JERZY UNOLT

BEZROBOCIE NA REGIONALNYCH RYNKACH PRACY A POLITYKA ZATRUDNIENIA

1. Uzasadnienie potrzeby regionalizacji polityki zatrudnienia oraz jej specyfika

Jednym z istotnych aspektów segmentacji rynku pracy – z punktu widzenia zasad i środków polityki zatrudnienia – jest wyodrębnienie się rynków regionalnych. Jeśli bowiem za cel generalny polityki zatrudnienia uzna się racjonalne gospodarowanie zasobami pracy w skali kraju[1], to realizacja tego celu wymaga uwzględnienia różnorakich różnic, jakie dzielą poszczególne regiony z jednej strony pod względem rozmieszczenia miejsc pracy, z drugiej zaś – społecznego potencjału pracy, zarówno w wymiarze ilościowym (liczba ludności w wieku produkcyjnym), jak i jakościowym (np. struktura tej ludności według płci i wieku, jej kwalifikacje, stosunek do pracy). Odmiennie również kształtują się regionalne struktury zatrudnienia w układzie działowo-gałęziowym oraz pod względem ruchliwości pracowniczej. Ponadto – co aktualnie wydaje się szczególnie ważne – poszczególne regiony mogą być silnie zróżnicowane pod względem samej sytuacji na rynku pracy, ponieważ ogólnie panującemu deficytowi miejsc pracy w skali kraju może towarzyszyć różny poziom bezrobocia w poszczególnych regionach[2].

Akcentując potrzebę regionalizacji polityki zatrudnienia należy jednak pamiętać, iż polityka na tym szczeblu stanowi podsystem ogólnej polityki zatrudnienia, prowadzonej przez powołany do tego ośrodek centralny w skali całego kraju. Ze

---

[1] Zgodnie z ratyfikowanymi przez Polskę konwencjami międzynarodowymi, polityka zatrudnienia powinna zmierzać do zapewnienia pracy wszystkim zdolnym do jej podjęcia i pragnącym pracować, w warunkach swobody wyboru rodzaju i miejsca pracy oraz przy utrzymaniu optymalnej produktywności pracy. Zob. Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowane przez Polskę, Warszawa 1969.

[2] **J.Meller**, Regionalne gospodarowanie zasobami pracy, Warszawa 1981, s. 65; **E.Dolny, J.Meller, Z.Wiśniewski**, Zarys polityki zatrudnienia, Warszawa 1990, s. 208.

względu na zbieżność celów zarówno krajowej, jak i regionalnych polityk zatrudnienia respektować trzeba zatem „uzasadnione granice" autonomiczności tych ostatnich[3]. Oznacza to, że regionalna polityka zatrudnienia musi być podporządkowana ogólnym celom polityki zatrudnienia w skali kraju, ale realizując te cele może i powinna uwzględniać odmienność okoliczności i sytuacji w różnych regionach kraju. Wiąże się z tym także dobór właściwych środków realizacji generalnego celu polityki zatrudnienia państwa, ponieważ środki te powinny również być dostosowane do specyfiki sytuacji panującej w poszczególnych regionach.

2. Regionalne zróżnicowanie rynku pracy w Polsce

Okres transformacji systemowej związanej z przejściem z gospodarki nakazowo-rozdzielczej na system rynkowy zarówno w Polsce, jak i w innych krajach podlegających tej transformacji charakteryzuje pojawienie się nie znanego w powojennych latach zjawiska, jakim jest masowe, jawne bezrobocie. W Polsce zjawisko to wystąpiło z początkiem 1990 r. i wykazując stale tendencję rosnącą, w końcu trzeciego kwartału 1992 r. osiągnęło liczbę 2,5 mln zarejestrowanych bezrobotnych, zaś prognozy na 1993 r. zapowiadają dalszy jego wzrost do poziomu 3–3,5 mln osób poszukujących pracy. Wysokie zróżnicowanie tego zjawiska w przekroju regionalnym nie pozwala na wyłącznie globalne jego ujmowanie, lecz wskazuje na potrzebę bliższej analizy, uwzględniającej jego zróżnicowanie w przestrzeni.

W geografii gospodarczej i badaniach przestrzennych przyjmuje się na ogół, że wyodrębnienie regionu winno opierać się na takich obiektywnych kryteriach, jak osiągnięta w toku historycznego rozwoju kompleksowość społeczno-gospodarcza, określona specjalizacja oraz charakterystyczne zewnętrzne powiązania z innymi obszarami i całą gospodarką[4]. Wynika stąd, że regionu nie tworzy się w drodze decyzji polityczno-administracyjnych, a zatem nie należy automatycznie utożsamiać go z województwem ani innymi tworami administracyjnymi[5]. Uznając teoretyczną zasadność takiego ujęcia wypada jednak zgodzić się z poglądem, że funkcjonowanie, szczególnie przez dłuższy czas, określonej jednostki podziału administracyjnego, wyposażonej we własny ośrodek decyzyjny, nadaje jej pewne cechy regionu gospodarczego. Ponadto, podobnie jak chybione jest automatyczne traktowanie każdej jednostki administracyjnej jako regionu gospodarczego, błędne wydaje się również całkowite odrywanie regionalizacji od podziału administracyjnego[6]. Stąd też, kierując się praktyczną dostępnością

---

[3] **J.Meller**, jw., s.66; **W.Dymarski, J.Szambelańczyk**, Regionalny rynek pracy jako determinanta polityki kadrowej przedsiębiorstwa, w: Determinanty polityki kadrowej w przedsiębiorstwie, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu" 1984, Seria I, z. 129, s. 58.

[4] **J.Meller**, jw., s. 54.

[5] Tamże.

[6] **A.Fajferek**, Region ekonomiczny i metody analizy regionalnej, Warszawa 1966, s. 43. Postulat połączenia regionalizacji kraju z jego podziałem administracyjnym został uwzględniony przy tworzeniu

danych statystycznych, w badaniach empirycznych uznaje się często, że większa jednostka administracyjna, jak województwo, stanowi – aczkolwiek niedoskonałe, to jednak w pewnym stopniu przybliżone – odwzorowanie wyodrębnionego regionu gospodarczego[7].

Przyjmując takie założenie, w toku prowadzonej w dalszym ciągu analizy przez pojęcie regionalnego rynku pracy rozumie się pozostający w granicach poszczególnych województw system konfrontacji popytu na pracę i podaży pracy, który obejmuje występujących na danym obszarze dysponentów stanowisk pracy oraz wszystkich aktywnych zawodowo dysponentów potencjału roboczego i jest wyposażony w odpowiednie instytucje powołane do podejmowania określonych decyzji, regulujących na tym obszarze stosunki między popytem na pracę i jej podażą[8].

3. Analiza bezrobocia na regionalnych rynkach pracy w latach 1990–1992

Opierając się na publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny danych, zróżnicowanie natężenia bezrobocia na regionalnych rynkach pracy można przedstawić za pomocą trzech mierników:

– stopy bezrobocia,
– liczby bezrobotnych ogółem,
– liczby bezrobotnych na skutek zwolnień grupowych.

Pierwszy z tych mierników ma największą wartość poznawczą, gdyż jest miarą względną, wyrażającą stosunek liczby bezrobotnych do ogólnej liczby ludności czynnej zawodowo. Tym samym stwarza on możliwość dokonywania bezpośrednich porównań międzyregionalnych, zarówno jeśli chodzi o stopień natężenia bezrobocia, jak i jego zmiany. Pozostałe mierniki, mające charakter wielkości bezwzględnych, nie dają takiej możliwości, niemniej jednak pozwalają na porównywanie tempa zmian zachodzących w poszczególnych regionach pod względem rozmiarów bezrobocia.

---

w latach ubiegłych tzw. makroregionów. Jednakże wykorzystanie tych jednostek, powołanych w warunkach gospodarki nakazowo-rozdzielczej, której towarzyszył permanentny niedobór siły roboczej, nie wydaje się obecnie celowe (por. **H.Mortimer-Szymczak**, Przestrzenne zróżnicowanie rynku pracy i bezrobocia, w: Rynek pracy w trakcie transformacji systemowej w Polsce, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 241).

[7] **J.Meller**, jw., s.55; **W.Dymarski, J.Szambelańczyk**, jw., s.54.

[8] **W.Dymarski, J.Szambelańczyk**, jw., s. 53; **J.Szambelańczyk**, Przekształcenia struktur kwalifikacyjnych na regionalnym rynku pracy, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu" 1992, Seria II, z. 113, s. 7-8. Od regionalnego rynku pracy należy odróżnić pojęcie obszaru zatrudnienia, które oznacza określoną przestrzeń geograficzną związaną z pewnym ośrodkiem ciążenia poprzez dojazdy do pracy. Rynki pracy i obszary zatrudnienia mogą się wzajemnie przenikać (por. **W.Dymarski, J.Szambelańczyk**, jw., s. 54-56). Doceniając analityczne znaczenie takiego ujęcia jako eksponujące otwartość regionalnych rynków pracy względem otaczającej je przestrzeni geograficznej, w toku prowadzonych w dalszym ciągu badań zrezygnowano z niego uznając, iż przekracza ono ramy jednego artykułu.

Wykorzystując wspomniane mierniki, w prowadzonej analizie zastosowano jako narzędzie badawcze wskaźniki średniomiesięcznego tempa wzrostu obserwowanych zjawisk. Podstawowy walor tych wskaźników polega na tym, że umożliwiają one dokonywanie porównań w niejednakowych pod względem czasu trwania okresach (np. roku i półrocza).

3.1. Zróżnicowanie regionów według stopy bezrobocia

Zróżnicowanie stopy bezrobocia w przekroju poszczególnych województw w latach 1990-1991 i w pierwszym półroczu 1992 r. prezentuje tabela 1. Analiza zamieszczonych w niej danych, przeprowadzona m.in. za pomocą statystycznych miar dyspersji i korelacji, pozwala wysunąć następujące wnioski:

1) Przy przeciętnej w skali kraju stopie bezrobocia, wynoszącej w końcu 1990 r. 6,1%, w końcu 1991 r. 11,4%, a w końcu pierwszego półrocza 1992 r. 12,6%, zróżnicowanie regionalne, mierzone wartością odchylenia standardowego, wzrosło odpowiednio z 2,1 do 3,6 i 4,7%, co oznacza, że w całym badanym okresie międzyregionalne różnice stopy bezrobocia zwiększyły się dwukrotnie.

2) Zróżnicowanie względne regionalnego poziomu bezrobocia, mierzone wartością współczynnika zmienności, zmniejszyło się początkowo z 29,9% w 1990 r. do 28,1% w 1991 r., a następnie wzrosło w końcu pierwszego półrocza 1992 r. do 30,3%. Miernik ten, który w sposób najbardziej miarodajny wyraża badane zjawisko, wskazuje, iż w całym badanym okresie zróżnicowanie regionalne stopy bezrobocia nie uległo zasadniczej zmianie.

3) Wysokość regionalnych stóp bezrobocia w kolejnych analizowanych okresach wykazuje wzajemny ścisły związek, ponieważ współczynnik korelacji liniowej wartości tych stóp w latach 1990 i 1991 wynosi 0,93, a w 1991 r. i w pierwszym półroczu 1992 r. osiągnął prawie 0,95. Wskazuje to na istnienie wysokiej dodatniej zależności poziomu bezrobocia w każdym następnym okresie od jego poziomu w poprzednim okresie, a zarazem stanowi zapowiedź rysujących się w dłuższej perspektywie czasowej trudności w „zejściu" z osiągniętego poziomu bezrobocia[9].

4) Pierwszy decyl wyznacza regiony wykazujące najmniejszą stopę bezrobocia; należały do nich:

– w 1990 r. województwa: warszawskie (2,1%), katowickie i krakowskie (3,4), poznańskie (3,5), opolskie (3,9),

– w 1991 r. województwa: warszawskie (4,2%), poznańskie (5,6), krakowskie (6,2), katowickie (6,6), wrocławskie (7,7),

– w pierwszej połowie 1992 r. województwa: warszawskie (5,1%), poznańskie (6,6), bielskie (6,9), katowickie (7,9), wrocławskie (8,5).

---

[9] Zjawisko to określane jest w literaturze mianem histerezy. Por. **S.Golimowska**, Wokół współczesnych problemów bezrobocia, „Polityka Społeczna" 1992, nr 5/6.

Tabela 1

Stopa bezrobocia w latach 1990 – 1991 i w pierwszym półroczu 1992 roku

Województwo	1990		1991		I półrocze 1992		Średniomiesięczny przyrost[c]			
	stopa bezrobocia[a]	miejsce	stopa bezrobocia[a]	miejsce	stopa bezrobocia[b]	miejsce	1991		I półrocze 1992	
							1990=100	miejsce	1991=100	miejsce
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
POLSKA	6,1	x	11,4	x	12,6	x	5,35	x	1,68	x
Warszawskie	2,1	1	4,2	1	5,1	1	5,95	38,5	3,28	45
Bialskopodlaskie	6,0	16	9,6	9	10,3	9	3,99	8	1,18	17
Białostockie	8,5	36,5	12,2	21,5	10,9	11	3,06	2	–1,87	3
Bielskie	4,1	6	8,2	6	6,9	3	5,95	38,5	–2,84	2
Bydgoskie	7,8	28	14,6	32,5	15,9	34	5,36	29	1,43	20
Chełmskie	6,4	19,5	9,2	8	10,1	8	3,07	3	1,57	22
Ciechanowskie	9,8	46	17,0	44	18,4	42	4,70	15	1,32	18
Częstochowskie	5,8	14	12,4	24	13,9	28	6,54	46	1,92	30
Elbląskie	8,4	34	16,4	39,5	20,3	45	5,73	36	3,62	47
Gdańskie	5,0	9,5	11,5	19,5	13,6	27	7,19	49	2,84	39
Gorzowskie	9,2	41,5	16,4	39,5	17,0	37	4,94	19,5	0,61	14
Jeleniogórskie	9,9	47	16,8	42,5	16,9	36	4,51	12	0,10	8
Kaliskie	7,5	26	13,3	28,5	13,5	25,5	4,89	18	0,25	10
Katowickie	3,4	2,5	6,6	4	7,9	4	5,68	34,5	3,04	43

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Kieleckie	6,7	21,5	12,2	21,5	12,1	20,5	5,12	24	–0,13	7
Konińskie	9,2	41,5	13,1	26	13,5	25,5	2,99	1	0,51	12,5
Koszalińskie	9,5	45	17,9	47	21,9	48	5,42	30	3,41	46
Krakowskie	3,4	2,5	6,2	3	8,9	6	5,14	25	6,20	49
Krośnieńskie	7,3	25	13,4	30	14,0	29	5,19	26	0,74	15
Legnickie	8,0	30,5	13,9	31	15,8	33	4,71	16	2,16	31
Leszczyńskie	5,5	12	11,2	17,5	11,3	15	6,10	43	0,15	9
Lubelskie	6,4	19,5	10,9	15,5	10,0	7	4,54	13	–1,43	4
Łomżyńskie	9,4	44	14,6	32,5	15,0	32	3,74	4	0,45	11
Łódzkie	8,5	36,5	15,4	34,5	18,1	39,5	5,08	23	2,72	37
Nowosądeckie	5,8	14	10,7	13,5	11,9	18,5	5,24	27	1,79	27
Olsztyńskie	10,2	48	18,2	48	21,6	46,5	4,94	19,5	2,90	41
Opolskie	3,9	5	8,8	7	11,2	14	7,01	48	4,10	48
Ostrołęckie	8,3	33	16,8	42,5	13,4	23,5	6,05	42	–3,69	1
Pilskie	7,7	27	15,5	36	18,1	39,5	6,00	40	2,62	36
Piotrkowskie	8,5	36,5	15,8	37	16,8	35	5,31	28	1,02	16
Płockie	8,9	39	15,9	38	18,5	43	4,96	21,5	2,56	34
Poznańskie	3,5	4	5,6	2	6,6	2	3,99	8	2,78	38
Przemyskie	8,5	36,5	13,3	28,5	14,8	31	3,81	5	1,80	28
Radomskie	6,1	17,5	12,3	23	11,9	18,5	6,01	41	–0,56	6

cd. tab. 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Rzeszowskie	6,9	24	13,2	27	14,6	30	5,56	32	1,69	25
Siedleckie	5,0	9,5	9,7	10	11,1	13	5,68	34,5	2,27	32
Sieradzkie	6,7	21,5	11,5	19,5	13,4	23,5	4,60	14	2,58	35
Skierniewickie	6,8	23	10,7	13,5	11,7	16	3,85	6	1,49	21
Słupskie	9,0	40	17,8	46	21,6	46,5	5,85	37	3,27	44
Suwalskie	11,5	49	18,6	49	22,1	49	4,09	10	2,91	42
Szczecińskie	4,6	8	10,0	11	11,0	12	6,69	47	1,60	23
Tarnobrzeskie	6,1	17,5	10,9	15,5	11,8	17	4,96	21,5	1,34	19
Tarnowskie	5,4	11	10,2	12	12,1	20,5	5,45	31	2,88	40
Toruńskie	9,3	43	15,4	34,5	17,2	38	4,29	11	1,86	29
Wałbrzyskie	8,2	32	17,1	45	19,7	44	6,32	44	2,39	33
Włocławskie	7,9	29	16,5	41	18,3	41	6,34	45	1,74	26
Wrocławskie	4,4	7	7,7	5	8,5	5	4,77	17	1,66	24
Zamojskie	5,8	14	11,2	17,5	10,7	10	5,63	33	–0,76	5
Zielonogórskie	8,0	30,5	12,8	25	13,2	22	3,99	8	0,51	12,5

[a] Stan w końcu okresu w % liczby ludności ogółem czynnej zawodowo.
[b] Stan w końcu okresu w % liczby cywilnej ludności czynnej zawodowo.
[c] W stosunku do stanu w końcu poprzedniego okresu.
Ź r ó d ł o: „Rocznik Statystyczny" 1991, s. 107; Informacje statystyczne GUS, Bezrobocie w Polsce I – II kwartał 1992, s. 9. Obliczenia własne.

Jak wynika z powyższego, we wszystkich badanych latach w grupie pierwszych pięciu regionów znalazły się województwa: warszawskie (1 punkt)[10], poznańskie (2,7 punktu) i katowickie (3,5 punktu); województwa te można uznać za regiony o najniższej stopie bezrobocia w skali kraju.

5) Ostatni decyl wyznacza regiony, w których występowała najwyższa stopa bezrobocia; należały do nich:

– w 1990 r. województwa: suwalskie (11,5%), olsztyńskie (10,2), jeleniogórskie (9,9), ciechanowskie (9,8), koszalińskie (9,5),

– w 1991 r. województwa: suwalskie (18,6%), olsztyńskie (18,2), koszalińskie (17,9), słupskie (17,8), wałbrzyskie (17,1),

– w pierwszej połowie 1992 r. województwa: suwalskie (22,1%), koszalińskie (21,9), słupskie i olsztyńskie (21,6), wałbrzyskie (19,7).

We wszystkich badanych latach znalazły się zatem w omawianej grupie województwa suwalskie, olsztyńskie i koszalińskie, które stanowią regiony o utrzymującej się permanentnie najwyższej w kraju stopie bezrobocia.

Oddzielnej uwagi wymaga tempo zmian, jakim w badanym okresie ulegał poziom bezrobocia w poszczególnych regionach. Analiza danych zawartych w tabeli 1 wykazuje, że:

1) W skali kraju zmiany te, wyrażone przez średniomiesięczny przyrost stopy bezrobocia, były w pierwszej połowie 1992 r. ponad trzykrotnie wolniejsze (w stosunku do poprzedniego okresu) aniżeli w 1991 r. (wynosiły one odpowiednio 1,68 i 5,35%), jednak ich zróżnicowanie regionalne, mierzone wartością współczynnika zmienności, wzrosło z 19,5% w 1991 r. do 117,2% w pierwszej połowie 1992 r., a więc ponad sześciokrotnie.

2) W pierwszej połowie 1992 r. w 7 spośród 49 regionów wystąpił spadek stopy bezrobocia, średniomiesięcznie w granicach od –3,69% w województwie ostrołęckim do –0,13% w województwie kieleckim.

3) Tempo regionalnych zmian stopy bezrobocia w porównywanych okresach charakteryzuje tendencja ujemna, co oznacza, że wyższej wyjściowej stopie bezrobocia odpowiada na ogół słabsze tempo jej wzrostu; zależność ta jest jednak statystycznie istotna tylko w 1991 r., w którym odpowiedni współczynnik korelacji osiągnął wartość –0,38, podczas gdy w pierwszej połowie 1992 r. wyniósł on zaledwie –0,09[11].

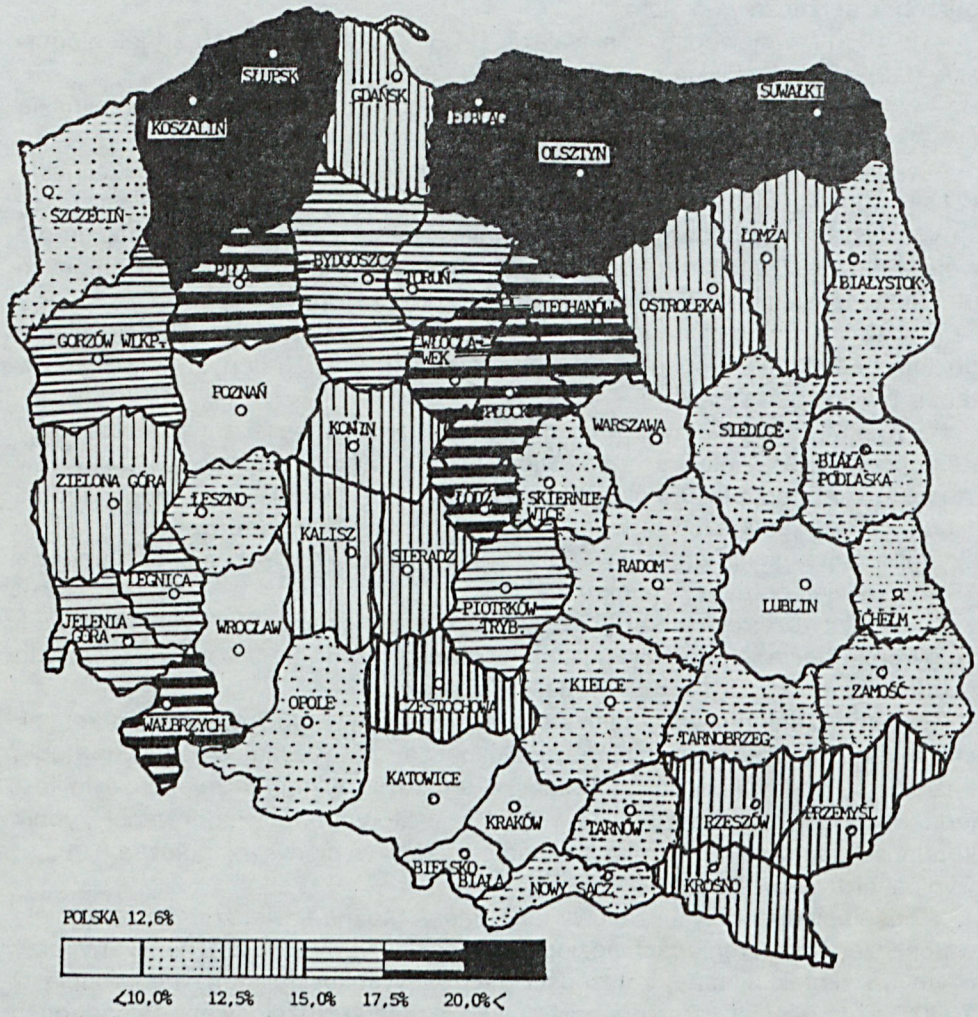
Podsumowując dotychczasowy etap badań można stwierdzić, że osiągnięty w poszczególnych regionach poziom bezrobocia był wysoce zróżnicowany, przy czym na skutek ujemnej zależności między wysokością stopy bezrobocia w 1990 r. a tempem jej wzrostu w następnych okresach zróżnicowanie w badanych latach nie uległo istotnemu pogłębieniu.

---

[10] Liczbę punktów obliczono jako średnią arytmetyczną miejsca danego województwa w szeregach rangowych województw w latach 1990-1991 i w pierszym półroczu 1992 r. Im mniej punktów przypada na dane województwo, tym lepsza jego pozycja w całym badanym okresie.

[11] Istotność współczynnika korelacji weryfikowano testem t-Studenta na poziomie $\alpha = 0{,}05$, przy $k-1 = 48$ stopniach swobody.

Przestrzenne rozmieszczenie województw według wysokości stopy bezrobocia w pierwszym półroczu 1992 r. ilustruje rysunek 1. Wynika z niego, że do regionów o najniższym poziomie bezrobocia należały w tym okresie województwa: warszawskie, poznańskie, bielskie, katowickie i krakowskie oraz wrocław-



Rys. 1. Stopa bezrobocia w pierwszym półroczu 1992 r.

skie i lubelskie, w których stopa bezrobocia nie przekraczała 10%. Na drugim krańcu znajdowały się regiony o stopie bezrobocia przekraczającej 20%, położone w północnej części kraju, a mianowicie województwa: suwalskie, olsztyńskie, elbląskie, słupskie i koszalińskie.

3.2. Zróżnicowanie regionów według przyrostu liczby bezrobotnych

Jak już wspomniano, bezwzględna liczba bezrobotnych zarejestrowanych w określonym dniu w poszczególnych województwach nie pozwala na dokonywanie między nimi bezpośrednich porównań, ponieważ województwa te różnią się między sobą w sposób zasadniczy pod względem liczebności zasobów pracy. Niemniej jednak na podstawie danych bezwzględnych można obliczyć wskaźniki zmian liczby bezrobotnych w analizowanych okresach i w ten sposób wyrazić względny wzrost lub spadek tej liczby.

Liczbę bezrobotnych oraz jej przyrost względny według stanu w końcu lat 1990 i 1991 oraz w pierwszym półroczu 1992 r. przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Przyrost liczby bezrobotnych w 1991 r. i w pierwszym półroczu 1992 r.

Województwo	Stan w końcu miesiąca			Średniomiesięczny przyrost*			
	XII 1990	XII1991	VI 1992	1991		I półrocze 1992	
	w tys. osób			1990=100	miejsce	1991=100	miejsce
1	2	3	4	5	6	7	8
POLSKA	1126,1	2155,6	2296,7	5,56	x	1,06	x
Warszawskie	26,9	52,1	55,2	5,67	26,5	0,98	21
Bialskopodlaskie	9,3	15,4	16,3	4,29	6	0,94	19
Białostockie	29,2	43,3	36,7	3,34	2	–2,71	3
Bielskie	17,5	34,7	28,2	5,87	30	–3,39	2
Bydgoskie	39,5	78,9	86,7	5,94	34	1,59	32
Chełmskie	7,9	11,6	12,6	3,25	1	1,38	28
Ciechanowskie	19,5	37,5	40,6	5,60	25	1,34	26
Częstochowskie	21,5	47,8	51,8	6,88	45	1,35	27
Elbląskie	17,3	36,7	43,0	6,46	41	2,68	47
Gdańskie	31,6	75,5	83,5	7,53	49	1,69	33
Gorzowskie	21,3	41,3	39,6	5,68	28	–0,70	9
Jeleniogórskie	24,4	43,0	39,6	4,83	14	–1,36	5
Kaliskie	25,8	47,6	47,0	5,24	20	–0,22	10
Katowickie	63,4	116,3	133,8	5,18	19	2,36	44
Kieleckie	39,5	73,0	71,2	5,25	21	0,41	16
Konińskie	20,6	31,5	31,3	3,60	3	–0,10	12
Koszalińskie	23,0	47,4	53,4	6,21	38	2,01	36
Krakowskie	21,2	36,0	53,0	4,51	10,5	6,66	49
Krośnieńskie	18,9	35,4	36,0	5,37	23	0,28	15
Legnickie	19,2	36,3	39,7	5,45	24	1,51	30

cd. tab. 2

1	2	3	4	5	6	7	8
Leszczyńskie	9,4	20,2	20,0	6,59	42	–0,17	11
Lubelskie	32,4	56,9	50,5	4,80	13	–1,96	4
Łomżyńskie	16,4	27,2	27,5	4,31	7	0,18	13,5
Łódzkie	47,6	87,2	103,3	5,17	18	2,87	48
Nowosądeckie	20,8	40,3	42,7	5,67	26,5	0,98	21
Olsztyńskie	34,9	69,3	77,8	5,88	31	1,95	35
Opolskie	19,2	43,6	50,9	7,07	47	2,61	46
Ostrołęckie	15,5	34,7	26,6	4,92	15	–4,32	1
Pilskie	16,2	34,9	39,6	6,61	43	2,13	39
Piotrkowskie	27,3	55,0	57,7	6,01	35	0,80	18
Płockie	22,9	44,9	51,9	5,77	29	2,45	45
Poznańskie	21,2	33,9	38,5	3,99	4	2,15	40
Przemyskie	17,4	28,5	30,5	4,20	5	1,13	24
Radomskie	23,2	48,5	45,8	6,34	39	–0,96	7
Rzeszowskie	25,7	51,1	54,5	5,83	32	1,09	23
Siedleckie	15,6	31,7	36,4	6,09	37	2,33	42,5
Sieradzkie	14,0	25,6	29,4	5,16	17	2,33	42,5
Skierniewickie	13,4	22,3	24,3	4,33	8	1,45	29
Słupskie	16,8	37,3	41,7	6,87	44	1,88	34
Suwalskie	25,1	45,1	51,0	5,00	16	2,07	38
Szczecińskie	20,9	46,9	47,4	6,95	46	0,18	13,5
Tarnobrzeskie	19,7	36,8	38,3	5,34	22	0,67	17
Tarnowskie	18,1	36,0	40,6	5,90	33	2,03	37
Toruńskie	28,1	49,1	53,0	4,76	12	1,28	25
Wałbrzyskie	28,0	58,9	67,2	6,40	40	2,22	41
Włocławskie	15,8	36,8	40,3	7,30	48	1,52	31
Wrocławskie	23,5	39,9	42,3	4,51	10,5	0,98	21
Zamojskie	15,2	30,7	28,9	6,03	36	–1,01	6
Zielonogórskie	24,3	41,0	38,9	4,46	9	–0,87	8

*W stosunku do stanu w końcu poprzedniego okresu.

Źródło: „Rocznik Statystyczny" 1991, s. 107; Informacje statystyczne GUS, Bezrobocie w Polsce I-II kwartał 1992, s. 9. Obliczenia własne.

Analiza zaprezentowanych danych wskazuje, że:

1) Przy ponad pięciokrotnie mniejszym średniomiesięcznym przyroście ogólnej liczby bezrobotnych w skali kraju w pierwszej połowie 1992 r. (1,06%) w porównaniu do przyrostu, jaki miał miejsce w 1991 r. (5,56%), zróżnicowanie

regionalne tego przyrostu pogłębiło się ponad dziesięciokrotnie. Wyrażają to współczynniki zmienności omawianego przyrostu, których wysokość w pierwszej połowie 1992 r. osiągnęła 197,3% (przy odchyleniu standardowym 1,80%), wobec 18,6% w 1991 r. (przy odchyleniu standardowym 1,02%).

2) Do regionów, w których względny przyrost liczby bezrobotnych w stosunku do poprzedniego okresu był najmniejszy, należą:

– w 1991 r. województwa: chełmskie (średniomiesięcznie 3,25%), białostockie (3,34), konińskie (3,60), poznańskie (3,99) i przemyskie (4,20),

– w pierwszej połowie 1992 r. województwa o ujemnym przyroście, czyli spadku liczby bezrobotnych: ostrołęckie (–4,32), bielskie (–3,39), białostockie (–2,71), lubelskie (–1,96) i jeleniogórskie (–1,36).

Jak wynika z powyższego, jedynie województwo białostockie utrzymuje się wśród pierwszych pięciu województw o najniższym przyroście liczby bezrobotnych.

3) Ostatni decyl wyznacza regiony o największym przyroście względnym liczby bezrobotnych; należą tu:

– w 1991 r. województwa: gdańskie (7,53%), włocławskie (7,30), opolskie (7,07), szczecińskie (6,95) i częstochowskie (6,88);

– w pierwszej połowie 1992 r. województwa: krakowskie (6,66), łódzkie (2,87), elbląskie (2,68), opolskie (2,61) i płockie (2,45).

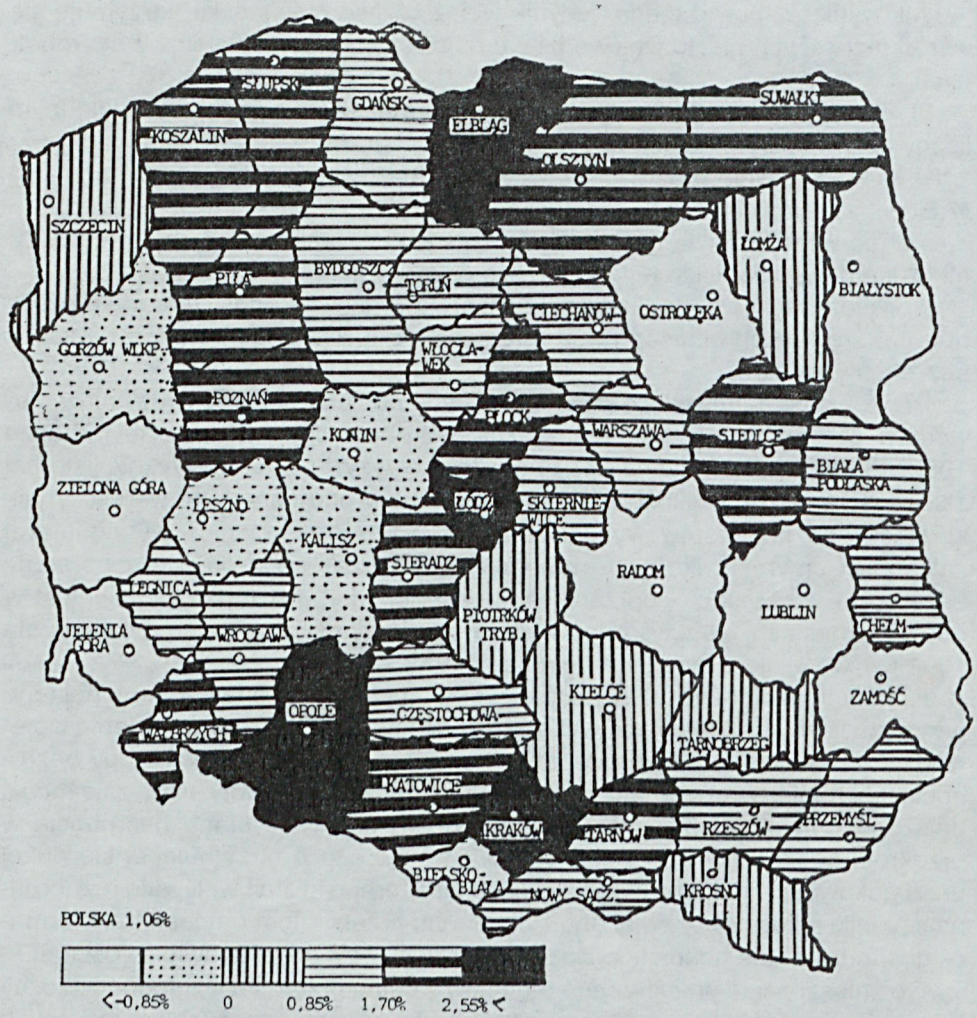
Również w tym przypadku tylko jedno województwo – opolskie – wystąpiło w obu analizowanych okresach wśród regionów o największym przyroście liczby bezrobotnych.

Przytoczone dane wskazują, iż znacznemu pogłębieniu zróżnicowania województw pod względem przyrostu liczby bezrobotnych w pierwszym półroczu 1992 r. – w porównaniu do 1991 r. – towarzyszy brak statystycznie istotnej zależności między wielkościami tego przyrostu w obu okresach; współczynnik korelacji obu przyrostów wynosi zaledwie 0,18. Brak również wyraźniejszej zależności przyrostu liczby bezrobotnych w obu okresach od wielkości stopy bezrobocia w okresach poprzednich, jakkolwiek kierunek tej zależności jest w obu przypadkach ujemny; odpowiednie współczynniki korelacji wynoszą dla 1991 r. – 0,12, dla pierwszego półrocza 1992 r. – 0,08.

Reasumując można stwierdzić, iż przeprowadzona analiza regionalnego przyrostu liczby bezrobotnych wykazała znacznie większe rozwarstwienie województw ze względu na tę cechę, aniżeli ze względu na wysokość stopy bezrobocia. Z drugiej strony analiza wskazuje na niemal całkowity brak zależności dalszego przyrostu liczby bezrobotnych od wyjściowego stanu bezrobocia w przekroju poszczególnych województw. Świadczy to o utrzymującej się dużej przypadkowości analizowanego zjawiska, na którego kształt wpływają różnorodne czynniki jakościowe, związane z burzliwym przebiegiem procesu transformacji gospodarki i nie poddające się statystycznie uchwytnym prawidłowościom.

Rozmieszczenie przestrzenne regionów według przyrostu względnego liczby bezrobotnych, który wynika z porównania liczby zarejestrowanych bezrobotnych w końcu pierwszego półrocza 1992 r. ze stanem bezrobocia w końcu 1991 r.,

przedstawia rysunek 2. Wynika z niego, że przyrost liczby bezrobotnych we wspomnianym okresie nie wiąże się wyraźnie z poziomem rozwoju gospodarczego województw, największe bowiem przyrosty występują zarówno w województwach dobrze rozwiniętych (jak np. łódzkie, krakowskie, katowickie), jak i słabo uprzemysłowionych, z przewagą rozdrobnionego rolnictwa (jak np. suwalskie, siedleckie, koszalińskie, słupskie). W niektórych województwach o stosunkowo słabym poziomie rozwoju obserwuje się jednak również niskie przyrosty liczby bezrobotnych (np. białostockie, ostrołęckie, radomskie, lubelskie, zamojskie) – w województwach tych występuje ukryte bezrobocie agrarne, które w przyszłości może stanowić poważne zagrożenie dla rynku pracy.



Rys. 2. Średniomiesięczny przyrost liczby bezrobotnych w pierwszym półroczu 1992 r.

3.3. Zróżnicowanie regionów według przyrostu zwolnień grupowych

Zwolnienia grupowe stanowią najpoważniejsze i najbardziej dotkliwe źródło wzrostu bezrobocia. Objęte są nimi w pierwszej kolejności załogi wielkich zakładów przemysłowych w związku z koniunkturalnym ograniczaniem rozmiarów produkcji oraz likwidacją bezrobocia ukrytego. Szczególnie niebezpieczne zagrożenia społeczne, jako konsekwencja zwolnień grupowych, mogą wystąpić wówczas, gdy przeprowadzające te zwolnienia przedsiębiorstwo jest na lokalnym rynku pracy monopolistą, zatrudniającym niejednokrotnie całe rodziny. Wobec ograniczonej mobilności przestrzennej zasobów pracy zwolnienia takie stają się przyczyną długotrwałego i chronicznego bezrobocia.

Udział bezrobotnych, którzy utracili pracę na skutek zwolnień grupowych, w ogólnej liczbie osób poszukujących pracy stale wzrasta; w skali kraju w 1990 r. wynosił on 16,3%, w 1991 r. zwiększył się do 23,1%, a w końcu pierwszego półrocza 1992 r. osiągnął 24,6%, obejmując ponad 560 tys. osób[12].

Zróżnicowanie regionalne bezrobocia spowodowanego zwolnieniami grupowymi prezentuje tabela 3.

Tabela 3

Przyrost liczby bezrobotnych zwolnionych grupowo w 1991 r. i w pierwszej połowie 1992 r.

Województwo	Stan w końcu miesiąca			Średniomiesięczny przyrost*			
	XII 1990	XII1991	VI 1992	1991		I półrocze 1992	
	w tys. osób			1990=100	miejsce	1991=100	miejsce
1	2	3	4	5	6	7	8
POLSKA	183,55	497,94	564,99	8,67	x	2,13	x
Warszawskie	7,77	12,30	12,92	3,91	2	0,82	14
Bialskopodlaskie	1,07	5,31	4,96	14,28	45	–1,13	4
Białostockie	4,44	8,75	8,37	5,81	7	–0,73	5
Bielskie	3,82	10,34	10,32	8,65	25	–0,03	9
Bydgoskie	5,45	14,60	18,81	8,56	23	4,31	42
Chełmskie	0,55	3,16	3,72	15,68	48	2,75	29
Ciechanowskie	2,63	10,65	12,38	12,36	39	2,53	26
Częstochowskie	3,48	9,56	12,12	8,79	26	4,04	39
Elbląskie	2,46	7,38	9,50	9,59	29	4,29	41
Gdańskie	5,75	17,29	18,79	9,61	31	1,40	15
Gorzowskie	2,75	8,26	5,66	9,60	30	–6,11	2
Jeleniogórskie	4,64	10,62	10,18	7,15	12	–0,70	6,5

[12] „Rocznik Statystyczny" 1991, s. 107; Informacje statystyczne GUS. Bezrobocie w Polsce I-II kwartał 1992, s. 12. Obliczenia własne.

cd. tab. 3

1	2	3	4	5	6	7	8
Kaliskie	3,28	11,61	12,93	11,11	37	1,82	20
Katowickie	14,14	27,45	29,97	5,68	5,5	1,48	16
Kieleckie	7,70	19,71	20,15	8,15	20	0,36	10
Konińskie	2,49	6,33	4,32	8,08	18	–6,18	1
Koszalińskie	3,45	18,01	18,58	14,76	47	0,53	11
Krakowskie	3,54	7,31	8,43	6,46	9	2,40	25
Krośnieńskie	4,10	12,67	13,14	9,86	33	0,61	12
Legnickie	2,98	7,37	9,17	7,84	16	3,71	35
Leszczyńskie	1,46	3,68	4,08	8,01	17	1,74	19
Lubelskie	6,42	12,46	9,54	5,68	5,5	–4,34	3
Łomżyńskie	3,58	5,36	5,61	3,42	1	0,77	13
Łódzkie	9,95	25,64	33,68	8,21	21	4,66	45
Nowosądeckie	2,72	8,30	9,31	9,74	32	1,94	22
Olsztyńskie	3,46	17,67	19,53	14,55	46	1,68	18
Opolskie	3,01	9,90	12,47	10,43	35	3,93	37,5
Ostrołęckie	2,34	6,32	6,06	8,63	24	–0,70	6,5
Pilskie	1,98	8,27	10,53	12,65	40	4,10	40
Piotrkowskie	4,31	10,34	12,06	7,57	15	2,59	28
Płockie	2,75	9,02	12,51	10,41	34	5,60	48
Poznańskie	3,73	6,92	8,20	5,29	4	2,87	31
Przemyskie	4,09	9,12	10,74	6,91	10	2,77	30
Radomskie	2,04	7,37	12,23	11,30	38	8,81	49
Rzeszowskie	6,32	14,61	17,00	7,23	13	2,56	27
Siedleckie	2,32	6,02	6,77	8,27	22	1,98	23
Sieradzkie	0,98	4,10	5,12	12,67	41	3,78	36
Skierniewickie	2,21	4,95	6,08	6,95	11	3,48	34
Słupskie	1,93	8,80	11,55	13,48	43	4,64	44
Suwalskie	3,11	8,93	12,24	9,18	28	5,40	47
Szczecińskie	2,55	11,16	13,32	13,09	42	3,00	33
Tarnobrzeskie	2,66	7,54	9,50	9,08	27	3,93	37,5
Tarnowskie	1,38	10,04	11,25	17,99	49	1,92	21
Toruńskie	5,45	12,96	15,42	7,48	14	2,94	32
Wałbrzyskie	2,63	12,25	16,06	13,68	44	4,62	43
Włocławskie	1,37	4,71	5,16	10,84	36	1,54	17
Wrocławskie	5,45	9,50	10,70	4,74	3	2,00	24

cd. tab. 3

1	2	3	4	5	6	7	8
Zamojskie	1,37	3,50	4,65	8,13	19	4,85	46
Zielonogórskie	5,01	9,92	9,84	5,86	8	–0,13	8

*W stosunku do stanu w końcu poprzedniego okresu.

Ź r ó d ł o: „Rocznik Statystyczny" 1991, s. 107; Informacje statystyczne GUS, Bezrobocie w Polsce I-II kwartał 1992, s. 9, 12-13. Obliczenia własne.

Analiza wynikających z tabeli 3 wskaźników średniomiesięcznego tempa przyrostu wspomnianych zwolnień pozwala wyciągnąć następujące wnioski:

1) Pomimo obniżenia średniomiesięcznego tempa przyrostu zwolnień grupowych w pierwszej połowie 1992 r. do około 1/4 stanu z 1991 r., regionalne zróżnicowanie tego przyrostu zwiększyło się prawie czterokrotnie. Wskazuje na to wartość współczynnika zmienności omawianych zwolnień, która w pierwszej połowie 1992 r. wynosiła 136,1% (przy odchyleniu standardowym 2,75%), podczas gdy w 1991 r. osiągnęła ona 34,3% (przy odchyleniu standardowym 3,20).

2) Do regionów, w których wystąpiło najmniejsze względne tempo przyrostu zwolnień grupowych w stosunku do poprzedniego okresu, należą:

– w 1991 r. województwa: łomżyńskie (3,41% średniomiesięcznie w stosunku do 1990 r.), warszawskie (3,91), wrocławskie (4,74), poznańskie (5,29) oraz katowickie i lubelskie (po 5,68%),

– w pierwszej połowie 1992 r. 9 województw, w których miał miejsce spadek zwolnień grupowych, spośród których do pierwszych pięciu należą województwa: konińskie (–6,18%), gorzowskie (–6,11), lubelskie (–4,34), bialskopodlaskie (–1,13) i białostockie (–0,73).

Wśród wymienionych województw tylko województwo lubelskie charakteryzowało się najniższym tempem przyrostu zwolnień grupowych w obu badanych okresach.

3) Do wyznaczonych przez ostatni decyl regionów, w których tempo przyrostu zwolnień grupowych było największe, należą:

– w 1991 r. województwa: tarnowskie (17,99% średniomiesięcznie w stosunku do 1990 r.), chełmskie (15,68), koszalińskie (14,76), olsztyńskie (14,55) i bialskopodlaskie (14,28),

– w pierwszej połowie 1992 r. województwa: radomskie (8,81%), płockie (5,60), suwalskie (5,40), zamojskie (4,85) i łódzkie (4,66).

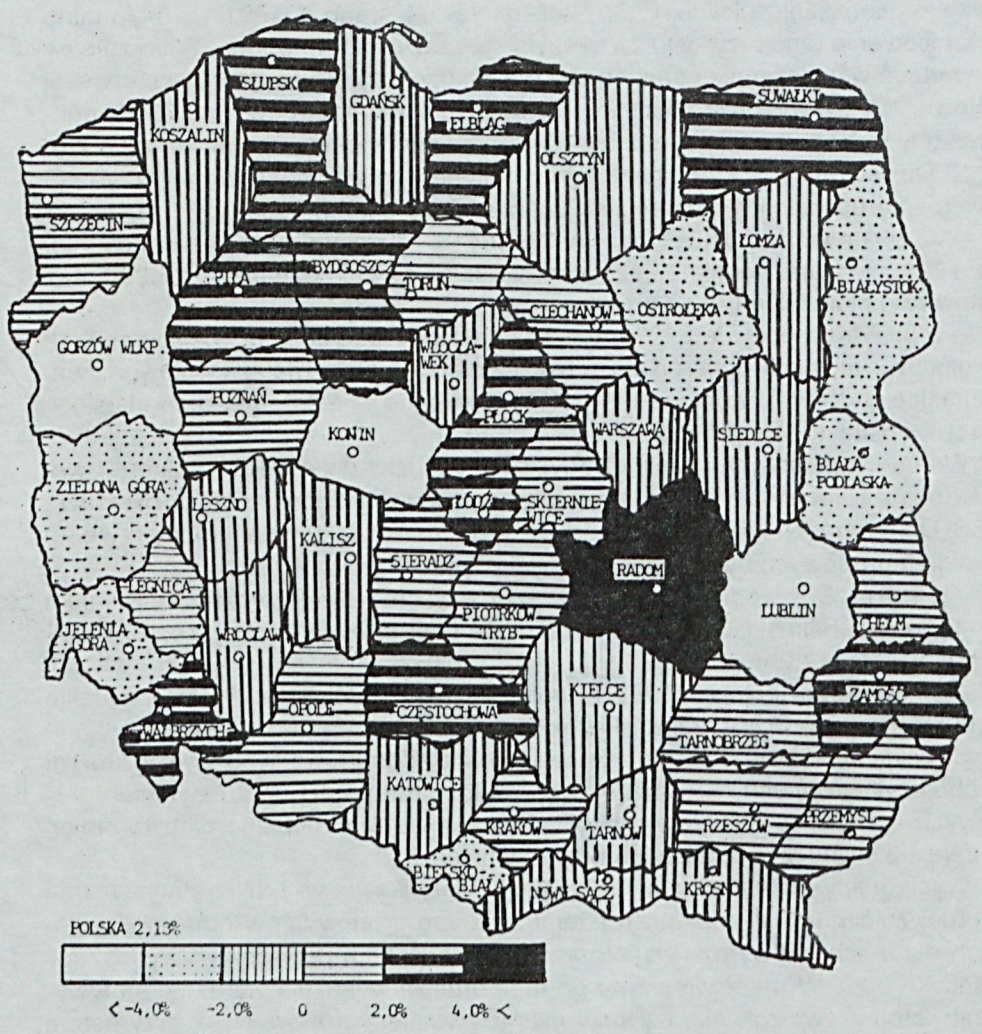
Specyfikacja powyższa, nie zawierająca ani jednego województwa, w którym w obu analizowanych okresach występowałoby tempo przyrostu zwolnień grupowych uznane za najwyższe, potwierdza wielkie rozproszenie tych zwolnień i zdaje się świadczyć o dużej ich przypadkowości.

Wyciągnięty ostatnio wniosek zyskuje weryfikację w braku statystycznie istotnej zależności między przyrostami zwolnień grupowych w obu analizowanych okresach, co wyraża współczynnik korelacji tych przyrostów, wynoszący zaledwie 0,20. W przeciwieństwie do tego analiza wykazuje wyraźny, statystycznie istotny związek między przyrostem zwolnień grupowych a przyrostem względnym ogólnej liczby bezrobotnych. W obu badanych okresach związek ten

ma charakter dodatni, przy czym w 1991 r. jego natężenie wyraża współczynnik korelacji wynoszący 0,35, a w pierwszym półroczu 1992 r. siła tego związku wzrasta do 0,49.

W podsumowaniu wyników analizy tempa przyrostu zwolnień grupowych wypada stwierdzić, iż rozkłada się ono między poszczególnymi regionami bardzo nierównomiernie, odznaczając się dużą przypadkowością. Istotne jest przy tym, iż zróżnicowanie regionów ze względu na omawianą cechę ulega w badanych latach pogłębieniu. Jednocześnie w układzie regionalnym występuje wyraźna zależność względnego przyrostu ogólnej liczby bezrobotnych od tempa przyrostu zwolnień grupowych.

Rozmieszczenie zwolnień grupowych w przestrzeni geograficznej przedstawia rysunek 3, ilustrujący stan tego rozmieszczenia w końcu pierwszej połowy



Rys. 3. Średniomiesięczny przyrost zwolnień grupowych w pierwszym półroczu 1992 r.

1992 r. Potwierdza on wysokie zróżnicowanie zwolnień grupowych oraz wskazuje, że największe ogniska tych zwolnień występują bądź w regionach, w których funkcjonuje tradycyjny, przestarzały przemysł, niezdolny do konkurencji na rynku towarowym, bądź też na obszarach o niskim poziomie urbanizacji i silnie zmonopolizowanych lokalnych rynkach pracy, na których dominują nieliczne, wielkie państwowe zakłady przemysłowe, zatrudniające w przeszłości nadmierną liczbę pracowników, a obecnie zmuszone do ograniczenia produkcji lub ulegające prywatyzacji.

4. Aktualny stan bezrobocia na regionalnych rynkach pracy oraz zagrożenia na przyszłość

Charakteryzując w syntetycznym ujęciu aktualny stan bezrobocia na regionalnych rynkach pracy, można wyróżnić cztery grupy województw, w których stan ten już obecnie jest bardzo niepokojący, a w przyszłości rysuje się największe zagrożenie dalszego, szybkiego narastania bezrobocia[13].

Do pierwszej grupy należy zaliczyć stare regiony przemysłowe (województwa łódzkie, wałbrzyskie), zdominowane przez duże przedsiębiorstwa państwowe, technicznie w znacznym stopniu zdekapitalizowane i stosujące przestarzałą technologię. W przyszłości do tej grupy wejdzie zapewne również województwo katowickie, w którym konieczne przekształcenia strukturalne w górnictwie węglowym i hutnictwie spowodują nieuchronnie znaczny wzrost bezrobocia.

Drugą grupę stanowią regiony zacofane w rozwoju, położone w północno-wschodniej części kraju (województwa: suwalskie, olsztyńskie, ciechanowskie, ostrołęckie, łomżyńskie), jak i – w mniejszym stopniu – na wschodzie Polski (województwa: białostockie, bialskopodlaskie, siedleckie, chełmskie, zamojskie). Regiony te cechuje niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, dominacja rolnictwa, słaba infrastruktura oraz stosunkowo niskie kwalifikacje siły roboczej. Bezrobocie na tych terenach wystąpiło stosunkowo najszybciej i w większości przypadków nadal utrzymuje się na wysokim poziomie, a w najbliższej przyszłości nie rokuje szybkiego spadku, na skutek słabych postępów w rozwoju sektora prywatnego oraz braku zainteresowania kapitału zagranicznego.

Trzecia grupa regionalnych rynków pracy obejmuje tereny północne i zachodnie, w przewadze o charakterze rolniczym (województwa: elbląskie, słupskie, koszalińskie, szczecińskie, pilskie, gorzowskie, zielonogórskie), na których stan bezrobocia określa w znacznym stopniu sytuacja w rolnictwie, zdominowanym przez gospodarstwa państwowe.

W skład czwartej grupy wchodzą regiony, na których występują silnie zmonopolizowane lokalne rynki pracy, zdominowane przez państwowe przedsiębior-

---

[13] Por. **J.Kropiwnicki**, Bezrobocie i sposoby przeciwdziałania jego skutkom w programie ekonomicznym Rządu. Materiały na konferencję naukową pt. „Bezrobocie – wyzwanie dla polskiej gospodarki", Warszawa, listopad 1992, s. 9-11.

stwa przemysłowe. Odnosi się to przede wszystkim do południowo-wschodniej części kraju (województwa: kieleckie, krośnieńskie, lubelskie, nowosądeckie, przemyskie, rzeszowskie, tarnobrzeskie, tarnowskie). W regionach tych, wewnętrznie wysoce zróżnicowanych, występuje duże zagrożenie bezrobociem koniunkturalnym oraz związanym z nim ukrytym bezrobociem agrarnym.

Generalizując wnioski wynikające z przedstawionej charakterystyki należy stwierdzić, że na regionalnych rynkach pracy przeważa bezrobocie koniunkturalne i strukturalne, związane z procesem transformacji systemu gospodarczego. W dotychczasowym przebiegu tego procesu zasadnicza restrukturyzacja potencjału produkcyjnego nie została jeszcze zakończona, lecz znajduje się dopiero w fazie początkowej. Właśnie przyszłe, niezbędne działania, związane z kontynuowaniem procesu restrukturyzacji gospodarki, kryją w sobie największe zagrożenie wzrostem bezrobocia w niedalekiej przyszłości. Stąd też konieczne jest podjęcie specjalnych działań interwencyjnych, mających na celu zahamowanie tego wzrostu. Działania te muszą być rozłożone między organa państwowe i samorządowe, w sposób uwzględniający specyfikę rynku pracy w poszczególnych regionach, z tym że na obszarach szczególnie zagrożonych bezrobociem strukturalnym współdziałanie i pomoc państwa w postaci środków interwencji ekonomicznej wydają się niezbędne. Rozumiejąc tę potrzebę, już obecnie rząd dokonał identyfikacji województw i gmin wymagających szczególnej pomocy państwa w tym zakresie oraz podjął odpowiednie decyzje, zmierzające do przeciwdziałania bezrobociu przez ożywienie gospodarki na tych terenach[14].

5. Środki przeciwdziałania bezrobociu na regionalnych rynkach pracy

Wysokie zróżnicowanie sytuacji na regionalnych rynkach pracy wymaga daleko idącej indywidualizacji polityki zatrudnienia, ze szczególnym uwzględnieniem środków przeciwdziałania bezrobociu. Głównym, aktualnym celem tej polityki jest bowiem ograniczenie dalszego wzrostu bezrobocia strukturalnego, a zwłaszcza bezrobocia chronicznego, obejmującego w znacznej mierze ludzi młodych, posiadających szkolne przygotowanie zawodowe[15]. Ze względu na specyfikę poszczególnych regionów, wynikającą z ich dotychczasowego rozwoju, struktury demograficznej, gospodarczej i kulturowej, konieczne jest przy tym nie tyle prowadzenie polityki centralnie sterowanej, ile regionalnej polityki zatrudnienia, stanowiącej podsystem ekonomiczno-społecznej polityki rozwoju regionu. Zakładając koordynujące i wspomagające działanie centralnych organów państwowych, politykę taką powinny prowadzić przede wszystkim powołane do tego organy administracji

---

[14] Uchwała nr 95 rządu z 24 VIII 1992 r.

[15] Według stanu w końcu pierwszego półrocza 1992 r. bezrobotni w wieku do 34 lat stanowią 63,8%, a absolwenci szkół ponadpodstawowych 68,7% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. Por. Informacje statystyczne GUS, Bezrobocie w Polsce I-II kwartał 1992, s.17.

lokalnej, tzn. wojewódzkie i rejonowe biura pracy[16], przy współudziale przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych, banków, ośrodków szkoleniowych i innych. Podmioty te powinny podjąć inicjatywę pracy koncepcyjnej w zakresie poszukiwania środków i sposobów przeciwdziałania bezrobociu[17].

Utrzymanie spójności przedsięwzięć wielu partnerów na rzecz ograniczenia bezrobocia, zwłaszcza o charakterze długookresowym, wymaga oparcia ich na pewnym, dobrze przemyślanym programie, którego opracowanie należy do podstawowych obowiązków regionalnych organów zatrudnienia[18]. Program ten, elastycznie dostosowany do zmieniających się warunków, powinien obejmować m.in. diagnozę rozmiarów i źródeł bezrobocia w danym regionie, prognozę popytu na siłę roboczą i jej podaży na regionalnym rynku pracy, jak również konkretne przedsięwzięcia ograniczające bezrobocie, wraz z metodami i środkami ich realizacji[19].

Do wspomnianych przedsięwzięć aktywnego przeciwdziałania bezrobociu, realizowanych głównie przez rejonowe biura pracy, należą w szczególności[20]:

1) pośrednictwo pracy, polegające na udzielaniu bezrobotnym poszukującym pracy pomocy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia, jak również zakładom pracy w znalezieniu odpowiednich pracowników[21];

2) poradnictwo zawodowe przez udzielanie, zwłaszcza osobom w młodym wieku, wskazówek pomocnych przy wyborze zawodu i kierunku kształcenia, jak również przy podejmowaniu decyzji o zmianie zawodu i przekwalifikowaniu się;

3) organizowanie i finansowanie różnych form przyuczenia do zawodu i przekwalifikowania bezrobotnych w kierunkach, w których aktualnie występuje lub spodziewane jest w przyszłości największe zapotrzebowanie na wykwalifikowaną siłę roboczą i w konsekwencji największa możliwość uzyskania pracy[22];

4) tworzenie w porozumieniu z zainteresowanymi przedsiębiorstwami oraz finansowanie nowych miejsc pracy, jak również organizowanie robót interwencyjnych w celu zwiększenia dotychczasowej produkcji lub wprowadzenia nowych asortymentów wyrobów i usług, na które istnieje albo spodziewane jest w niedalekiej przyszłości duże zapotrzebowanie ze strony nabywców;

5) organizowanie w porozumieniu z władzami samorządu terytorialnego oraz finansowanie robót publicznych mających na celu rozwój lokalnej infrastruktury

---

[16] Z dniem 1 stycznia 1993 r. biura pracy przyjmują nazwę urzędów pracy.

[17] Por. **J.Meller**, Rynek pracy i wynagrodzenia – przekrój regionalny. Wybrane problemy, w: Rynek pracy w trakcie transformacji systemowej w Polsce. Materiały konferencyjne, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 254.

[18] Por. Ustawa z dn. 16 X 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. nr 106, poz. 457).

[19] Bardziej szczegółowy schemat programu regionalnej polityki zatrudnienia podaje **J.Meller**, jw., s. 252-253.

[20] Por. art. 11 i 13 cytowanej ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu.

[21] Działanie to jest utrudnione przez brak pełnej orientacji ze strony biur pracy w potrzebach kadrowych potencjalnych pracodawców. Zakłady pracy są, co prawda, formalnie zobowiązane do zgłaszania swoich potrzeb, ale obowiązek ten nie jest poparty odpowiednią sankcją prawną.

[22] Obie ostatnio wymienione formy pomocy bezrobotnym również napotykają utrudnienia wynikające z braku wiedzy o tym, jakie gałęzie i branże gospodarki będą rozwijane i, w związku z tym, w jakich zawodach i specjalnościach wystąpi największe zapotrzebowanie na pracowników.

technicznej (np. budowa i remont dróg i mostów, sieci wodociągowej i kanalizacyjnej) oraz służących ochronie przyrody i poprawie środowiska naturalnego (np. budowa oczyszczalni ścieków, składowisk śmieci, kultywacja terenów rekreacyjnych, zalesianie nieużytków rolnych);

6) udzielanie osobom poszukującym pracy częściowo umarzalnych kredytów na podjęcie samodzielnej działalności gospodarczej (tworzenie przedsiębiorstw wytwórczych i usługowych, warsztatów rzemieślniczych, przedsiębiorstw handlowych i innych form tzw. small business).

Do zakresu działania rejonowych biur pracy należy także wypłacanie bezrobotnym, którym nie mogą udzielić żadnej aktywnej formy pomocy, przysługujących im zgodnie z przepisami zasiłków. Ta forma pomocy niej jest jednak środkiem przeciwdziałającym bezrobociu, a jedynie łagodzącym jego skutki. Toteż przyznanie zasiłku jest uzależnione od spełnienia przez poszukującego pracy szeregu warunków wstępnych. Wymagania w tym zakresie nie mogą być zbyt niskie, gdyż mogłoby to sprzyjać pasywnym postawom bezrobotnych i w konsekwencji prowadzić do wzrostu, a nie obniżenia rozmiarów bezrobocia[23].

Sprawna realizacja wymienionych zadań wymaga oczywiście znacznego wzmocnienia i usprawnienia działań organów administracji do spraw zatrudnienia (biur pracy), których stan obecny nasuwa wiele zastrzeżeń. Konieczna jest zarówno poprawa wyposażenia tych organów w środki techniczne (m.in. komputeryzacja), jak i wzmocnienie ich obsady w sensie ilościowym i kwalifikacyjnym. Celowe także wydaje się nałożenie na przedsiębiorstwa oraz instytucje ustawowo obwarowanego sankcjami obowiązku informowania rejonowych biur pracy o aktualnych i perspektywicznych potrzebach kadrowych, co pozwoliłoby na usprawnienie ich działań w zakresie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, jak również na lepsze dostosowanie procesu przekwalifikowania bezrobotnych poszukujących pracy do potrzeb potencjalnych pracodawców.

Również poszczególne zakłady pracy powinny, w miarę możności, uwzględniać w prowadzonej polityce kadrowej sytuację i potrzeby lokalnego rynku pracy. W szczególności chodzi tutaj o:

1) przeprowadzanie niezbędnej restrukturyzacji produkcji i zatrudnienia w większym stopniu przez przeprofilowanie programów rzeczowych działalności gospodarczej i przekwalifikowanie pracowników, aniżeli przez dokonywanie masowych zwolnień;

2) szersze wykorzystywanie elastycznych form czasu pracy przez zatrudnianie pracowników w niepełnym wymiarze czasu i stosowanie systemu pracy dzielonej;

3) mniej liberalną politykę w zakresie dalszego zatrudniania osób, które nabyły prawa emerytalne[24].

---

[23] Wypłaty zasiłków dla bezrobotnych stanowią podstawową pozycję wydatków z Funduszu Pracy, pochłaniając np. w 1991 r. ponad 82% środków tego funduszu. Por. **Z.Dach**, Przeciwdziałanie bezrobociu w Polsce w latach 1990-1991, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1992, nr 9.

[24] Por. **T.Oleksyn**, Bezrobocie w Polsce – przyczyny, specyfika, przeciwdziałanie, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1991, nr 4.

BIBLIOTEKA AE Poznań

Nie umniejszając znaczenia wszystkich wymienionych wyżej środków aktywnego przeciwdziałania bezrobociu należy jednak stwierdzić, że mogą one jedynie odgrywać rolę pomocniczą i uzupełniającą w stosunku do podstawowego warunku skutecznego zwalczania tego zjawiska, którym jest strategia pobudzania wzrostu gospodarczego w skali kraju i poszczególnych regionów. Strategia ta, oznaczająca w swej istocie walkę z recesją gospodarczą, winna posługiwać się zestawem instrumentów ekonomicznych i finansowych, uruchamianych przez organy centralne zwłaszcza w regionach szczególnie zagrożonych bezrobociem. Ograniczając się do zasygnalizowania najważniejszych, należy do nich zaliczyć[25]:

1) stosowanie przyspieszonej amortyzacji majątku trwałego;

2) okresowe zwolnienie z podatku dochodowego spółek z udziałem kapitału zagranicznego;

3) stosowanie okresowych ulg w podatku dochodowym dla inwestorów krajowych, tworzących nowe miejsca pracy;

4) przyznawanie ulg w podatku dochodowym z tytułu szkolenia pracowników;

5) wspieranie inwestycji infrastrukturalnych dotacjami budżetowymi;

6) udzielanie kredytów preferencyjnych dla inwestorów w „small business";

7) udzielanie gwarancji kredytowych na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Obok wymienionych przedsięwzięć odnoszących się do całych regionów lub lokalnych rynków pracy realizacji specjalnych programów wymagają określone grupy osób szczególnie zagrożonych bezrobociem. Należy do nich przede wszystkim młodzież, poszukująca po ukończeniu szkoły po raz pierwszy pracy, osoby niepełnosprawne, a także – w przyszłości – rolnicy z terenów o szczególnie nasilonym ukrytym bezrobociu agrarnym[26]. Dla stworzenia zachęt do zatrudnienia wymienionych kategorii osób konieczne będzie zapewne zastosowanie dodatkowych ulg podatkowych oraz pomoc kredytowa państwa w tworzeniu nowych stanowisk pracy.

*

Poruszone w niniejszym opracowaniu zagadnienia nie wyczerpują oczywiście bogatej i złożonej problematyki bezrobocia regionalnego. W szczególności dostępne materiały statystyczne nie ujmują jeszcze tego zjawiska w sposób wszechstronny i wyczerpujący, aczkolwiek – co trzeba przyjąć z uznaniem – postęp w tym zakresie jest widoczny. Krzepiące jest jednak przede wszystkim to, że przedstawiciele centralnych organów administracji państwowej, stojąc wobec narastających zagrożeń społecznych, odstąpili od stanowiska, że masowe bezrobocie jest nieuchronną ceną, którą trzeba płacić za transformację systemu gospodarczego, w związku z czym nie należy zbytnio ingerować w ogra-

---

[25] Por. **J.Kropiwnicki**, jw., s. 12.

[26] **T.Oleksyn**, jw.

niczanie jego rozmiarów. Coraz częściej miarodajne czynniki wyrażają publicznie opinię, że nawet jeśli dzisiejsze jawne bezrobocie jest następstwem nieefektywnego wykorzystania zasobów pracy w poprzednio panującym systemie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, to nie można nie kontrolować jego rozmiarów, a wręcz przeciwnie – należy podjąć odpowiednie środki dla ograniczenia dalszego jego wzrostu. Trzeba to uznać nie tylko za konieczne, ale i pilne, jeśli weźmie się pod uwagę, że procesy restrukturyzacji gospodarki, z którymi wiąże się niebezpieczeństwo masowych zwolnień z pracy, znajdują się dopiero w fazie początkowej. Stąd też jako trafne trzeba przyjąć decyzje świadczące o zrozumieniu potrzeby wzmożenia interwencji państwa w tej dziedzinie i zwiększenia – choć nadal bardzo skromnych – środków finansowych przeznaczonych na ożywienie gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem regionów najbardziej zagrożonych.