Janusz Meller

Przestrzenne zróżnicowanie polskiego rynku pracy i jego konsekwencje

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na przestrzenne zróżnicowanie rynku pracy w Polsce oraz skutki tego zjawiska, zwłaszcza w procesie integracji z Unią Europejską.

Koncentruję się na uzasadnieniu czterech twierdzeń.

1. Rynek pracy jest niezwykle głęboko zróżnicowany ze względu na cechy obszaru, na którym został ukształtowany i funkcjonuje. Jest to przejaw ważnej właściwości rynku pracy, jakim jest jego segmentacja.
2. Równoważenie regionalnych i lokalnych rynków pracy jest uzależnione w najwyższym stopniu od aktywności i skuteczności prowadzonej polityki makroekonomicznej oraz regionalnej.
3. Integracja ekonomiczna z Unią Europejską będzie powodowała zarówno komplikacje na regionalnych i lokalnych rynkach pracy, jak i stwarzała możliwości zwiększania produktywnego zatrudnienia i wzrostu popytu na pracę. Są szanse, aby czynniki sprzyjające przeważały.
4. Regionalna polityka zatrudnienia musi być uzupełniona przez dynamiczną politykę rynku pracy. Musi być ona zróżnicowana na różnych obszarach, efektywna i oparta na współdziałaniu zainteresowanych podmiotów.

1. Rynek pracy w ujęciu przestrzennym

Ludzie mieszkają, zaspokajają swoje potrzeby, rozwijają się i pracują w określonych miejscach przestrzeni geograficznej. Dlatego – podobnie jak cały system

gospodarczy – rynek pracy ma silnie wyrażony aspekt przestrzenny. Nie istnieje jeden homogeniczny rynek. W realnej rzeczywistości funkcjonują regionalne i lokalne (miejscowe) rynki pracy. Ich granice są zawsze nieostro określone i zmienne. Pod wpływem odmiennych warunków przyrodniczych, dotychczasowych procesów rozwojowych, położenia geograficznego, zjawisk demograficznych oraz z wielu innych powodów, wyodrębnione przestrzennie rynki pracy różnią się pomiędzy sobą, a przemieszczanie się pomiędzy nimi zasobów pracy jest utrudnione i kosztowne. Przyznać trzeba, że klasyczne teorie segmentacji (na przykład koncepcja dualnego rynku pracy) nie uwzględniają tego aspektu. Jest to jednak ich słabość. Współcześni badacze, zwłaszcza ci, którzy przywiązują znaczenie do badań empirycznych[1], nie mają wątpliwości co do zróżnicowania rynków pracy w zależności od przestrzeni, na której styka się podaż pracy z popytem.

Ujęcie przestrzenne może być określane za pomocą dwóch kryteriów. Pierwsze, bardzo popularne, wyodrębnia pewien obszar, najczęściej korzystając (co jest oczywistym uproszczeniem) z obowiązujących granic podziału administracyjnego państwa. Mowa wówczas na przykład o regionalnych (wojewódzkich) lub lokalnych (powiatowych) rynkach pracy. Drugie podejście uwzględnia (w ramach pewnego obszaru) rynki pracy związane z ukształtowanymi ośrodkami lub rejonami o wspólnych cechach. Mogą to być na przykład duże centra miejsko-gospodarcze (aglomeracje), małe miasta oraz tereny wiejskie.

Ciągle powtarzanym postulatem jest możliwie trafne dostosowanie prowadzonej polityki zatrudnienia i rynku pracy do jego specyfiki. Wymaga to obiektywnego opisu wyodrębnionych przestrzennie rynków pracy. Aby charakterystyka była wystarczająco konkretna i mogła służyć praktyce, musi opierać się na wielu parametrach, wyrażających różne aspekty zjawisk istotnych dla rynku pracy.

Umownie można zwrócić uwagę na c z t e r y zbiory cech ważnych dla charakterystyki wyodrębnionych przestrzennie rynków pracy:

- związanych z podażą zasobów pracy,
- prezentujących popyt na pracę,
- oceniających ogólną sytuację na danym rynku pracy oraz
- wartościujących jakość gospodarowania potencjałem ludzkim.

Zbiór podażowy powinien między innymi uwzględniać:

- ludność w wieku zdolności do pracy w przekroju wieku, płci, miejsca zamieszkania.
- strukturę ludności według poziomu oraz charakteru (kierunków) wykształcenia.
- przewidywany dopływ kandydatów do pracy spoza danego obszaru, w tym z zagranicy.

---

[1] Zob. E. K r y ń s k a, *Segmentacja rynku pracy. Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna*, Wyd. UŁ, Łódź 1996, s. 13.

Popyt na pracę[2] może być opisany między innymi poprzez następujące informacje:

- Struktura zaspokajanego popytu, czyli ukształtowanego zatrudnienia w szerokim sensie. Można wyprowadzić w tym wypadku liczne przekroje, a między innymi:
  - rodzaje (segmenty) działalności gospodarczej według nomenklatury Europejskiej Klasyfikacji Działalności (EKD),
  - grupy zawodowo-kwalifikacyjne,
  - charakter zatrudnienia (własna działalność gospodarcza, zatrudnienie na podstawie stosunku pracy, praca stała lub określona w czasie, praca w pełnym lub niepełnym wymiarze itp.),
  - skala (wielkość) podmiotów zatrudniających, mierzona liczbą pracujących,
  - przynależność pracodawców do sektora własności publicznej lub prywatnej (w tym zagranicznej).
- Popyt kompensacyjny, związany z obsadą zwolnionych miejsc pracy (wymiana pracowników, przechodzenie w stan bezczynności zawodowej itp.).
- Popyt wynikający z przyrostu miejsc pracy między innymi jako efekt inwestycji „rozszerzających" lub przedsięwzięć organizacyjnych.
- Popyt generowany przez podmioty zlokalizowane poza danym obszarem, w tym za granicą (odpływ zasobów).
- Popyt wyrażony poprzez zgłoszone przez pracodawców wolne miejsca pracy. Struktura ofert pracodawców. Nie obsadzone w dłuższym okresie miejsca pracy.

Syntetyczna ocena sytuacji na rynku pracy powinna między innymi uwzględniać:

- Charakter (kierunek) nierównowagi oraz jej skalę w wyrazie bezwzględnym. Liczebność bezrobotnych (łącznie z szacunkiem bezrobocia ukrytego) lub deficyt kandydatów do pracy.
- Stopa bezrobocia w różnych odmianach i przekrojach.
- Płynność rynku pracy (dopływy i odpływy z bezrobocia).
- Struktura i populacja bezrobotnych według:
  - cech demograficznych (płeć, wiek),
  - wykształcenia,
  - statusu w czasie poprzedzającym stan bezrobocia,
  - udziału grup szczególnego ryzyka i ich składu wewnętrznego,
  - okresu pozostawania bez pracy,
  - miejsca zamieszkania,
  - uprawnienia do zasiłku z tytułu bezrobocia.

---

[2] Szerzej na temat popytu na zasoby pracy zob. E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Popyt i pracodawcy na rynku pracy w Polsce*, Toruń 1998 oraz J. Meller, *Popyt na pracę oraz jego determinanty*, [w:] *Gospodarka zasobami pracy*, red. R. Horodeński, Wyd. WSE, Białystok 1998.

- Niedostosowania zawodowo-kwalifikacyjne na rynku pracy. Zawody nadwyżkowe i deficytowe.
- Identyfikacja głównych przyczyn nierównowagi na rynku pracy ze wskazaniem na ich rangę oraz stopień trwałości.

Potrzeba oceny jakości gospodarowania zasobami pracy na danym obszarze wynika z przekonania co do ważności wykwalifikowanej pracy, jako czynnika rozwoju oraz możliwości realizowania przez nią także funkcji dochodowej i psychospołecznej. Ocena w tej części powinna uwzględniać:

- Jakość miejscowych zasobów pracy. Poza kwalifikacjami należy brać pod uwagę także trudno wymierne właściwości jak skłonność do rozwoju, aktywność i innowacyjność, gotowość do zmian i przemieszczeń.
- Produktywność (wydajność) zatrudnionych.
- Wynagrodzenia i koszty pracy.
- Stopień spożytkowania potencjału pracy między innymi poprzez obliczanie i analizę tzw. współczynnika zatrudnialności. (Jest to udział osób pracujących w liczbie ludności zdolnej do pracy).
- Wyposażenie rynku w podmioty promujące i ułatwiające racjonalne zatrudnienie. Poziom działalności publicznych służb zatrudnienia oraz innych agencji personalnych. Efektywność stosowanych aktywnych form ograniczania bezrobocia.

Na tle dokonanego przeglądu nasuwają się następujące uwagi:

1. Są to jedynie przykładowo wymienione aspekty, z których punktu widzenia można badać i oceniać przestrzennie ukształtowane rynki pracy. Można naturalnie rozszerzać zakres informacji i wzbogacać ją o inne cechy.

2. Często zgromadzone i przetworzone informacje mogą się odnosić do aktualnej sytuacji lub mieć charakter retrospektywny. Szczególnie jednak istotne są realistyczne prognozy. Odnosi się to zwłaszcza do procesów demograficznych oraz przyszłego zapotrzebowania pracodawców na pracowników w przekrojach zawodowo-kwalifikacyjnych.

3. Informacje, o których wyżej mowa, są w dominującym stopniu łatwo dostępne w systemie statystyki państwowej oraz statystyki rynku pracy. Tylko w wypadku niektórych ocen jakościowych byłyby niezbędne pewne dodatkowe specjalne badania.

4. Byłoby celowe opracowanie i spopularyzowanie metodyki analizy i oceny przestrzennie wyodrębnionych rynków pracy. Jednolitość metod i pomiar różnych cech według uzgodnionej skali i w powszechnie przyjętych jednostkach pozwoliłoby w sposób standaryzowany i porównywalny oceniać sytuację w różnych regionach i mniejszych obszarowo jednostkach oraz określać typy rynków pracy. Służyłoby to podwyższeniu obiektywizmu ocen i ułatwiało dostosowanie środków polityki rynku pracy do szczególnych właściwości danego obszaru.

Powyższe rozważania świadomie zostały skoncentrowane na kwestiach metodycznych. Ich ilustracją faktograficzną niech będą elementarne informacje wskazujące na różnice regionalnych rynków pracy w skali „nowych" województw (dane na koniec grudnia 1999 roku)[3]. Stopa bezrobocia (mierzona do ogółu zawodowo czynnych) mieściła się w przedziale od 22,8% (województwo warmińsko-mazurskie) do 9,6% (mazowieckie). Liczba bezrobotnych przekraczała w niektórych regionach 200 tysięcy osób (mazowieckie – 249 tysięcy), a w innych była poniżej 60 tysięcy (opolskie – 59,5 tysięcy). Praktycznie w całym kraju wśród bezrobotnych przeważają kobiety. Jednak ta przewaga w województwie opolskim jest bardzo duża (udział kobiet wśród bezrobotnych to około 60%), a w innych regionach znacznie mniejsza (na przykład w województwie lubelskim i łódzkim około 52%). Podobnie w większości regionów w populacji bezrobotnych w dużym stopniu partycypują mieszkańcy wsi. W niektórych z nich jest aż 65% (podkarpackie). Równocześnie ten udział w województwie śląskim wynosi zaledwie 18,8%. Nieco mniejsze są różnice w udziale bezrobotnych posiadających prawo do zasiłku. W województwie pomorskim około 30% otrzymuje jeszcze zasiłki, a w lubelskim, małopolskim i śląskim jest to poniżej 20%.

Ostro zróżnicowana jest sytuacja uwzględniająca miejsca pracy zgłoszone przez pracodawców. Niektóre regiony dysponują ponad tysiącem miejsc pracy (mazowieckie), a w innych urzędy miały w rejestrze poniżej 100 ofert (lubuskie – 44). Uwzględniając liczbę zarejestrowanych bezrobotnych, okazuje się, że na 1 wolne miejsce pracy przypada od 1600 – 1700 (lubuskie, świętokrzyskie) do mniej niż 22 bezrobotnych (mazowieckie). Zgłoszone miejsca pracy pochodzą przy tym albo nieomal wyłącznie (w 90 – 95%) od pracodawców prywatnych (lubuskie, opolskie, pomorskie, zachodniopomorskie), albo też ich udział spada do nieco ponad 60% (województwo świętokrzyskie).

Należy jeszcze dodać, że im porównywane rynki pracy obejmują większy obszar, tym różnice pomiędzy nimi, ze zrozumiałych względów, są mniejsze. Operowanie w związku z tym nowymi jednostkami wojewódzkimi nieco zaciemnia obraz, gdyż wewnątrz tych dużych przestrzennie organizmów funkcjonują diametralnie różne rynki pracy. Na przykład województwo mazowieckie to zarówno metropolitalna Warszawa, w której mają miejsce przejawy pełnego zatrudnienia i deficyt niektórych kategorii specjalistów, oraz takie miasta i okoliczne tereny, na których występuje wyjątkowo duże bezrobocie (Ciechanów, Ostrołęka, Radom i inne). Faktem jest, że relacja pomiędzy najwyższą i najniższą stopą bezrobocia wynosi:

- w skali „nowych" województw – 2,4,
- w skali „starych" województw – około 8,
- w skali rejonów (powiatów) – 15 razy.

[3] GUS, Bezrobocie rejestrowane w Polsce. I – IV kwartał 1999, Warszawa 2000.

2. Regionalna polityka ekonomiczna oraz jej wpływ na zatrudnienie i rynek pracy

We współczesnym świecie można zaobserwować dwa podejścia do rozwiązywania problemów bezrobocia. Pierwsze wychodzi z założenia, że źródła bezrobocia mają właściwości realne i wynikają ze stanu gospodarki emitującej zbyt mało miejsc pracy. Powoduje to ich deficyt. Dlatego skuteczne przeciwdziałanie wymaga aktywnej polityki gospodarczej wspierającej rozwój o prozatrudnieniowym charakterze.

Związana z tym modelem polityka zatrudnienia tworzy miejsca pracy ekonomicznie uzasadnione, efektywne i względnie trwałe. W mniejszym też stopniu obciąża finanse publiczne.

Drugie podejście zakłada, iż źródła bezrobocia emituje sam rynek pracy i postawy ludzi. Ten pierwszy jest źle zorganizowany, nie dostarcza szybkiej i pełnej informacji o szansach zatrudnienia. Natomiast bezrobotni nie wykazują niezbędnej aktywności i determinacji w dostosowywaniu się do oczekiwań pracodawców oraz w poszukiwaniu zatrudnienia. W tej sytuacji kluczem do ograniczenia bezrobocia są programy i środki aktywizowania rynku pracy i bezrobotnych. Na pierwszy plan wysuwa się – obciążająca fundusze społeczne i niezbyt skuteczna – polityka rynku pracy.

Jestem zwolennikiem pierwszej z powyższych strategii, w której polityka rynku pracy też ma swoje miejsce, ale jako element uzupełniający. Odnosi się to także do skali regionalnej i lokalnej. Równoważenie tych rynków pracy jest uzależnione w najwyższym stopniu od aktywności i skuteczności polityki makroekonomicznej oraz towarzyszącej jej polityki inter- oraz intraregionalnej. Działania interwencyjne na rynku pracy nie są w stanie nawet złagodzić w istotny sposób następstw ograniczonej chłonności miejscowej gospodarki na zasoby pracy. Wynika to z nieuniknionej wtórności skali i struktury zatrudnienia (czyli popytu na pracę) względem wzrostu gospodarczego. Nie ma potrzeby omawiania problemów współczesnej polityki regionalnej i jej stanu w Polsce[4]. Zatrzymam się jedynie na kilku kwestiach bezpośrednio wiążących się z tematem tego opracowania.

Punktem wyjściowym jest przekonanie, że w praktyce polityki gospodarczej nie należy traktować zasobów pracy wymagających zatrudnienia jako czynnika zagrożenia i problemu, przynoszącego wyłącznie kłopoty.

Można zrozumieć takie postawy podmiotów i ludzi odpowiedzialnych za politykę gospodarczą, a działających w warunkach bezrobocia z jego głębokimi negatywnymi następstwami gospodarczymi i psychospołecznymi. Jednak poszukiwanie rozwiązań musi uwzględniać, że wykwalifikowane zasoby pracy to przede

[4] Por. *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, PWE, Warszawa 1999 (zwłaszcza rozdziały: 17 oraz 23).

wszystkim najważniejszy zasób decydujący o rozwoju. Wymaga on naturalnie racjonalnego ekonomicznie zatrudnienia. Dopiero wówczas przynosi efekty. Wymaga to z kolei inwestycji uruchamiających wzrostowe tendencje. Wzajemne relacje wzrostu gospodarczego i przyrostu zatrudnienia są skomplikowane zarówno w skali kraju, jak i wyodrębnionych obszarów. Pozostaje ciągle prawdziwa teza o dodatniej zależności przyrostu zatrudnienia od wzrostu gospodarczego. Jednak skala tego uzależnienia maleje. Zjawisko „bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego" nie zatrzymuje się na poziomie makroekonomicznym. Zmniejsza ono także zatrudnieniowe skutki ożywienia regionalnych i lokalnych gospodarek. Nie jest uzasadniony bowiem optymizm opublikowanych rządowych programowych dokumentów[5], które zakładają, iż każdy procent wzrostu gospodarczego skutkuje 0,5% przyrostu zatrudnienia. Nie potwierdzają takiej zależności doświadczenia ostatnich lat w Polsce i innych krajach europejskich[6]. Jest to tym bardziej wątpliwe w świetle nieuchronnego wzrostu udziału w zwiększaniu PKB nowoczesnych pozazatrudnieniowych czynników. Inwestycje nie zawsze tworzą miejsca pracy. Czasem je ograniczają, wnosząc do gospodarki pracooszczędny postęp techniczny.

W ograniczonej, co prawda, skali polityka regionalna może preferować te kierunki inwestowania i segmenty gospodarki, które przynoszą potrzebne efekty, a równocześnie angażują w znacznym stopniu zasoby ludzkie. Mieści się tu, np. przykładu, cały sektor usług, segment małych i średnich przedsiębiorstw oraz budownictwo mieszkaniowe.

Zadaniem polityki regionalnej jest nie tyle podtrzymywanie wzrostu gospodarczego w warunkach równowagi, gdyż jest to przede wszystkim sfera odpowiedzialności polityki makroekonomicznej. Natomiast niezbywalnym celem polityki regionalnej jest racjonalne kształtowanie zachodzących przemian w strukturze przestrzennego rozmieszczenia gospodarki i ludności między innymi w celu łagodzenia groźby powstawania obszarów dużego bezrobocia. Na tym tle pojawia się jednak w realnej polityce regionalnej poważny dylemat szukania optimum pomiędzy ekonomiczną racjonalnością a wyrównywaniem szans rozwoju różnych obszarów

---

[5] Por. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, *Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000 – 2010*, czerwiec 1999; Narodowa strategia zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich 2000 – 2006. Projekt programu rządowego, czerwiec 1999.

[6] Przyjęcie takiego założenia jest niczym nieuzasadnione. W dłuższym okresie w krajach Unii Europejskiej współczynnik absorpcji zatrudnienia przez wzrost gospodarczy przyjmują przeciętnie wartość nieco powyżej 0,1. (Jest to iloraz procentowego przyrostu zatrudnienia i procentowego przyrostu PKB). W Polsce w ostatnich latach wartość tej relacji wynosiła 0,2 – 0,3. Należy liczyć się z jej obniżeniem. W I półroczu 1999 roku miał miejsce ograniczony (około 3%) wzrost PKB, a zatrudnienie w sferze przedsiębiorstw zmniejszyło się (!) o 0,6%. Wiarygodne prognozy i szacunki (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 1998 – 2000, „Rzeczpospolita" 1999 nr 169) wskazują, że w roku 1999 wzrostowi PKB o 3,9% będzie towarzyszyło zwiększenie zatrudnienia o 0,2% (współczynnik 0,05). W roku 2000 może to być odpowiednio 5,3% (PKB) i 0,1 (zatrudnienie). Wówczas współczynnik wyniósłby 0,02.

i ludzi tam mieszkających. Jest to znany problem i wystarczy go jedynie zasygnalizować, wskazując, że pozostaje on ciągle aktualny.

Dylemat ten polega na tym, że ze względu na opłacalność inwestowania, kapitały krajowe i zagraniczne przyciągane są przez najlepiej dotąd rozwinięte aglomeracje, z najbardziej rozbudowaną infrastrukturą, zapleczem naukowo-badawczym, finansowo-bankowym itp. Proces polskiej transformacji przyniósł kolejną weryfikację, która empirycznie potwierdziła siłę, z jaką ta tendencja do przestrzennej koncentracji potencjału gospodarczego i zatrudnienia działa. Pod jej wpływem różnice w zagospodarowaniu przestrzennym regionów oraz w jakości życia ich mieszkańców, w okresie zmian systemowych w Polsce, zwiększyły się. Tendencja ta nadal nie wygasa. Wszystkie badania atrakcyjności inwestycyjnej obszarów ciągle wykazują przewagę największych aglomeracji[7]. Koncentracja czynników rozwojowych w niektórych tylko ośrodkach skutkuje ich brakiem w innych regionach. Powstają w tych warunkach obszary opóźnione w rozwoju, tracąc dystans do przodujących ośrodków, przegrywające ciągle konkurencję o dopływ kapitałów. Są to równocześnie obszary dużego bezrobocia i związanych z nim problemów. Opóźnione w rozwoju regiony popadają w „zaklęty krąg ubóstwa" i mają małe szanse jego przełamania własnymi siłami. Nie jest też rozwiązaniem masowa migracja do dynamicznie rozwijających się centrów. Pomijając inne komplikacje, pozbawia to te regiony najcenniejszych kadr i skazuje je na utrwalanie ich marginalnej sytuacji.

Taka perspektywa jest nie do przyjęcia zarówno z punktu widzenia celów społeczno-humanitarnych, jak i długookresowych interesów ekonomicznych i politycznych państwa.

Dlatego w warunkach konkurencyjnej gospodarki rynkowej należy eksponować w Polsce znaczenie tzw. polityki interregionalnej, której zadaniem jest redukowanie nadmiernych różnic, wspomaganie obszarów opóźnionych, niedopuszczanie do marginalizacji całych obszarów i ich mieszkańców. Polityka ta ma silne oparcie w zasadzie solidarności i nadrzędnym interesie wspólnoty narodowej, wymaga dużej aktywności rządu i władz samorządowych oraz musi dopuszczać międzyregionalny transfer środków.

Dodać należy, że tego typu polityka prowadzona jest na obszarze europejskiej wspólnoty, co doprowadziło do zmniejszenia różnic międzyregionalnych.

Polityka interregionalna powinna być bardzo wyważona i nie osłabiać energii społeczności (zwłaszcza lokalnych) oraz odpowiedzialnych gremiów w dążeniu do rozwiązywania własnych problemów głównie swoimi siłami. Zasada subsydiarności – tak typowa dla zasad gospodarowania w skali Unii Europejskiej – wymaga więc wręcz dominacji polityki intraregionalnej, a więc tej, która polega przede

[7] Zob. systematycznie publikowane wyniki analiz prowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku.

wszystkim na szukaniu rozwiązań we własnym zakresie i głównie z wykorzystaniem miejscowych zasobów.

Polityka ta w coraz większym stopniu musi także uwzględniać szanse, które stwarza włączenie Polski do europejskiego obszaru gospodarczego i integracji z Unią Europejską.

3. Prozatrudnieniowa polityka regionalna w perspektywie europejskiej integracji

Integracja Polski z Unią Europejską będzie przez długi okres wywierała wpływ na wiele obszarów gospodarki i zjawiska pozaekonomiczne. Dotyczyć to będzie także zatrudnienia i rynku pracy. Można z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć formy, kierunki i skalę tego oddziaływania.

Nie ma wątpliwości, że przez najbliższe lata wpływ integracji na krajowy i regionalne rynki pracy będzie pośredni i dość ograniczony, gdyż:

- Dostęp Polaków do unijnych rynków pracy będzie opóźniony poprzez ustalony okres przejściowy, który liczyć sobie może nawet kilkanaście lat.
- Istnieje system naturalnego preferowania przez europejskich pracodawców swoich rodaków. Działa on już obecnie i w ramach istniejącej Unii przepływy międzypaństwowe kandydatów do pracy są niewielkie. Wobec Polaków ta bariera będzie jeszcze wyższa.
- Tylko niewielka część Polaków jest w stanie swoimi kwalifikacjami i innymi walorami pracowniczymi skutecznie konkurować z mieszkańcami Europy Zachodniej. Tego typu szanse mogą być jedynie udziałem wybitnych specjalistów dysponujących eurokompetencjami oraz tych osób, które będą gotowe podjąć się prac, które ze względu na swój charakter oraz oferowane przez pracodawców warunki znajdą się poniżej progu zainteresowania zintegrowanych Europejczyków. Nie będzie to jednak w obydwu przypadkach wielka skala. W każdym razie dość złudne jest twierdzenie, iż wejście do Unii powinno „... zwiększyć możliwość otrzymania pracy i zdobywania kwalifikacji w krajach Unii"[8].
- Także dopływ do Polski pretendentów do zatrudnienia będzie niewielki ze względu na ogólny poziom jakości życia oraz oferowane wynagrodzenia i inne korzyści z tytułu pracy zawodowej.

Nie powinno być wątpliwości, że proces integracji Polski z Unią Europejską będzie przynosił krajowi i jego regionom zarówno korzyści, jak i pewne zagrożenia. Ważne, żeby te pierwsze przeważały nad drugimi oraz przekształcały się z potencjalnych na realne, wymierne efekty. Jest to o tyle ważne, że część oczekiwanych korzyści ma charakter szans, a nie realnych wartości (z wyjątkiem dostępu do

[8] *Strategia finansów publicznych...* (jak w przypisie 5), s. 19.

europejskich funduszy na realizację zaakceptowanych programów). Natomiast główne koszty integracji są realne.

Podstawową korzyścią, która w dłuższym okresie także dodatnio wpłynie na krajowy rynek i jego regionalne segmenty, to podniesienie gospodarki i jakości życia na wyższy poziom. Stymulatorem będzie konkurencja oraz obowiązujące na obszarze Unii standardy, normatywy i procedury. Będzie to zmuszało do podnoszenia jakości towarów i świadczonych usług. Bardziej intensywnie będą dopływały do polskiej gospodarki przejawy nowoczesnej kultury techniczno-organizacyjnej i kultury pracy. Poprzez bardziej powszechną wymianę osobową zapewniony będzie kontakt z realiami rodzącego się społeczeństwa informacyjnego.

Fakt członkostwa w Unii zwiększy też wiarygodność Polski, co polepszy jej pozycję i ułatwi kontakty gospodarcze z krajami trzecimi.

W połączeniu z systemowym zasilaniem w środki z funduszy europejskich oraz zwiększonym dopływem kapitałów, powinno to zapewnić Polsce długookresowy rozwój ekonomiczny oraz związany z nim (choć w mniejszej skali) przyrost coraz bardziej stabilnych i godziwie opłacanych miejsc pracy. W dłuższej perspektywie pojawią się (prawdopodobnie stopniowo i w ściśle określonych grupach zawodowych) szanse podejmowania pracy zawodowej u pracodawców w krajach członkowskich. Ze względu na utrzymywanie się bardzo długo różnic w warunkach pracy i bytu, można oczekiwać, że bilans przepływów osób do pracy zawodowej będzie dla Polski korzystny. Najważniejszym warunkiem zrealizowania tej szansy jest zasadnicze podniesienie poziomu edukacji i zwiększenie dostępu do kształcenia na poziomie średnim i wyższym.

Największym realnym zagrożeniem, które przyniesie postępująca integracja (a zwłaszcza realizacja prawa do swobodnego przepływu dóbr i usług), będzie utrwalanie istniejącej nierównowagi obrotów oraz konieczność ograniczenia działalności przez krajowe sektory niekonkurencyjne jakościowo lub (i) efektywnościowo, w porównaniu z działającymi w krajach Unii. Będzie to powodowało zarówno tzw. „import" bezrobocia do Polski[9], jak i bezpośrednią utratę miejsc pracy poprzez ograniczenie lub pełną likwidację niektórych rodzajów działalności.

Trudniej określić wpływ pewnych pośrednich strat, które się mogą pojawić. Wskażę tylko na dwa przykłady tego typu.

Pierwszy, to znane powszechnie zjawisko „eksportu mózgów". Jest pewne, że w sytuacji swobodnego dostępu do europejskiego rynku pracy najszerzej skorzystają z tego ludzie najlepiej wykształceni, odważni i twórczy, a więc najbardziej wartościowi i potrzebni także narodowej i regionalnej gospodarce. Część krajowych „inwestycji w człowieka" będzie przynosiła efekty poza granicami Polski.

---

[9] Por. M. K a b a j, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Wyd. Naukowe „Scholar", Warszawa 1997, s. 85; M. K a b a j, *Wspólny rynek pracy czy asymetria integracji*, „Gospodarka Narodowa" 1998 nr 7.

Drugim – bardzo niebezpiecznym z punktu widzenia kosztów pracy i zatrudnienia – zjawiskiem może być wzmożony po przyjęciu do Unii nacisk pracowników oraz ich związków zawodowych na nieuzasadniony produktywnością wzrost wynagrodzeń i świadczeń socjalnych. Zadziałać może znany efekt demonstracji. Wskazują na to między innymi następstwa zjednoczenia Niemiec i oczekiwania (w dużym stopniu zrealizowane) pracowników z obszaru byłej NRD[10].

Zasygnalizowane wyżej problemy mają głównie makroekonomiczny wymiar, ale przejawiają się one w praktyce także w konkretnych regionach i oddziałują na lokalne gospodarki oraz ich rynki pracy.

Polityka regionalna w Polsce nastawiona na kreowanie zatrudnienia i prowadzona w warunkach integracji, musi ulec pewnym przeobrażeniom. Od podmiotów tej polityki na szczeblu krajowym należy oczekiwać generalnie zwiększonej odpowiedzialności za rozwój regionalny, jasnego określenia ośrodków prowadzących politykę regionalną państwa (Komitet Rady Ministrów ds. Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju nie spełnia tych funkcji), zdecydowanego wzmocnienia środków (także finansowych, na przykład w postaci funduszu rozwoju regionalnego) oraz instrumentów polityki gospodarczej w tym układzie. Polityka krajowa musi koncentrować się na kluczowych problemach o charakterze międzyregionalnym, a w szczególności łagodzić skutki samoczynnych procesów rynkowych i wspomagać obszary zagrożone długookresowym zacofaniem ekonomicznym i społecznym.

Ważnym zadaniem centralnych organów władzy i administracji jest też doprowadzenie do końca i uściślenie poprzez akta wykonawcze podziału ról i kompetencji pomiędzy organami krajowymi, wojewódzkimi oraz lokalnymi, z uwzględnieniem miejsca ogniw samorządowych i rządowych.

Polityka gospodarcza prowadzona współcześnie na poziomie wojewódzkim i lokalnym musi uwzględniać kilka fundamentalnych zasad i wcielać je do praktyki. Podstawową z nich jest maksimum inicjatywy i samodzielności oraz liczenie przede wszystkim na własne środki i siły. Szanse na pomoc zewnętrzną uzyskają przede wszystkim ci, którzy wiedzą jak rozwiązywać problemy i próbują to robić. Dotyczy to także środków z tzw. funduszy pomocowych Unii Europejskiej, które nie spłyną w nieograniczonych rozmiarach i nie zaspokoją wszystkich potrzeb. Mogą jednak być bardzo pożyteczne. Polska będzie mogła korzystać z tych źródeł finansowania już począwszy od roku 2000 (odnowiony fundusz PHARE, ISPA i SAPARD). Ocenia się, że Polska może pozyskać z tych funduszy łącznie 1 miliard ecu rocznie. Z chwilą przystąpienia do Unii nasz kraj będzie miał dostęp do tzw. funduszy strukturalnych. Obowiązujące kryteria dają szansę uzyskania 21 miliar-

[10] Symptomatycznym sygnałem są żądania wszystkich związków zawodowych działających w Telekomunikacji Polskiej S.A. wobec inwestora strategicznego. Jednym z podstawowych jest podniesienie średniego wynagrodzenia do 7000 złotych miesięcznie, gdyż średnia płaca u operatorów europejskich wynosi minimum 3000 DM („Rzeczpospolita" 1999 nr 176, s. B3).

dów ecu (około 4% polskiego PKB) w latach 2003 – 2006. Fundusze przedakcesyjne i strukturalne przeznaczone są w znacznym stopniu na rozwój regionalny, inwestycje infrastrukturalne, wspomaganie obszarów wiejskich oraz ograniczenia bezrobocia.

Jest to korzystne z punktu widzenia priorytetów naszej polityki regionalnej oraz zatrudnienia i rynku pracy. Realizacja możliwości stwarzanych przez fundusze europejskie wymaga ogromnego wysiłku legislacyjnego, stworzenia sprawnego zaplecza koncepcyjno-planistycznego, a co najtrudniejsze – finansowego. Ten ostatni wynika z faktu, że tylko w niezwykle rzadkich przypadkach fundusze unijne mogą być wyłącznym źródłem finansowania projektów. Zasadą jest ich współfinansowanie ze środków krajowych. Ich brak może stać się poważną barierą w dostępie do funduszy Unii Europejskiej.

Przedsięwzięcia na rzecz rozwoju powinny mieć wielostronny charakter i harmonijnie łączyć różne cele (gospodarcze, ekologiczne, społeczne itp.). Jednym z nich musi być zawsze zatrudnienie i ograniczanie bezrobocia. Wszystkie projekty powinny być weryfikowane z tego punktu widzenia. Równocześnie środki na aktywne przeciwdziałanie bezrobociu powinny być tak wykorzystywane, aby tworzyły trwałe wartości (zwłaszcza infrastrukturalne) i przyczyniały do ożywienia gospodarczego.

W najbliższych latach priorytetem, który spełnia ten warunek i powinien być forsowany jest rozwój jakościowy i upowszechnianie edukacji.

Zamierzenia rozwojowe województw oraz struktur lokalnych powinny być świadomie programowane. Ustawowy obowiązek dotyczy województw, które mają określić swoją rozwojową strategię i realizować ją poprzez programy wojewódzkie. Jednak dobre projektowanie celów i sposobów ich realizacji jest pożyteczne, także dla gmin i powiatów.

Trzeba stworzyć warunki, aby wszystkie działania aktywizujące miejscową gospodarkę i rynek pracy były uspołecznione poprzez jak najszerszy udział w wypracowaniu i realizacji koncepcji wszystkich czynnych i zainteresowanych osób i podmiotów: organizacji, fundacji, stowarzyszeń itd. Jest to w pełni możliwe, gdyż wystąpić powinno poczucie wspólnoty interesu, solidarności i sentymentu do „małych ojczyzn".

Wytyczanie i realizacja zamierzeń z zakresu polityki regionalnej i lokalnej muszą być niezwykle pragmatyczne i profesjonalne, uwzględniające doświadczenia firm i innych podmiotów gospodarczych. Powinny występować tu elementy biznesplanów: rachunek kosztów, wymiernie określone korzyści, źródła i sposób finansowania itp.

Działać trzeba z uwzględnieniem bliższego i dalszego otoczenia. Zamierzenia lokalne powinny „wpisywać" się w programy wojewódzkie. Zamierzenia wojewódzkie muszą uwzględniać priorytety krajowe oraz preferencje Unii Europejskiej. Jest to ważny warunek uzyskiwania zewnętrznego wsparcia koncepcyjnego

oraz finansowego. Z tego też względu pożądana jest robocza współpraca z odpowiednimi organami regionalnymi i lokalnymi krajów Unii Europejskiej, które mają bogatą wiedzę i doświadczenie co do zasad postępowania i oczekiwań unijnych ośrodków.

Ponieważ prawidłowością jest wyróżnianie przedsięwzięć o stosunkowo znacznej skali i efektach, należy założyć dużą otwartość i gotowość do podejmowania wspólnych projektów na przykład przez grupę gmin.

Nieuchronnym składnikiem gospodarki rynkowej jest konkurencja. Dotyczy to także omawianego aspektu gospodarowania. Należy nastawić się z góry, że obok współpracy, rozwój będzie następował w warunkach ostrej walki jednostek regionalnych i lokalnych o opłacalne rynki zbytu dla swoich podmiotów gospodarczych, o przyciąganie inwestorów na własny teren, a szczególnie o środki krajowe i z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Należy być przygotowanym do rywalizacji i dysponować skutecznymi środkami uzyskania przewagi konkurencyjnej.

Polityka regionalna prowadzona jest także w warunkach nadmiaru słusznych celów i ograniczonych środków. Dlatego konieczne jest zdecydowane wyznaczenie hierarchii zadań i koncentrowanie dostępnych środków na bardzo nielicznych, uznanych za najważniejsze.

W polityce intraregionalnej prowadzonej w okresie integracji z Europą oraz uwzględniającej sytuację na przestrzennie wyodrębnionych rynkach pracy, przez długi okres musi dominować zasada preferencji dla obszarów słabszych ekonomicznie i obarczonych dużym bezrobociem. Oznacza to w praktyce koncentrowanie środków publicznych (między innymi towarzyszących funduszom pomocowym) na obszarach opóźnionych w rozwoju społeczno-gospodarczym. Są dwa tego typu regiony.

P i e r w s z y, obszarowo nieporównanie większy, określony jest przez dominację gospodarki rolnej (której udział w wytwarzaniu PKB i zatrudnieniu będzie malał) oraz ludności wiejskiej. Jest to cała tzw. ściana wschodnia (województwo podkarpackie, lubelskie, podlaskie oraz część województwa warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego), część terenów północnych (między innymi powiaty byłego województwa elbląskiego, koszalińskiego, słupskiego i inne odczuwające jeszcze skutki działalności PGR i ich upadku). Trudna wyjściowa sytuacja wiejskich rynków pracy (1056 tysięcy oficjalnie zarejestrowanych oraz szacowane na 700 – – 900 tysięcy ukrytych bezrobotnych mieszkających na wsi) zostanie obciążona nieuchronną rekonstrukcją polskiego rolnictwa prowadzącą do koncentracji wytwórczości żywności w mniejszej liczbie racjonalnych ekonomicznie gospodarstw.

Według dość zgodnych ocen ekspertów, zamiast ponad 2 milionów powinno działać około 700 tysięcy silnych ekonomicznie gospodarstw. Oznacza to konieczność rezygnacji z pracy w rolnictwie około 2 – 2,5 miliona osób. Łącznie więc skala problemu przekracza 4 miliony osób, które ze względu na bezrobocie w miastach i niskie kwalifikacje, mają małe szanse na migrację do dużych ośrodków.

Samoczynne dodatnie oddziaływanie integracji może być związane głównie z uruchomieniem programów wspierających rolnictwo i obszary wiejskie (SAPARD), a następnie skutkami (w przyszłości) Wspólnej Polityki Rolnej. Pewne nadzieje związane też są z walorami rekreacyjno-turystycznymi części obszarów wiejskich oraz faktem, że „kresowe" tereny ściany wschodniej staną się granicą Unii Europejskiej[11]. Generalnie jednak szczególnego wspierania (nie tylko finansowego, ale koncepcyjno-doradczego) wymagają gminy wiejskie i większość małych miast. Dochody własne tych gmin są bardzo niskie. Obserwuje się regres, jeśli chodzi o ich inwestowanie, zwłaszcza w infrastrukturę[12]. Bez długookresowego, systemowego i zawierającego cały pakiet przedsięwzięć wsparcia, obszary te będą traciły dystans do ukształtowanych ekonomicznie regionów, zwłaszcza lewobrzeżnej Polski.

Drugi rodzaj regionów, których pozycja na mapie ekonomicznej Polski zostanie osłabiona, a zagrożenie bezrobociem może wzrosnąć to te, w których skoncentrowane są dziedziny tradycyjnego przemysłu (górnictwo węglowe, hutnictwo, przemysł zbrojeniowy i inne), a które rozpoczęły trudny proces restrukturyzacji, prowadzący do ograniczenia rozmiarów działalności i zatrudnienia. (Z wymienionych wyżej sektorów oraz z Polskich Kolei Państwowych zostanie zwolnionych 300 tysięcy osób). Programy wspomagająco-osłonowe dla tych dziedzin są już – z różnym skutkiem – wdrażane.

Preferencje dla jednych oznaczają ich brak lub ograniczenie dla innych. Dodać trzeba, że brak preferencji nie oznacza naturalnie jakiegoś świadomego hamowania w imię „wyrównywania frontu".

Skład obszarów, które już w punkcie wyjściowym są ekonomicznie silne, dają duże szanse zatrudnienia oraz mają prężny wewnętrzny potencjał rozwojowy, jest dobrze znany. Są to wielkie aglomeracje miejsko-przemysłowo-usługowe, większość terenów położonych wzdłuż zachodniej granicy oraz niektóre małe miasta (położone w zachodniej i centralnej części kraju, w pobliżu wielkich miast i oferujących atrakcyjne usługi[13]). Dołączą do nich miasta i rejony rozmieszczone w pobliżu transeuropejskich korytarzy komunikacyjnych oraz w zasięgu tworzących się w efekcie integracji nowych osi rozwoju.

Selektywna polityka regionalna, wstrzemięźliwie odnosząca się do centrów i obszarów wysoko rozwiniętych i nie odczuwających ostro problemów bezrobocia, może przynosić w praktyce ograniczone efekty.

- Obszary najbardziej rozwinięte będą nadal wygrywały konkurencję o dopływ kapitałów krajowych i zagranicznych ze względu na swoje ekonomiczne walory

---

[11] Por. Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Założenia kontraktu dla ściany wschodniej*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999.

[12] W. Surażska, *Wieści z gminy*, „Rzeczpospolita" 1999 nr 145.

[13] P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz, *Miasteczka z klasą (Atrakcyjność inwestycyjna małych miast)*, „Rzeczpospolita" 1999 nr 136.

lokalizacyjne (infrastruktura, kadry, zaplecze finansowo-bankowe itp.). Będą one więc miały wsparcie ze strony mechanizmów rynkowych.

- Powyższe regiony oraz ich ośrodki zarządzające są zwykle dobrze przygotowane, mają doświadczenie we współdziałaniu z biznesem krajowym i zagranicznym oraz kontakty międzynarodowe. Szybko opanowują zasady i procedury ubiegania się o środki zewnętrzne.
- Dobrze prosperujące (zwłaszcza duże) ośrodki reprezentują też określoną siłę polityczną i relatywnie większy wpływ na centra decyzyjne. Mogą to wykorzystywać.

W dłuższym okresie kierowanie się unijnymi zasadami polityki regionalnej, korzystanie z doświadczeń europejskich partnerów oraz dostęp do wspólnotowych funduszy daje szanse na złagodzenie różnic w rozwoju polskiej przestrzeni ekonomicznej i zwiększenie oferty miejsc pracy w całym kraju.

4. Aspekty przestrzenne w polityce rynku pracy

Polityka rynku pracy nastawiona jest na ograniczanie rozmiarów i skutków bezrobocia w sytuacji, gdy polityka ekonomiczna (i związana z nią polityka zatrudnienia) nie zapewnia równowagi i dopuszcza do bezrobocia.

Polityka rynku pracy ma więc interwencyjny i uzupełniający charakter. Jest jednak istotna, gdyż między innymi pozwala lepiej spożytkować szanse stwarzane przez kreującą miejsca pracy politykę zatrudnienia.

W procesie integracji z Unią Europejską polska polityka rynku pracy nie musi ulegać istotnym zmianom. Wynika to z dwóch powodów. Pierwszy to wzorowanie się przez Polskę w toku tworzenia prawa oraz instytucji rynku pracy na rozwiązaniach sprawdzonych w krajach europejskich. Uwzględniono też zasady zawarte w dokumentach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Druga przyczyna to bardzo ograniczony postęp w tworzeniu i prowadzeniu na obszarze Unii Europejskiej wspólnej polityki zatrudnienia i rynku pracy. Dlatego należy oczekiwać, że Polska będzie mogła prowadzić względnie autonomiczną politykę w tej dziedzinie.

Nie oznacza to, że już teraz przed systemem polityki rynku pracy w Polsce nie rysują się problemy i dylematy. Zatrzymam się na tych, które uważam za ważne i szczególnie istotne w skali regionalnej i lokalnej.

Polityka rynku pracy powinna nie tylko uzupełniać politykę gospodarczą i wykorzystywać jej efekty na rzecz pełnego zatrudnienia. Programy i związane z nimi środki przeznaczone na ograniczanie bezrobocia powinny być traktowane jako stymulatory rozwoju ekonomicznego województw, powiatów i gmin. Jest to możliwe. Wymaga jedynie szerszego i bardziej perspektywicznego spojrzenia ze strony podmiotów polityki rynku pracy i znajomości programów aktywizacji

obszarów, na których działają. Chodzi po prostu o to, aby te środki finansowe, które wyraźnie wspomagają miejscową gospodarkę, były kierowane w możliwie największym stopniu na preferowane rodzaje działalności, na szczególnie potrzebne urządzenia infrastrukturalne, na przygotowanie fachowców najbardziej na danym terenie poszukiwanych itd. Pod tym kątem powinny być konstruowane i realizowane programy pożyczek na tworzenie miejsc pracy oraz samozatrudnienie, prac interwencyjnych, robót publicznych, szkoleń bezrobotnych, działania na rzecz absolwentów itp. Duże środki przeznaczone na ograniczenie bezrobocia mogą być równocześnie czynnikami ożywienia gospodarczego, a polityka rynku pracy aktywnym wspomaganiem polityki gospodarczej. Jest to o tyle ważne, że środki na aktywne formy ograniczania bezrobocia są koncentrowane w rejonach opóźnionych w rozwoju i odczuwających szczególnie brak źródeł zasilania miejscowych gospodarek.

Bezsporny jest postulat, że polityka rynku pracy musi być możliwie precyzyjnie i dobrze dostosowana do realiów danego rynku pracy. Jest to jeden z warunków skuteczności działań na rynku pracy. Powstaje jednak wątpliwość, czy musi to prowadzić do dezintegracji państwowej polityki wobec rynku pracy i bezrobotnych i wyłonienia autonomicznych wojewódzkich i powiatowych polityk? Uważam, że wystarczy, aby oparta na identycznych ustawowych podstawach polityka była prowadzona z uwzględnieniem szczególnych problemów i zagrożeń określonych obszarów. Doprowadzi to do odmiennych priorytetów, innego rozkładu akcentów co do stosowanych form aktywizacji, różnych metod postępowania itp. W połączeniu z utrwaloną już w Polsce praktyką wyodrębnienia sfery rejonów (gmin) zagrożonych szczególnie wysokim strukturalnym bezrobociem, powinno to nadać działaniom na różnych rynkach pracy niezbędnej elastyczności.

Elastyczność rozwiązań dotyczy między innymi właściwego doboru form przeciwdziałania bezrobociu do sytuacji dominującej na miejscowych rynkach pracy. Wszędzie tam, gdzie gospodarka funkcjonuje nieźle i odczuwalny jest popyt na pracę, wzmacniać trzeba ujawniony już kierunek na preferowanie nowoczesnego, niezwykle czynnego pośrednictwa pracy. Równocześnie na obszarach depresyjnych wiejskich i wobec grup o słabszej pozycji (coraz większą z nich będą osoby o żadnych lub niskich kwalifikacjach) zachować trzeba znaczny udział indywidualnego poradnictwa zawodowego, szkoleń oraz działań opiekuńczo-osłonowych.

Rynek pracy i związana z nim polityka – w ślad za doświadczeniami krajów Unii Europejskiej – zmierzać powinny w kierunku ograniczenia sztywnych i prawem jednoznacznie określonych rozwiązań. Należy sprzyjać deregulacji różnych sfer stosunków pracy (ochrona zatrudnienia, czas pracy, elastyczne formy zatrudnienia, płace progowe itp.). Rozsądna rezygnacja z restrykcji i pozostawienia szerszej sfery dla swobodnego wyboru rozwiązań przez bezpośrednich partnerów (pra-

codawcy – pracownicy i ich związki) może ułatwić sprawne funkcjonowanie rynku pracy. Poczucie realizmu każe jednak zwrócić uwagę, że deregulacja sama przez się nie gwarantuje znacznego ograniczenia bezrobocia[14]. W wielu przypadkach działania deregulacyjne ograniczają nabyte prawa pracownicze. Można więc – zwłaszcza w Polsce – napotkać na silny opór związków zawodowych. Oprócz tego, ze względu na niski poziom realnych płac w Polsce, niektóre formy elastycznego zatrudnienia – zwłaszcza w niepełnym wymiarze czasu pracy lub „na telefon" – nie spotkają się z szerszym zainteresowaniem osób poszukujących pracy. Z kolei ważny i zawarty w najnowszych polskich dokumentach programowych postulat ograniczenia roli płacy minimalnej, znajduje się w wyraźnej sprzeczności z koniecznością realizacji przez Polskę prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia.

Różnice gospodarcze pomiędzy rejonami i regionami oraz związane z tymi ich odmienne możliwości zatrudnieniowe są bardzo duże. Metody i środki polityki gospodarczej nigdy ich nie zniwelują. Nie jest też możliwe zagwarantowanie pracy ludziom w miejscu ich zamieszkania i edukacji. Ważnym warunkiem równoważenia rynków pracy w układzie przestrzennym jest więc geograficzna ruchliwość kandydatów do pracy. Ze znanych powodów w Polsce ta ruchliwość jest bardzo ograniczona. Należy ją zwiększyć. W tym celu niezbędny jest skoordynowany zespół działań, który wzmocni tendencje do przenoszenia się z obszarów dużego bezrobocia do ośrodków oferujących zatrudnienie. Tymi czynnikami działającymi samoczynnie są szanse na pracę i zwykle wyższe wynagrodzenia na terenach o względnie znacznym popycie na pracę. To jednak nie wystarczy. Należy ograniczać przyczyny dotychczasowej inercji (większa dostępność mieszkań, lepsza infrastruktura komunikacyjna, łagodzenie oporów mentalnych przed migracją z rodzinnych stron). Trzeba też zapewnić możliwie pełną, aktualną i łatwo dostępną informację o szansach zatrudnienia i warunkach potencjalnej pracy. Zakres tej informacji musi mieć w przyszłości nie tylko krajowy, ale także unijno-europejski zakres[15]. Celowe jest też stosowanie różnego typu ulg, dopłat, rekompensowania części wydatków na przeniesienie, premii itp., aby złagodzić materialne i pozamaterialne koszty i uciążliwości wynikające z przemieszczeniem się na rynku pracy i zachęcających do podjęcia się tego ryzyka[16].

Polityka rynku pracy wdrażana jest do praktyki, poprzez konkretne przedsięwzięcia. Dlatego tak ważne dla jej skuteczności jest funkcjonowanie głównego podmiotu tej polityki jakim są publiczne służby zatrudnienia działające w Polsce

[14] Por. Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wyd. UMK, Toruń 1999.

[15] Chodzi zwłaszcza o system EURES. Zob. I. Wolińska, *Europejski system wymiany informacji o pracy*, „Rynek Pracy" 1999 nr 5.

[16] W moim przekonaniu trafny jest zbiór tego typu zachęt zaproponowany przez E. Kryńską. (Zob. *Instrumenty polityki strukturalnej na rynku pracy w Polsce w okresie dostosowań do Unii Europejskiej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, „Ekspertyzy i Informacje" 1997 z. 3, s. 19 – 20).

w postaci sieci urzędów pracy. Jest wiele warunków, których spełnienie może zwiększyć efektywność urzędów pracy (głównie lepsze ich wyposażenie kadrowe i techniczno-materialne). Są to jednak sprawy oczywiste. Natomiast przedmiotem poważnych kontrowersji jest usytuowanie urzędów pracy w systemie administracji państwowej. Reforma tej administracji przesądziła, iż z dniem 1 stycznia 2000 roku urzędy weszły w skład administracji samorządowej szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Rozwiązanie to spotkało się z niezwykle silną opozycją skoncentrowaną zwłaszcza w samych urzędach pracy (łącznie z Krajowym Urzędem Pracy) oraz Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej. Podstawowym argumentem przeciwników decentralizacji i „usamodzielnienia" urzędów pracy jest przekonanie, że w ten sposób zostanie naruszony zwarty system administracji rynku pracy, co zakłóci prowadzenie jednolitej ogólnokrajowej polityki. Rzadziej publicznie wygłaszaną, ale także odgrywającą istotną rolę wśród zwolenników utrzymania wyodrębnionej specjalnej administracji rynku pracy jest obawa, że finansowanie (także wynagrodzeń) ze środków samorządowych będzie relatywnie skromniejsze i ograniczy możliwości urzędów pracy włączonych do jednolitego systemu administracji powiatowej i marszałkowskiej. Wyłączenie urzędów pracy z systemu administracji rządowej jest też powodem niepokoju, czy nie będzie to próbą pewnego „wycofania" się państwa i rządu z niezwykle trudnego zadania ograniczania bezrobocia i przerzucenia odpowiedzialności na barki samorządów powiatowych i wojewódzkich. Nie lekceważąc powyższych opinii, należy wziąć pod uwagę także dodatnie strony opcji samorządowej. Główną z nich jest fakt, że samorządy (zwłaszcza na szczeblu województw) stają się podstawowymi podmiotami polityki gospodarczej w jej wymiarze regionalnym. Jeśli powszechnie uznaje się, że problemy bezrobocia są skutkiem stanu gospodarki, a polityka zatrudnienia jest najważniejszym środkiem przeciwdziałania bezrobociu, to wydaje się logiczne, że nie należy odsuwać samorządów od wpływu na tak ważny składnik regionalnych i lokalnych układów gospodarczych jakim jest rynek pracy. Oprócz tego organa samorządowe i działający w nich ludzie najlepiej znają miejscową specyfikę i potrafią dobrać najlepsze sposoby rozwiązywania problemów. Nie jest też bagatelna okoliczność, że z uwagi na swój charakter, samorządy i ich działacze stosunkowo łatwiej mogą skupić wokół „walki" z bezrobociem miejscowe społeczności, różnego typu organizacje i instytucje oraz pracodawców i innych partnerów. Wreszcie istnieje bogate i obiecujące doświadczenie wniesione przez funkcjonujące dotąd samorządy gminne. Mimo iż formalnie nie były one odpowiedzialne za rynek pracy i bezrobocie, włączały się do rozwiązywania powstających na rynku pracy problemów w sposób bardzo aktywny i umiejętny.

Rzeczywiście w układzie kompetencyjnym ustalonym w ustawach z 5 czerwca 1998 roku (DzU 1998, nr 91, poz. 576 i 578) powstaje problem relacji pomiędzy podmiotami centralnej (minister właściwy do spraw pracy oraz Krajowy Urząd Pracy), regionalnej (wojewódzkie urzędy pracy) i lokalnej (powiatowe urzędy pra-

cy) polityki rynku pracy i zapewnienia niezbędnej spójności i koordynacji. Można to osiągnąć między innymi poprzez nadanie pewnych niewładczych kompetencji o charakterze instruktażowo-doradczym Krajowemu Urzędowi Pracy i wojewódzkim urzędom pracy. Pewne szanse stwarza też zapoczątkowana już praktyka stosunków kontraktowych (umownych) pomiędzy urzędami różnych szczebli. Tego typu relacje – określające wzajemne zobowiązania podmiotów polityki rynku pracy – mogłyby w dużym stopniu zastąpić dotychczasowe administracyjne (pionowe) podporządkowanie.

Niezależnie od sposobu usytuowania urzędów pracy, z punktu widzenia przestrzennie zorientowanej i efektywnej polityki rynku pracy, istotne jest przede wszystkim wszechstronne wzmacnianie potencjału urzędów pracy, szczególnie pod względem jakościowym oraz stylu działalności coraz lepiej dostosowanemu do współczesnej gospodarki rynkowej. Sprzyjać temu powinna konkurencja poprzez stworzenie (w ramach obowiązujących standardów MOP) warunków do funkcjonowania niepublicznych agencji personalnych zajmujących się także pośrednictwem pracy. Potrzebne jest także autentyczne i pragmatyczne współdziałanie publicznych urzędów pracy z szerokim i właściwie dobranym gronem partnerów, zwłaszcza pracodawców. Wymaga to między innymi radykalnej zmiany dotychczasowego usytuowania oraz stylu pracy powiatowych i wojewódzkich rad zatrudnienia.

Zakończenie

- W Polsce utrzymuje się trudna sytuacja na rynku pracy. Utrwala się wysokie bezrobocie (29.02.2000 r. – 13,9%). Szacunki przewidują, że w końcu roku 2000 stopa bezrobocia wyniesie 14 – 15%. W takiej sytuacji nieuniknione jest także nasilenie problemów w grupach szczególnego ryzyka (długotrwale bezrobotni, młodzież, osoby o niskich kwalifikacjach itp.).
- Perspektywy są niedobre. Obciąża je nawarstwianie się kilku niekorzystnych zjawisk i procesów, o których w większości była mowa (duże oraz niepokojąco ustabilizowane „wyjściowe" oficjalne i nierejestrowane bezrobocie, nieuchronność rekonstrukcji gospodarki rolnej i odpływu zatrudnionych z tej dziedziny, zatrudnieniowe skutki restrukturyzacji niektórych segmentów przemysłu, nasilony przyrost zasobów pracy jako następstwo wyżu demograficznego lat osiemdziesiątych, funkcjonowanie gospodarki w warunkach „wzrostu bez zatrudnienia", niski poziom kwalifikacji wielu bezrobotnych i osób zwalnianych z pracy).
- W tych warunkach mało wiarygodny jest oficjalny optymizm rządowych dokumentów obiecujących radykalne zmniejszenie liczby bezrobotnych i stopy bezrobocia już w roku 2002. Bezrobocie w Polsce ma się zmniejszyć wówczas do 1730 tysięcy osób przy stopie 9,4%. W roku 2006 Polska ma stać się krajem pełnego zatrudnienia (stopa 3,4%).

- Integracja z Unią Europejską stwarza w dłuższym okresie szanse unowocześnienia gospodarki i zbliżenia jej do standardów europejskich. W tej odległej perspektywie będzie to sprzyjało łagodzeniu napięć na krajowym rynku pracy. Decydujący wpływ na efekty integracji będzie wywierało tempo i skala, w jakich polska gospodarka będzie stawała się konkurencyjna wobec unijnych partnerów.
- Istotne znaczenie może także odgrywać polityka regionalna oraz sprzężona z nią przestrzennie i trafnie dobrana polityka rynku pracy.