, łódzkie, tarnobrzeskie, bydgoskie, gorzowskie, suwalskie, zielonogórskie, wrocławskie, koszalińskie, pilskie, szczecińskie, olsztyńskie, rzeszowskie, siedleckie, ciechanowskie, toruńskie, poznańskie, piotrkowskie, legnickie, tarnowskie, kieleckie, konińskie, częstochockie, przemyskie, bielskie, lubelskie (n = 28)
3	nowosądeckie, jeleniogórskie, pilskie, krakowskie, warszawskie, gdańskie, ostrołęckie, katowickie (n = 8)	jeleniogórskie, krakowskie, katowickie, gdańskie, sieradzkie, chełmskie, leszczyńskie, radomskie, zamojskie, opolskie, ostrołęckie, nowosądeckie, warszawskie, białostockie, białkopodlaskie, skierniewickie, płockie, kaliskie, krośnieńskie (n = 19)

Źródło: Ibid.

W kolejnej dekadzie odnotowano zmianę tego przestrzennego obrazu. Na jej początku najniższymi wartościami tej miary charakteryzowały się rejony Polski środkowo-południowej oraz środkowo-zachodniej. Nieco wyższe, ale nadal niższe od przeciętnej, dotyczyły głównie tych położonych w części środkowej kraju, biegnących od wschodniej do zachodniej granicy Polski, oraz w części południowo-zachodniej. Wyższy udział od średniej odnotowano zaś w Polsce środkowo-północnej, południowo-wschodniej i południowo-zachodniej. W 2010 r. obiekty charakteryzujące się najniższym udziałem bezrobotnych zatrudnionych przy robotach publicznych były rozlokowane głównie w części środkowo-południowej Polski, a odznaczające się nieco wyższymi jej wartościami były położone w części południowo-wschodniej, południowo-zachodniej i w części centralnej kraju. Województwa w części północno-wschodniej Polski przyjmowały wartości wyższe niż przeciętna, a najwyższe dotyczyły jednostek w różnych częściach kraju (tab. 4).

Tabela 4

Rozkład województw według liczby bezrobotnych przypadających na jednego bezrobotnego zatrudnionego przy robotach publicznych w 1999 r. i 2010 r.

Klasa wartości	Województwa	
	1999	2010
1	śląskie, małopolskie, lubelskie (n = 3)	śląskie, małopolskie (n = 2)
2	łódzkie, wielkopolskie, zachodniopomorskie, mazowieckie, podlaskie, dolnośląskie (n = 6)	podkarpackie, pomorskie, świętokrzyskie, dolnośląskie, lubelskie, wielkopolskie, mazowieckie, lubuskie (n = 8)
3	świętokrzyskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, pomorskie, lubuskie (n = 5)	podlaskie, łódzkie, warmińsko-mazurskie (n = 3)
4	kujawsko-pomorskie, opolskie (n = 2)	opolskie, zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie (n = 3)

Źródło: Ibid.

Prace interwencyjne są organizowane dla bezrobotnych przez organ zatrudnienia stopnia podstawowego w zakładzie pracy, w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy. Do prac tych w szczególności są kierowani: bezrobotni absolwenci; osoby pozostające bez pracy przez okres dłuższy niż 6 miesięcy; bezrobotni, którzy po upływie okresu ich wykonywania zostaną zatrudnieni na dalszy okres; osoby samotnie wychowujące dzieci; osoby, którym przysługuje zasiłek dla bezrobotnych, ale których małżonek jest również bezrobotnym; bezrobotni, dla których zatrudnienie jest wskazane ze względów społecznych. W okresie wykonywania tych prac bezrobotny uzyskuje wsparcie w postaci biletu kredytowego, który uprawnia do przejazdu z miejsca zamieszkania do miejsca zatrudnienia najtańszym środkiem komunikacji publicznej. UP może dokonać zwrotu części lub całości kosztów dojazdu do pracy i zakwaterowania osobie zamieszkałej w rejonie uznanym za zagrożony szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, a która została skierowana i podjęła zatrudnienie poza miejscem stałego zamieszkania. W okresie zatrudnienia część wynagrodzenia otrzymywanego przez bezrobotnego jest finansowana przez organ zatrudniający taką osobę oraz z Funduszu Pracy.

W latach 1990-2010 średni roczny udział bezrobotnych zatrudnionych przy pracach interwencyjnych w skali kraju stanowił 0,4%-3,5%. W ujęciu przestrzennym różnice między województwami w wartości tego wskaźnika sięgały od kilku do kilkunastu p.p., a uporządkowanie województw według jej rosnących wartości nie było stabilne w czasie. W 1990 r. najniższy udział bezrobotnych zatrudnionych przy pracach interwencyjnych wystąpił głównie w rejonach Polski północnej oraz południowo-zachodniej, a najwyższy w części środkowej i środkowo-południowej. W 1998 r. sytuacja ta nieco się zmieniła i odsetek niższy od średniej dotyczył obszarów północno-zachodnich, południowo-zachodnich i środkowo-wschodnich kraju, zaś wyższy regionów rozlokowanych na całym jego obszarze (tab. 5).

Tabela 5

Rozkład województw według liczby bezrobotnych przypadających na jednego bezrobotnego zatrudnionego przy pracach interwencyjnych w 1990 r. i 1998 r.

Klasa wartości	Województwa	
	1990	1998
1	bielskie, katowickie, piłskie, słupskie, chełmskie, gorzowskie, leszczyńskie, wrocławskie, legnickie, bydgoskie, lubelskie, płockie, opolskie, zamojskie (n = 14)	
2	szczecińskie, tarnowskie, białostockie, koszalińskie, olsztyńskie, częstochowskie, wałbrzyskie, kieleckie, elbląskie, nowosądeckie, toruńskie, łódzkie, sieradzkie, suwalskie (n = 14)	słupskie, wałbrzyskie, łomżyńskie, piłskie, elbląskie, koszalińskie, suwalskie, olsztyńskie, zamojskie, łódzkie, krośnieńskie, zielonogórskie, konińskie, legnickie, kieleckie, wrocławskie, radomskie, gorzowskie, tarnobrzesckie, bydgoskie, ciechanowskie, lubelskie, kaliskie, chełmskie, gdańskie, siedleckie, leszczyńskie, piotrkowskie, toruńskie, tarnowskie, białkopodlaskie, wrocławskie, nowosądeckie, częstochowskie, opolskie, płockie, jeleniogórskie, przemyskie, szczecińskie, poznańskie, ostrołęckie, białostockie, warszawskie, rzeszowskie (n = 44)
3	białkopodlaskie, jeleniogórskie, rzeszowskie, piotrkowskie, kaliskie, poznańskie, krośnieńskie, wrocławskie, tarnobrzesckie, skierniewickie, siedleckie, zielonogórskie (n = 12)	krakowskie, katowickie, bielskie, sieradzkie, skierniewickie (n = 5)
4	ostrołęckie, łomżyńskie, radomskie, warszawskie, ciechanowskie, krakowskie, konińskie, gdańskie, przemyskie (n = 9)	

Źródło: Na podstawie informacji GUS oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

W 1999 r. województwa charakteryzujące się najniższym udziałem bezrobotnych zatrudnianych przy pracach interwencyjnych były położone w środkowo-południowej części Polski. Już nieco wyższe wartości tej miary, ale wciąż niższe od średniej, obejmowały część Polski centralnej oraz południowo-zachodniej oraz północno-zachodniej. Obiekty o nieco wyższym zaś odsetku niż przeciętny były rozlokowane w części środkowo-zachodniej Polski, a o najwyższym w części środkowo-północnej, północno-wschodniej i południowo-wschodniej. W 2010 r. jedynie część województw nadal przynależała do tych samych klas wartości co w poprzednim okresie. Najniższy odsetek odnotowano w części Polski południowo-zachodniej. Do kolejnej klasy należały zaś obiekty położone w części środkowej i południowo-wschodniej kraju. Nieco wyższy udział od przeciętnej dotyczył województw Polski północno-zachodniej oraz północno-wschodniej i południowo-wschodniej, a najwyższy tych w części północno-wschodniej i środkowo-zachodniej (tab. 6).

Tabela 6

Rozkład województw według liczby bezrobotnych przypadających na jednego bezrobotnego zatrudnionego przy pracach interwencyjnych w 1999 r. i 2010 r.

Klasa wartości	Województwa	
	1999	2010
1	małopolskie, śląskie (n = 2)	śląskie, opolskie, dolnośląskie, wielkopolskie (n = 4)
2	opolskie, zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie, lubelskie, mazowieckie, dolnośląskie, łódzkie, wielkopolskie (n = 9)	lubelskie, małopolskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, łódzkie (n = 5)
3	lubuskie (n = 1)	zachodniopomorskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, pomorskie (n = 5)
4	pomorskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, podlaskie (n = 4)	warmińsko-mazurskie, lubuskie (n = 2)

Źródło: Na podstawie informacji GUS.

Reasumując, w latach 1990-2010 z omawianych instytucjonalnych aktywnych form pomocy osobom bezrobotnym korzystał relatywnie niewielki odsetek bezrobotnych. W układzie przestrzennym zaobserwowano wyraźne dysproporcje między województwami, a ich poziom zróżnicowania zależał od analizowanych instrumentów oraz badanego okresu. Rozkład województw według rosnących wartości tych wskaźników też nie był stabilny w czasie. Nie odnotowano też istotnej przestrzennej zależności między tymi charakterystykami, tzn. wyższy udział bezrobotnych skierowanych na przekwalifikowanie nie warunkował udziału osób zatrudnionych przy pracach publicznych czy interwencyjnych (współczynnik korelacji był nieistotny).

2. Stopa bezrobocia

W latach 1990-2010 ogólnopolska stopa bezrobocia podlegała licznym wahaniom. W pierwszej połowie lat 90. oraz w pierwszej połowie pierwszej dekady XXI w. systematycznie rosła, ale w drugiej połowie tych dekad malała. Od 2008 r. ponownie rosła, ale jej tempo zmian było już znacznie wolniejsze niż w latach poprzednich. Mimo pewnych różnic w tendencjach zaobserwowanych na szczeblu wojewódzkim, ich uporządkowanie według rosnącej wartości stopy bezrobocia było relatywnie stabilne w czasie. W latach 90. województwa charakteryzujące się najwyższą stopą bezrobocia obejmowały głównie pas Polski północnej oraz centrum kraju. Obszary o nieco już niższej jej wartości tworzyły pas biegnący ze środkowego-zachodu w kierunku południowo-wschodnim. Regiony odznaczające się już niższą wartością od średniej koncentrowały się głównie w części wschodniej i południowej oraz północno-zachodniej Polski.

W pierwszej dekadzie XXI w., podobnie jak w okresie wcześniejszym, najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w części północno-zachodniej i północno-wschodniej kraju. Nieco niższa, ale nadal wyższa od średniej, wystąpiła w Polsce południowo-wschodniej oraz środkowo-północnej. Część południowo-zachodnia kraju charakteryzowała się natomiast już nieco niższą wartością tej miary niż przeciętna, zaś najniższą województwa położone w pasie części środkowej kraju, biegnącym z północy na południe (tab. 7).

Tabela 7

Rozkład województw według stopy bezrobocia w 1998 r. i 2010 r.

Klasa wartości	Województwa	
	1998	2010
2	bielskie, wrocławskie, katowickie, krakowskie, poznańskie, warszawskie, nowosądeckie, zamojskie, szczecińskie, tarnowskie, leszczyńskie, opolskie, białkopodlaskie, częstochowskie, białostockie, lubelskie, skierniewickie, siedleckie, gdańskie (n = 19)	wielkopolskie, mazowieckie, śląskie, małopolskie, łódzkie, pomorskie, dolnośląskie, lubuskie, opolskie, podlaskie (n = 10)
3	zielonogórskie, przemyskie, kaliskie, łomżyńskie, tarnobrzskie, chełmskie, sieradzkie, pilskie, konińskie, ostrołęckie, gorzowskie, radomskie, legnickie, piotrkowskie, plockie, bydgoskie, krośnieńskie, łódzkie, rzeszowskie, kieleckie (n = 20)	świętokrzyskie, lubelskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie (n = 4)
4	śląskie, suwalskie, koszalińskie, olsztyńskie, elbląskie, wałbrzyskie, wrocławskie, ciechanowskie, jeleniogórskie, toruńskie (n = 10)	zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie (n = 2)

Źródło: Na podstawie informacji GUS oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

3. Stopa bezrobocia a instrumenty rynku pracy

Oceniając wpływ sytuacji na rynku pracy w okresie (t-1) na natężenie stosowanych instytucjonalnych aktywnych instrumentów rynku pracy w okresie (t), można zauważyć, że w latach 90. istotną ujemną przekrojoową zależność odnotowano między stopą bezrobocia a odsetkiem bezrobotnych skierowanych na przekwalifikowanie i zatrudnionych przy robotach publicznych. Wzrostowi stopy bezrobocia towarzyszył spadek udziału osób korzystających z tych form pomocy bezrobotnym. Brak istotnej zależności odnotowano zaś dla stopy bezrobocia i odsetka osób skierowanych do prac interwencyjnych. Wnikając nieco głębiej w te zależności, można dostrzec, że wśród województw charakteryzujących się najniższą stopą bezrobocia przeważały te regiony, dla których odsetek osób skierowanych do robót publicznych był zbliżony do przeciętnej przekrojowej, a skierowanych na przekwalifikowanie wyraźnie od niej wyższy. Dla zatrudnionych przy pracach interwencyjnych relacje takie nie wystąpiły. Wśród

regionów przyjmujących zaś nieco wyższe wartości stopy bezrobocia od grupy poprzedniej, ale nadal niższe od przeciętnej, dominowały te województwa, gdzie udział osób zatrudnionych przy robotach publicznych i pracach interwencyjnych był niższy od średniej, a osób skierowanych na przekwalifikowanie podobny do przeciętnej przekrojowej. Jeżeli zaś stopa bezrobocia była wyższa aniżeli średnia, to w większości województw odsetek osób skierowanych do robót publicznych i prac interwencyjnych był wyraźnie niższy od średniej, ale dla skierowań na przekwalifikowanie do niej zbliżony. W większości województw charakteryzujących się najgorszą sytuacją na rynku pracy, odsetek osób skierowanych do robót publicznych oraz na przekwalifikowanie był najniższy, a zatrudnionych przy pracach interwencyjnych zbliżony do wartości przeciętnej.

Reasumując, w latach 90. w większości województw charakteryzujących się relatywnie dobrą sytuacją na rynku pracy, bezrobotni częściej korzystali z kursów szkoleniowych organizowanych przez urząd pracy, natomiast w regionach odznaczających się złą sytuacją przeważały prace interwencyjne i roboty publiczne.

W kolejnej dekadzie sytuacja ta przedstawiała się nieco inaczej i uległa zasadniczym zmianom. O ile na początku tego okresu obserwowano brak istotnej zależności między omawianymi charakterystykami, o tyle pod koniec była ona istotnie ujemna dla stopy bezrobocia i odsetka osób skierowanych na przekwalifikowanie. Ponadto większość województw charakteryzujących się najniższą stopą bezrobocia miała również najniższy odsetek bezrobotnych skierowanych do prac interwencyjnych oraz robót publicznych, ale wyższy od przeciętnej dla osób skierowanych na przekwalifikowanie. Wśród regionów odznaczających się już nieco wyższą stopą bezrobocia dominowały te województwa, dla których odsetek bezrobotnych skierowanych do prac interwencyjnych oraz robót publicznych był podobny do średniej, a skierowanych na przekwalifikowanie znacznie od niej niższy. W większości regionów z najwyższą stopą bezrobocia odsetek osób skierowanych do prac interwencyjnych oraz robót publicznych był relatywnie wysoki, a skierowanych na przekwalifikowanie zbliżony do przeciętnej.

Reasumując, w pierwszej dekadzie XXI w. w większości województw charakteryzujących się względnie dobrą sytuacją na rynku pracy, odsetek osób skierowanych w nich na przekwalifikowanie był jednym z najwyższych, a w tych województwach, gdzie sytuacja była zła, dotyczyło to osób zatrudnionych przy pracach interwencyjnych oraz robotach publicznych. Podobną sytuację odnotowano w latach 90., co oznacza, że mimo upływu czasu kierunki kierowania instytucjonalnej pomocy dla osób bezrobotnych w zależności od sytuacji na rynku pracy zasadniczo nie uległy zmianie.

Podsumowanie

Analiza przestrzennego zróżnicowania bezrobocia i wybranych instrumentów rynku pracy pozwala na wyciągnięcie kilku spostrzeżeń, istotnych zarówno z punktu widzenia informacji o samym rynku pracy, jak i skuteczności stosowanych na nim aktywnych form pomocy osobom bezrobotnym.

W latach 1990-2010 w skali ogólnopolskiej odsetek bezrobotnych korzystających z tych form był stosunkowo niewielki, ale wyraźnie zmieniający się w czasie. Podobny trend obserwowano również w przekroju województw. Różne natężenie zmian sprawiło, że rozkład województw według wartości tych charakterystyk nie zawsze był stabilny w czasie. Oceniając zgodność rozkładów stopy bezrobocia według województw i omawianych aktywnych instytucjonalnych form pomocy osobom bezrobotnym, można zauważyć, że w latach 90. w tych regionach, gdzie natężenie bezrobocia było wysokie udział bezrobotnych skierowanych na przekwalifikowanie oraz zatrudnionych przy robotach publicznych był niski. Różna wartość stopy bezrobocia nie warunkowała natomiast odsetka bezrobotnych zatrudnionych przy pracach interwencyjnych. Na początku kolejnej dekady nie zaobserwowano istotnego przestrzennego współwystępowania dla tych charakterystyk, ale pod jej koniec była ona istotnie ujemna między stopą bezrobocia a odsetkiem osób skierowanych na przekwalifikowanie. Złej sytuacji na rynku pracy towarzyszył niski udział osób korzystających z tych aktywnych form pomocy osobom bezrobotnym. Jednocześnie należy zauważyć, że w większości województw, które odznaczały się relatywnie bardzo dobrą sytuacją na rynku pracy, bezrobotni częściej korzystali z kursów szkoleniowych, natomiast w regionach z bardzo złą sytuacją na rynku pracy, przeważały prace interwencyjne i roboty publiczne.

Wnioski z przeprowadzonej analizy nie potwierdziły postawionych hipotez badawczych. Natężenie stosowanych aktywnych form przeciwdziałaniu bezrobociu nie było zbieżne z oceną sytuacji na regionalnych rynkach pracy. Przestrzennemu wzrostowi poziomu bezrobocia nie towarzyszył wzrost odsetka bezrobotnych korzystających z tych instytucjonalnych instrumentów rynku pracy.

Literatura

- Frodyna K.: Zmiany na rynku pracy w ujęciu wojewódzkim. „Wiadomości Statystyczne” 2008, nr 3.
- Gałecka E.: Zastosowanie funkcji dopasowań do analizy efektywności rynku pracy. „Wiadomości Statystyczne” 2007, nr 10.

- Bezrobocie rejestrowane. Wydawnictwa z różnych lat okresu 1990-2010. GUS, Warszawa.
- Kostrzewska I., Pawełek B.: Analiza rynku pracy w ujęciu terytorialnym. „Wiadomości Statystyczne” 2007, nr 10.
- Newell A., Pastore F., Socha M.: Niektóre czynniki kształtujące regionalną strukturę bezrobocia w Polsce. „Ekonomista” 2000, nr 6.
- Podogrodzka M.: Regionalny indeks jakości zasobu bezrobotnych w Polsce w latach 1990-2010. „Polityka Społeczna” 2012, nr 2.
- Tokarski T., Kwiatkowski E.: Bezrobocie regionalne w Polsce w latach 1995-2005. „Ekonomista” 2007, nr 4.
- Tokarski T.: Regionalne zróżnicowanie rynku pracy. „Wiadomości Statystyczne” 2005, nr 11.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. 2004. Nr 99, poz. 1001.

SPATIAL VARIABILITY OF CONTRACTS ACTIVE FORMS OF UNEMPLOYMENT IN POLAND

Summary

Continued from the start of the 1990s, a high level of unemployment remains in centre of the interest among many researchers of various scientific disciplines. Attempting to determine the intensity of the determinants of the phenomenon, especially the impact of various forms of aid is addressed to persons without work. In the article we submit the spatial analysis of selected instruments which help unemployed persons and unemployment rates in their intensity.