Magdalena Twarowska[1]

Przedmiot, cele i podmioty regionalnej polityki rynku pracy w Polsce

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie podstawowych zagadnień związanych z polityką rynku pracy na szczeblu regionalnym. W pierwszej części scharakteryzowano pojęcie regionalnego rynku pracy, który będąc podsystemem krajowego rynku pracy, jest jednocześnie przedmiotem działania regionalnej polityki rynku pracy. W drugiej części zawarto ujęcia celów tej polityki występujące w literaturze. Ponadto podjęto próbę charakterystyki głównych problemów polityki rynku pracy, do których zaliczyć można różnorodne bariery oraz konflikty celów polityki zatrudnienia z innymi celami polityki gospodarczej. W trzeciej części niniejszego opracowania przedstawiono podmioty realizujące cele polityki rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem szczebla regionalnego.

Regionalny rynek pracy jako przedmiot polityki rynku pracy

W literaturze zauważa się, że praca nie jest zwykłym towarem i nie można jej porównywać do innych towarów, co prowadzi do stwierdzenia, że praca jest raczej towarem specyficznym[2]. Stanowi ona jednocześnie towar sprzedawany przedsiębiorcy jako czynnik produkcji oraz źródło dochodu dla sprzedawcy, za który kupuje on środki konsumpcji stwarzając popyt na towary, a tym samym na pracę. Wynika stąd, że osoba świadcząca usługi pracy, będąca zarazem pracownikiem i konsumentem, zajmuje nadzwyczajną pozycję w gospodarce[3]. Ponadto mówiąc o pracy w sensie ekonomicznym, należy odróżnić źródła (środki) pracy od podmiotu

---

[1] Autorka jest pracownikiem Katedry Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

[2] Szerzej na ten temat patrz: A. M e l i c h, *System płac w kapitalizmie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966, s.102, za: E. A r n d t, *Theoretische Grundlagen der Lohnpolitik*, J.D.C. Mohr (P. Siebek), Tybinga 1957, s. 64–65.

[3] W. J a r m o ł o w i c z, *Problemy teorii i polityki płac w gospodarce rynkowej*, [w:] *Od i do gospodarki rynkowej. Problemy teorii i polityki gospodarczej*, W. Jarmołowicz, J. Orczyk (red.), AE w Poznaniu, Poznań 1992, s. 119.

pracy. Otóż źródłem pracy według M. Przedpelskiego, mogą być ujarzmione siły przyrody, zwierzęta i maszyny, natomiast podmiotem pracy jest tylko i wyłącznie człowiek, który – oprócz tego, że wykonuje pewną pracę, również nią gospodaruje, tzn. podejmuje decyzje co do różnych możliwości zastosowania swojej pracy[4].

Zdaniem R.J. Barro rynek pracy to miejsce, w którym ludzie oferują podaż usług pracy i zgłaszają popyt na te usługi[5]. L. Sobczak cytuje definicję Międzynarodowego Biura Pracy, z której wynika kilka istotnych właściwości rynku pracy. Po pierwsze, rynek pracy określa się jako miejsce zetknięcia podaży pracy z popytem na pracę. Pod pojęciem „miejsce" rozumie się tu obszar działania, strefę, na której – w poszukiwaniu pracy – siła robocza może swobodnie się przemieszczać. Po drugie, na rynku pracy istnieje duża różnorodność zawodów oraz znaczna rozpiętość płac, stanowiących ważny element w kontakcie stron (podaży i popytu) i decyzji jednostek co do wyboru przyszłego miejsca pracy[6]. Inaczej rynek pracy określa się jako uprzedmiotowione stosunki wymiany dokonującej się między pracodawcami a pracobiorcami na tle wymiany świadczeń pracy na płacę. Rynek pracy jest według tego stanowiska wyrazem specyficznej regulacji społecznych uwarunkowań, w których ramach następuje realizacja produktywnej pracy ludzkiej[7]. Podobne stanowisko reprezentuje A. Pocztowski, którego zdaniem rynek pracy to proces wzajemnego oddziaływania podaży i popytu na pracę[8]. J. Meller podaje kilka definicji rynku pracy, podkreślając towarowy charakter siły roboczej lub jego brak. Zdaniem tegoż autora, rynek pracy może być rozumiany jako kategoria ekonomiczna odzwierciedlająca towarowy charakter siły roboczej lub wynikająca z istoty stosunków pracy w gospodarce. Ponadto, rynek pracy to także zespół instytucji zajmujących się zatrudnianiem pracowników (głównie system pośrednictwa pracy) oraz sfera zetknięcia podaży siły roboczej i popytu na nią (bez nadawania jej charakteru towarowego), i całokształt umów o pracę w społeczeństwie. Oprócz tego rynek pracy to również umowna, „operacyjna" nazwa zespołu procesów i działań związanych z włączeniem siły roboczej do pracy społecznie zaangażowanej oraz z jej redystrybucją[9].

W sprawozdawczości statystycznej oraz właściwej dla terenowych jednostek urzędów pracy, termin rynek pracy rozumiany jest jako całokształt zagadnień związa-

---

[4] M. Przedpelski, *Rola pracy w rozwoju społeczno-gospodarczym*, [w:] *Problemy polityki ekonomicznej. Studia i szkice na jubileusz Profesora Zdzisława Dąbrowskiego*, red. J. Tarajkowski, AE w Poznaniu, Poznań 1998, s. 209.

[5] R.J. Barro, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1997, s. 174.

[6] L. Sobczak, *Rynek pracy w Polsce Ludowej*, PWN, Warszawa 1971, s. 23.

[7] *Teorie rynku pracy*, red. I. M. Smadek, AE w Katowicach, Katowice, 1993, s. 5.

[8] A. Francik, A. Pocztowski, *Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy*, AE w Krakowie, Kraków 1993, s. 33.

[9] H. Mortimer-Szymczak, *Przestrzenne zróżnicowanie rynku pracy i bezrobocia*, [w:] *Rynek pracy w trakcie transformacji systemowej w Polsce*, U. Sztanderska (red.), Warszawa 1992, s. 223.

nych z kształtowaniem podaży pracy i popytu na pracę[10]. Na rynku pracy mają miejsce transakcje kupna pracy, czyli angażowania pracowników oraz transakcje sprzedaży pracy. Rynek pracy można rozpatrywać w skali całego kraju, mówi się wtedy o rynku krajowym. Podlega on ogólnej polityce państwa i jest regulowany przez decyzje centralne. W skali województwa lub makroregionu występuje rynek regionalny; natomiast rynek pracy w skali gminy lub kilku powiązanych ze sobą miast i gmin (wchodzących w skład regionów) określa się mianem lokalnego rynku pracy.

Mechanizm regionalnego rynku pracy, który składa się z wzajemnie sprzężonych elementów, funkcjonuje podobnie jak rynek krajowy, lecz z uwzględnieniem realiów regionalnych, a więc specyficznych cech będących syntezą wyrażającą się w odrębności. Rynek i jego mechanizm, jako sprzężenie podażowo-popytowe zawiązujące się za pośrednictwem ceny, oznacza rynkową alokację czynnika produkcji, czyli jego ruch (fluktuację), składający się z dopływu i odpływu zasobów siły roboczej (pracy). Elementami regionalnego rynku pracy są: zatrudnienie rozumiane jako struktura popytowa i bezrobocie jako struktura podażowa[11].

Regionalny rynek pracy jest zatem obszarem geograficznym, w którego obrębie występuje wyraźna specyfika określonych przestrzennie możliwości zatrudnienia bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania[12]. Ową specyfikę możliwości zatrudnienia należy rozumieć tutaj jako charakterystyczną dla danego obszaru liczbę i strukturę istniejących miejsc pracy. Chodzi więc tutaj zarówno o sytuację na rynku pracy określającą szanse otrzymania zatrudnienia, jak i wynikającą ze specyfiki regionu strukturę miejsc pracy, przede wszystkim w układzie branżowym i zawodowym[13]. Czasami uzupełnia się powyższą definicję przez wyodrębnienie dalszych cech charakterystycznych regionalnego rynku pracy. Podkreśla się, że codzienne dojazdy do pracy spoza obszaru regionu mają tu niewielkie znaczenie, a koszty dojazdów do pracy w obrębie regionu są zasadniczo niższe od kosztów przy dojazdach spoza regionu. Ponadto ważne jest, że także koszty poszukiwania pracy w obrębie regionu są znacznie niższe od kosztów poszukiwań pracy poza regionem[14]. Natomiast z punktu widzenia przedsiębiorstw, jako pracodawców na regionalnym rynku pracy, istotne jest, że zasadniczą część potencjalnej siły roboczej mogą one zdobyć w granicach regionu[15].

---

[10] *Leksykon rynku pracy*, KUP, Warszawa 1997, s. 21.

[11] Takie rozumienie mechanizmu regionalnego rynku pracy podaje: S. Socha-Sachalin, *Transformacja rynku pracy*, Politechnika Koszalińska, Koszalin 1998, s. 142.

[12] E. Kwiatkowski, P. Kubiak, *Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1992–1995. Analiza strumieniowa*, „Rynek Pracy" 1996, nr 9, s. 10.

[13] E. Kwiatkowski, *Możliwości wykorzystania regionalnych badań rynku pracy do prognozowania i korygowania prognoz popytu na pracę według kwalifikacji*, [w:] *Prognozowanie popytu na pracę. Elementy metodologii*, Studia i Materiały, RCSS, Warszawa 1999, s. 144.

[14] E. Kwiatkowski, P. Kubiak..., op. cit., s. 10.

[15] B. Gawrońska, *Analiza regionalnych rynków pracy w Polsce w latach 1990–1994*, [w:] *Bezrobocie regionalne w Polsce w okresie transformacji*, E. Kwiatkowski (red.), Łódź 1995, s. 35.

Regionalne rynki pracy różnią się pomiędzy sobą odmiennym potencjałem zasobów pracy z punktu widzenia cech społeczno-demograficznych (takich, jak np. wiek i płeć, czy poziom kwalifikacji), a także innych właściwości jakościowych (np. stosunku do obowiązków pracowniczych wynikających z tradycji kulturowo-cywilizacyjnych). Odmiennie kształtują się również regionalne struktury zatrudnienia w układzie działowo-gałęziowym i różna może być w poszczególnych regionach ruchliwość zatrudnionych. Ogólna sytuacja na regionalnym rynku pracy także może różnić się od sytuacji na rynku pracy krajowym, ponieważ np. deficytowi miejsc pracy w skali kraju może towarzyszyć ich nadmiar w niektórych regionach[16].

W praktyce określenie zasięgu rynków regionalnych i lokalnych wynika ze sposobów agregacji publikowanych przez GUS danych statystycznych, z zakresu działania samorządu lokalnego oraz ze struktury organizacyjnej państwowych służb zatrudnienia. Przyjęło się zatem mówić o rynku regionalnym najczęściej w odniesieniu do województw, natomiast o rynku lokalnym w odniesieniu do gmin lub ich grup. Wynika to m.in. z następujących względów. Po pierwsze, w przekroju województw i gmin publikowane są bieżące dane statystyczne dotyczące nie tylko liczby pracowników, zatrudnionych i bezrobotnych, ale również odnoszące się do zjawisk demograficznych, ekonomicznych, społecznych kształtujących sytuację na rynku pracy. Umożliwia to analizę przyczynowo-skutkową oraz prognozowanie zjawisk występujących na rynku pracy. Po drugie, decyzje gospodarcze podejmowane przez samorząd lokalny w znacznym stopniu mają wpływ na rynek pracy. Mogą one korygować dysproporcje istniejące między podażą a popytem na pracę poprzez stosowanie zachęt do podejmowania działalności gospodarczej w postaci obniżania podatków, przyznawania kredytów, czy też korzystnych lokalizacji dla inwestycji. Po trzecie, politykę pracy wynikającą z przyjętej strategii rozwoju realizują specjalnie powołane organa państwowe zajmujące się publiczną obsługą zatrudnienia. Stanowią one część składową administracji centralnej i lokalnych organów samorządu. Służby zatrudnienia w Polsce funkcjonują w ramach systemu urzędów pracy, w którym wyróżnia się trzy szczeble odpowiadające zasięgom rynku krajowego – Krajowy Urząd Pracy, rynków regionalnych – wojewódzkie urzędy pracy i rynków lokalnych – powiatowe urzędy pracy[17].

Nieco inaczej kwestię terytorialnego wyróżnienia rynków pracy przedstawia T. Szumlicz. Zdaniem tego autora, pojęcie lokalnego rynku pracy można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia: popytu na pracę i podaży pracy. Mianowicie, z punktu widzenia popytu na pracę, lokalny rynek pracy jest to obszar wyznaczony przez izochronę dogodnych dojazdów do pracy (skupisk miejsc pracy) z czę-

[16] E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990, s. 208.

[17] W. Makać, *Projekt systemu reprezentacyjnych badań sondażowych dla analiz regionalnych rynków pracy*, „Rynek Pracy" 1997, nr 1, s. 35.

sto rozproszonych i odległych od siebie miejsc zamieszkania. Natomiast z punktu widzenia podaży siły roboczej, lokalny rynek pracy jest wyznaczony przez izochronę dogodnych dojazdów do pracy (często rozproszonych i odległych od siebie miejsc pracy) z konkretnych skupisk miejsc zamieszkiwania. Oba te obszary lokalnych rynków pracy nie mają kształtów regularnych, gdyż wydłużają się w kierunku najbardziej dogodnych dojazdów[18]. Autor ten pisze także, że tak rozumiane lokalne rynki pracy można określić mianem obiektywnych regionów zatrudnienia. Podejście takie mogłoby wskazywać, iż autor ten utożsamia pojęcie lokalnego rynku pracy z regionalnym rynkiem pracy, którego definicję przedstawiono wyżej. Należy więc stwierdzić, że rozróżnienie lokalnych, regionalnych i krajowych rynków pracy ma dość wyraziste „podłoże" w kryterium zasięgu terytorialnego działania danego rynku, jednakże pojawiają się pewne komplikacje, zwłaszcza w odniesieniu do rynków lokalnych i regionalnych. Jeżeli z kolei za kryterium rozróżnienia przyjmiemy wielkość obszaru i jego odniesienie do podziału administracyjnego kraju, to rynki lokalne będą utożsamiane z zasięgiem jednej lub kilku gmin, natomiast rynki regionalne – z zasięgiem jednego województwa. Jeżeli zaś próbować rozróżniać te dwa rynki w powiązaniu z pojęciem regionu stosowanym w literaturze[19], to podział na rynki lokalne i regionalne jest już o wiele mniej ostry. Właściwe wydaje się więc przyjęcie założenia, że rynek regionalny to rynek województwa, bo na takim obszarze powiązania w ramach jego „wnętrza" są bardziej wyraziste i ma także miejsce „ciążenie" takiego rynku w kierunku centrum, tj. stolicy województwa. Na rynku lokalnym istnieje również „swoiste" centrum, którym jest miasto będące siedzibą gminy czy powiatu, lecz owo ciążenie nie ma charakteru kompleksowego i może dotyczyć tylko niektórych grup zasobów pracy. Ponadto, powiązania zewnętrzne silnie się tu zarysowują, zarówno wobec centrum regionu (tj. województwa), w którego obszarze znajduje się dany rynek lokalny, jak i wobec innych ośrodków lokalnych (tj. gmin lub powiatów). Jeżeli zatem powiązania zewnętrzne są silniejsze niż powiązania wewnątrz obszaru, to mamy do czynienia z rynkiem lokalnym. W przeciwnym ujęciu możemy natomiast już mówić o rynku regionalnym.

Cele polityki rynku pracy na szczeblu regionalnym

Najogólniej sytuację gospodarczą w regionach kształtują, obok czynników zewnętrznych, także polityka regionalna prowadzona przez jednostki znajdujące się na terenie regionu lub przez władze państwowe o zasięgu centralnym. Według

[18] T. Szumlicz, *Przestrzenne aspekty zatrudnienia*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987, s. 74–75.

[19] „Region stanowi terytorialnie wyodrębnioną część większej całości, którą jest przestrzeń gospodarcza kraju". Por.: J. Meller, *Regionalne gospodarowanie zasobami pracy*, PWE, Warszawa 1981, s. 54.

J. Mellera, cele polityki regionalnej, która ma świadomie kształtować rozwój w ujęciu przestrzennym to optymalne wykorzystanie wszelkich zlokalizowanych w regionie zasobów zmierzające do zapewnienia intensyfikacji wzrostu całej gospodarki narodowej oraz podniesienia efektywności gospodarowania w skali ogólnospołecznej. Ponadto, ważnym celem polityki regionalnej jest likwidowanie zastanych różnic w stopniu zaspokojenia potrzeb społecznych ludności w poszczególnych regionach oraz stwarzanie warunków do ich wyrównywania. Jednocześnie polityka regionalna ma na celu realizację zasady specjalizacji regionów poprzez określenie funkcji regionu, a także kształtowanie harmonijnego układu wewnętrznej struktury gospodarczej regionu zgodnie z podstawową i specjalistyczną funkcją, którą pełni region w stosunku do gospodarki narodowej.

Dalszym celem polityki regionalnej jest także kojarzenie układu działowo-branżowego i przestrzennego rozwoju gospodarczego oraz dążenie do racjonalizacji gospodarowania przestrzenią i ochrona naturalnego środowiska kraju i jego poszczególnych regionów[20]. Inaczej jeszcze, celem polityki regionalnej, jak i polityki rynku pracy na poziomie regionalnym, jest polepszanie warunków związanych ze strukturalnymi słabościami regionów oraz poprawa działań nastawionych na okres dłuższy i związany z krajową, a także międzynarodową konkurencyjnością[21]. Według innego ujęcia, wyodrębnić można trzy obiektywne cele regionalnej polityki zatrudnienia: kształtowanie optymalnego modelu zatrudnienia, zapewnienia dopływu kandydatów do pracy i organizowanie przepływu siły roboczej[22]. Bardziej szczegółowe ujęcie celów polityki zatrudnienia w ujęciu regionalnym pozwala na wyodrębnienie takich zagadnień, jak pełniejsze rozpoznanie sytuacji zatrudnieniowej, gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących gospodarowania zasobami ludzkimi w regionie, prognozy co do rysujących się tendencji i narastających problemów oraz programowanie odpowiednich działań. Ponadto ważnym celem polityki zatrudnienia na szczeblu regionalnym są działania na rzecz racjonalizacji zatrudnienia we wszystkich jednostkach zlokalizowanych w regionie oraz pełnego wykorzystania miejscowych zasobów pracy. Oprócz tego celem tej polityki jest także dążenie do optymalnego poziomu aktywności zawodowej, kształcenie kadr stosownie do bieżących i przyszłych potrzeb oraz stwarzanie warunków sprzyjających pożądanym przekształceniom w strukturze zatrudnienia[23].

Oddziaływanie poprzez instrumenty makroekonomiczne na rynek pracy jest skuteczne tylko w określonym zakresie, ponieważ w praktyce nie ma doskonałej mobilności kapitału, siły roboczej, jednakowych uwarunkowań infrastrukturalnych itd. Do pewnych granic, polityka makroekonomiczna jest skuteczna w zwalcza-

[20] J. Meller, op.cit., s. 56–57.

[21] F. Buttler, *Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit*. Band 4, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Koln 1993, s. 80.

[22] J. Pietrucha, *Podstawy teorii i polityki zatrudnienia*, PWN, Warszawa – Kraków 1975, s. 183.

[23] E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, op.cit., s. 213–214.

niu bezrobocia, jednakże bezrobocie ma również wymiar regionalny i w tej części może być zmniejszane tylko poprzez instrumenty zwalczania bezrobocia właściwe dla danego regionu. Według OECD możliwe są cztery strategie polityki regionalnej: doskonalenie regionalnych i lokalnych rynków pracy, zapobieganie i łagodzenie skutków zapaści gospodarek lokalnych, stworzenie lokalnych warunków sprzyjających powstawaniu miejsc pracy i wejścia gospodarki w fazę wzrostu oraz ułatwianie mobilności międzyregionalnej[24]. Wydaje się, że tak określone strategie choć są elementem polityki państwa, czy innego podmiotu władzy, to jednocześnie nie ingerują bezpośrednio w działanie mechanizmu rynkowego na regionalnym rynku pracy, a jedynie dbają o zapewnienie możliwie najkorzystniejszych warunków dla funkcjonowania sił rynkowych. Szczegółowym celem polityki zatrudnienia jest m.in. przeciwdziałanie wysokiemu bezrobociu, jako niekorzystnemu zjawisku, które charakteryzuje rynki pracy w gospodarce rynkowej. W prowadzeniu tej działalności ważne jest na poziomach regionalnym i lokalnym przezwyciężenie barier: świadomości, kompetencji i finansowej[25]. Bariera świadomości wiąże się z zakorzenionym mocno w społeczeństwie poglądem, że wszystko, co dzieje się w sferze gospodarczej, jest wynikiem działania państwa. Stąd istnienie wysokiego bezrobocia jest skutkiem polityki państwowej i tylko organ centralny może to zmienić. Natomiast bariera kompetencji dotyczy zmiany pomiotów regionalnej i lokalnej polityki oraz zakresu ich odpowiedzialności w związku z prowadzoną polityką przeciwdziałania bezrobociu oraz przygotowania merytorycznego, liczebności i stabilności kadr w podmiotach odpowiedzialnych za politykę zatrudnienia. Kolejna bariera jest związana głównie z faktem, iż aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu są kosztowne i nie ma obecnie dostatecznych środków na ich stosowanie. Dodajmy także, że do głównych problemów polityki zatrudnienia w ujęciu regionalnym zaliczyć można także konflikt między restrukturyzacją gospodarki a ograniczaniem bezrobocia oraz konflikt między racjami ekonomicznymi i społecznymi[26]. Pierwszy z wymienionych konfliktów pojawia się przede wszystkim w odniesieniu do krótkiego okresu, ponieważ restrukturyzacja gospodarki jest ściśle związana z restrukturyzacją zatrudnienia. W długim okresie, cele restrukturyzacji i przeciwdziałania bezrobociu nie są już sprzeczne, lecz pokrywają się. Nieprzeprowadzenie restrukturyzacji zacofanej gospodarki może bowiem spowodować w efekcie obniżenie jej konkurencyjności, a ponadto doprowadzić do upadku wielu nierentownych przedsiębiorstw, a co za tym idzie i do wzrostu poziomu bezrobocia. Natomiast konflikt interesów ekonomicznych i społecznych dotyczy

[24] A. Omelczuk-Szlachta, *Regionalne zróżnicowanie bezrobocia – tendencje*, [w:] *Aktualne problemy zatrudnienia. Aktywne formy ograniczania bezrobocia i ich skuteczność – Aspekty regionalne*, Fundacja Neumanna, PTE Oddział w Poznaniu, Poznań 1995, s. 33–34.

[25] T. Oleksyn, *Przeciwdziałanie bezrobociu w Polsce na szczeblach regionalnych i lokalnych*, [w:] *Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarki*, IPiSS, Warszawa 1992, s. 313 i dalsze.

[26] Ibidem.

przede wszystkim zjawiska współistnienia względów ekonomicznych (które często nakazują zamknąć przedsiębiorstwo nieosiągające zysków) oraz względów społecznych (które z kolei chronią tę jednostkę zwłaszcza z uwagi na problem zwolnienia pracowników).

Głównymi ekonomicznymi kryteriami oceny skuteczności polityki zatrudnienia w aspekcie regionalnym powinny być stopień spożytkowania zasobów pracy poszczególnych regionów niezależnie od miejsca ich wykorzystania, stopień wykorzystania miejsc pracy zlokalizowanych w poszczególnych regionach oraz poziom i zmiany wydajności pracy w porównywalnych rodzajach działalności, a także w skali regionalnej[27].

Podmioty regionalnej polityki rynku pracy

Podmiotami polityki zatrudnienia są wszystkie organy, instytucje, organizacje oraz osoby i ich zespoły, których zadaniem jest realizacja celów polityki zatrudnienia[28]. We współczesnej gospodarce rynkowej występuje wielość podmiotów polityki zatrudnienia, z których każdy ma inne preferencje. Polityka ta jest realizowana niejako na różnych poziomach. Podstawowe znaczenie ma poziom mikroekonomiczny, będący w gospodarce rynkowej podstawowym i cechujący się dużym zakresem autonomii. Na wyższym szczeblu znajduje się poziom regionalny i lokalny, przy czym istotne tutaj są nie tylko inicjatywy władz terenowych i samorządowych, ale również inicjatywy o charakterze biznesowym oraz inicjatywy społeczne. Ponadto wyróżnia się poziom krajowy, czyli makroekonomiczny, oraz poziom ponadnarodowy, dzisiaj najbardziej widoczny w skali Unii Europejskiej, a także poprzez działalność i inicjatywy Międzynarodowej Organizacji Pracy[29]. Podmioty polityki zatrudnienia powinny prowadzić jedną państwową politykę zatrudnienia we wszystkich jej aspektach. Jednakże znajdują się one na różnych szczeblach. Szczebel centralny wypracowuje generalne koncepcje polityki zatrudnienia, nadaje jej ramy prawne, określa zmieniające się priorytety postępowania. Ponadto ustala zakres obowiązków i uprawnień pozostałych podmiotów, ich wzajemne powiązania, a także emituje środki i kształtuje instrumenty oraz kontroluje realizacje ustaleń. Natomiast układ branżowo-gałęziowy jest odpowiedzialny za racjonalne wykorzystanie siły roboczej w poszczególnych jednostkach w skali mikroekonomicznej. Układ regionalny odpowiada przede wszystkim za pełne wykorzystanie zasobów siły roboczej w regionie oraz koordynację w przestrzeni skutków decyzji centralnych i resortowych.

---

[27] J. Meller, op. cit., s. 75.

[28] E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, op.cit., s. 41.

[29] T. Oleksyn, *Współczesne tendencje polityki zatrudnienia w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1994, nr 9, s. 28.

Biorąc pod uwagę przestrzenny zasięg działalności, można w systemie krajowych podmiotów polityki zatrudnienia rozróżnić podmioty o zasięgu ogólnopaństwowym, regionalnym (wojewódzkim), lokalnym (miejsko-gminnym) oraz zakładu pracy[30]. W podobny też sposób sytuację podmiotów regulują odpowiednie przepisy ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Zadania polityki zatrudnienia realizują: właściwy minister zajmujący się problematyką pracy, przy pomocy prezesa Krajowego Urzędu Pracy, a także samorząd województwa, wojewoda i samorząd powiatowy, które to współdziałają z organami, organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, a w szczególności z organizacjami związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych[31]. Na podstawie powyższych ustaleń można stwierdzić, że w obrębie regionalnej polityki zatrudnienia funkcjonują liczne podmioty takie, jak: Krajowy Urząd Pracy, właściwy Wojewódzki Urząd Pracy, samorząd województwa, Naczelna Rada Zatrudnienia, właściwa Wojewódzka Rada Zatrudnienia i inne.

Do zadań prezesa Krajowego Urzędu Pracy należy m.in.: realizacja polityki państwa w zakresie rynku pracy i polityki regionalnej, inicjacja i zastosowanie instrumentów polityki rynku pracy oraz współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego[32]. Natomiast do zadań dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy należy m. in.: koordynacja pracy powiatowych urzędów pracy na terenie województwa, opracowywanie analiz i ocen dotyczących problematyki zatrudnienia w województwie na potrzeby ministra pracy i polityki społecznej oraz rad zatrudnienia, jak również współdziałanie z wojewódzką radą zatrudnienia zwłaszcza w zakresie przedsięwzięć związanych ze skutkami zwolnień z pracy oraz ustalanie zadań dla powiatowych urzędów pracy i limitów środków Funduszu Pracy, a także kontrolowanie ich wykorzystania[33]. Zadania wojewódzkich rad zatrudnienia, jako organów opiniodawczo-doradczych marszałków województw, to w szczególności: inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i racjonalnego zatrudnienia w województwie, ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy, a także opiniowanie projektów planów finansowych, opracowywanych przez wojewódzkie urzędy pracy oraz sprawozdań z ich wykonania[34]. Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy natomiast przede wszystkim opracowywanie analiz i ocen dotyczących problematyki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu w województwie oraz współdziałanie z wojewódzką radą zatrudnienia w podejmowaniu przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia bezrobocia i jego negatywnych skutków, w tym tworzenie nowych miejsc pracy. Ważnym za-

[30] E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, op.cit., s. 43–44.

[31] Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jednolity: DzU 1997 nr 25, poz. 128 z późniejszymi zmianami, a w szczególności z nowelizacją w związku z tzw. ustawą kompetencyjną z 24 lipca 1998 roku), art. 3.

[32] Ibidem, art. 4, ust. 4.

[33] Ibidem, art. 5, ust. 1.

[34] Ibidem, art. 8, ust. 1–2.

daniem samorządu województwa jest również planowanie wydatków i gospodarowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację polityki rynku pracy oraz rozdział środków Funduszu Pracy, a także organizowanie pośrednictwa pracy w skali wojewódzkiej i międzywojewódzkiej. Ponadto zadaniem tego organu jest prowadzenie polityki regionalnej w zakresie przeciwdziałania bezrobociu poprzez inspirowanie oraz koordynowanie realizacji programów wojewódzkich oraz organizowanie inwestycji infrastrukturalnych, wykonywanych zwłaszcza w regionach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem. Dodatkowo zadaniem samorządu województwa jest organizowanie lokalnych programów mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy i likwidację negatywnych skutków bezrobocia oraz wspieranie rządowych programów restrukturyzacyjnych[35].

Reasumując, konstatujemy, że podmioty regionalnej polityki rynku pracy mają za zadanie współdziałać ze sobą w realizacji celów tej polityki. To współdziałanie zachodzić ma zarówno wewnątrz pionów, jak i równolegle pomiędzy różnymi podmiotami w ich ramach wyróżnionymi. Wojewódzkie urzędy pracy oraz samorząd województwa są więc zobowiązane do współpracy z wojewódzkimi radami zatrudnienia, natomiast zadaniem Krajowego Urzędu Pracy jest współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego. Na obszarze polityki rynku pracy współdziałają zatem organy samorządowe i jednostki systemu urzędów pracy. Jednocześnie zadania samorządu wojewódzkiego pokrywają się w niektórych punktach z zadaniami wojewódzkiego urzędu pracy, co z pewnością wymaga obustronnej współpracy na tych wspólnych obszarach.

Warto zwrócić uwagę na pierwsze oceny efektów wprowadzenia reformy ustrojowej w zakresie służb zatrudnienia, której założenia (zwłaszcza kompetencje podmiotów polityki zatrudnienia) przedstawiono powyżej. Przede wszystkim jedną z istotnych zmian, które reforma administracyjna przyniosła dla służb zatrudnienia, było upoważnienie podmiotów samorządu terytorialnego do prowadzenia polityki zatrudnienia za pomocą urzędów pracy. W szczególności pewnym novum reformy był zapis mówiący, że organem odpowiedzialnym za rozwiązywanie problemów rynku pracy i przeciwdziałania bezrobociu na terenie powiatu jest starosta, który w tym celu wykorzystuje powiatowy urząd pracy. A zatem powiatowy urząd pracy nie podlega już hierarchicznie wojewódzkiemu urzędowi pracy, lecz organowi samorządu terytorialnego. Celem tej zmiany była niewątpliwie aktywizacja podmiotów najbardziej zainteresowanych poprawą sytuacji na lokalnym rynku pracy. W efekcie jednak z systemu urzędów pracy został „wykluczony" szczebel wojewódzki, bo wojewódzkie urzędy pracy nie mają już żadnego wpływu na rozwój wypadków w powiatach, a opracowywanie i wykonywanie regionalnej polityki rynku pracy, mimo istnienia odpowiednich zapisów ustawowych, jest właściwie iluzoryczne[36]. Zatem ustawodawca w pro-

[35] Ibidem, art. 5, ust. 1.

[36] R. Czyszkiewicz, A. Wiktorow, *Samorządowe służby zatrudnienia. Pierwsze oceny funkcjonowania, postulaty i rekomendacje*, „Rynek Pracy" 2000, nr 11–12, s. 19.

cesie decentralizacji uprawnień co do prowadzenia polityki zatrudnienia zdecydował się do przeniesienia uprawnień do poziomu powiatowego. Powstaje jednak pytanie, kto wobec tego ma prowadzić politykę zatrudnienia w jej aspekcie szerszym, bo regionalnym? W myśl przepisów obecnej ustawy podmiotem odpowiedzialnym za tę politykę jest samorząd województwa. Uwzględnia on bowiem we wdrażaniu strategii rozwoju województwa również poprawę sytuacji na rynku pracy w województwie. Tymczasem wskazywana już wyżej i wprowadzona ustawowo suwerenność samorządów powiatowych, wyklucza zarazem ingerencję samorządu województwa w funkcjonowanie lokalnych (powiatowych) rynków pracy, które to kształtują sytuację właśnie na regionalnym (wojewódzkim) rynku pracy. W literaturze można już spotkać więc i takie sugestie, które domagają się przywrócenia odpowiedniej roli regionalnej polityce rynku pracy, w szczególności poprzez powrót do hierarchicznej struktury systemu urzędów pracy[37]. Takie zmiany powinny też – moim zdaniem – nastąpić, skoro zadaniem państwa jest troska o racjonalne gospodarowanie zasobami pracy w regionach, które przecież łącznie tworzą obraz całego kraju.

Literatura

1. Barro R.J., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1997.
2. Buttler F., *Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit*, Band 4, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln 1993.
3. Czyszkiewicz R., Wiktorow A., *Samorządowe służby zatrudnienia. Pierwsze oceny funkcjonowania, postulaty i rekomendacje*, „Rynek Pracy" 2000, nr 11–12.
4. Dolny E., Meller J., Wiśniewski Z., *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990.
5. Francik A., Pocztowski A., *Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1993.
6. Gawrońska B., *Analiza regionalnych rynków pracy w Polsce w latach 1990–1994*, [w:] *Bezrobocie regionalne w Polsce w okresie transformacji*, E. Kwiatkowski (red.), Łódź 1995.
7. Jarmołowicz W., *Problemy teorii i polityki płac w gospodarce rynkowej*, [w:] *Od i do gospodarki rynkowej. Problemy teorii i polityki gospodarczej*, W. Jarmołowicz, J. Orczyk (red.), Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1992.
8. Kwiatkowski E., *Możliwości wykorzystania regionalnych badań rynku pracy do prognozowania i korygowania prognoz popytu na pracę według kwalifikacji*, [w:] *Prognozowanie popytu na pracę. Elementy metodologii*, Studia i Materiały, RCSS, Warszawa 1999.

[37] W. Rutkowski, *Wojewódzkie urzędy pracy po nowemu*, „Rynek Pracy" 2000, nr 11–12, s. 29.

9. Kwiatkowski E., Kubiak P., *Poziom rozwoju gospodarczego i dynamika restrukturyzacji a bezrobocie regionalne w Polsce*, „Gospodarka Narodowa" 1998, nr 7.
10. Kwiatkowski E., Kubiak P., *Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1992–1995. Analiza strumieniowa*, „Rynek Pracy" 1996, nr 9.
11. *Leksykon rynku pracy*, KUP, Warszawa 1997.
12. Makać W., *Projekt systemu reprezentacyjnych badań sondażowych dla analiz regionalnych rynków pracy*, „Rynek Pracy" 1997, nr 1.
13. Melich A., *System płac w kapitalizmie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1966.
14. Meller J., *Regionalne gospodarowanie zasobami pracy*, PWE, Warszawa 1981.
15. Mortimer-Szymczak H., *Przestrzenne zróżnicowanie rynku pracy i bezrobocia*, [w:] *Rynek pracy w trakcie transformacji systemowej w Polsce*, U. Sztanderska (red.), Warszawa 1992
16. Oleksyn T., *Przeciwdziałanie bezrobociu w Polsce na szczeblach regionalnych i lokalnych*, [w:] *Bezrobocie – nowy problem społeczny w krajach dokonujących transformacji systemu gospodarczego i restrukturyzacji gospodarki*, IPiSS, Warszawa 1992
17. Oleksyn T., *Współczesne tendencje polityki zatrudnienia w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1994, nr 9.
18. Omelczuk-Szlachta A., *Regionalne zróżnicowanie bezrobocia – tendencje*, [w:] *Aktualne problemy zatrudnienia. Aktywne formy ograniczania bezrobocia i ich skuteczność – Aspekty regionalne*, Fundacja Neumanna, PTE Oddział w Poznaniu, Poznań 1995.
19. Pietrucha J., *Podstawy teorii i polityki zatrudnienia*, PWN, Warszawa – Kraków 1975.
20. Przedpelski M., *Rola pracy w rozwoju społeczno-gospodarczym*, [w:] *Problemy polityki ekonomicznej. Studia i szkice na jubileusz Profesora Zdzisława Dąbrowskiego*, J. Tarajkowski (red.), Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1998.
21. Rutkowski W., *Wojewódzkie urzędy pracy po nowemu*, „Rynek Pracy" 2000, nr 11–12.
22. Sobczak L., *Rynek pracy w Polsce Ludowej*, PWN, Warszawa 1971.
23. Socha-Sachalin S., *Transformacja rynku pracy*, Politechnika Koszalińska, Koszalin 1998.
24. Szumlicz T., *Przestrzenne aspekty zatrudnienia*, Książka i Wiedza, Warszawa 1987.
25. *Teorie rynku pracy*, I. M. Smadek (red.), AE w Katowicach, Katowice 1993.
26. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, DzU 1997 nr 25, poz. 128 z późniejszymi zmianami.

Magdalena Twarowska

Subject, Goals and Institutions of Regional Labour Market Policy in Poland

Summary

The goal of this elaboration is to present the essential questions connected with the labour market policy on the regional level. In the first part a description of the regional labour market definition was made, which as a national labour market sub-system is simultaneously the activity subject of the regional labour market policy. The second part contains different expressions of this policy goals as well as its main problems. The third part of this elaboration is an attempt to present the institutions, which make the labour market policy real on the international, national and above all regional level.