

Janusz Meller*

REGIONALNY ASPEKT POLITYKI ZATRUDNIENIA
W WARUNKACH GOSPODARKI RYNKOWEJ

1. POLITYKA ZATRUDNIENIA

Polityka zatrudnienia to zgodne z interesem ogólnospołecznym i uwzględniające cele poszczególnych podmiotów gospodarczych oraz indywidualnych pracowników oddziaływanie na procesy związane z przygotowaniem, włączeniem do sfery pracy użytecznej, alokacją oraz regionalnym spożytkowaniem zasobów ludzkich¹.

Przejsście od socjalistycznej gospodarki centralistyczno-nakazowej do modelu ekonomiki rynkowej nie powinno oznaczać rezygnacji z polityki zatrudnienia prowadzonej w różnej skali i na wielu płaszczynach. Postulat ten będzie tym bardziej uzasadniony i realny, im bardziej będzie w Polsce realizowany europejski "cywilizowany" wariant gospodarki rynkowej zwany "społeczną gospodarką rynkową" lub "gospodarką rynkową społecznie regulowaną". Wynika to ze szczególnie silnego obciążenia problemów gospodarowania zasobami pracy pierwiastkami socjalnymi i humanitarnymi². Potwierdzają to doświadczenia krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej (zwłaszcza europejskich), prowadzących aktywną politykę zatrudnienia³.

* Prof. dr hab. w Katedrze Ekonomii Politycznej i Polityki Społeczno-Gospodarczej, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń.

¹ Por. E. D o l n y, J. M e l l e r, Z. W i ś n i e w s k i, Zarzys polityki zatrudnienia, Warszawa 1990, s. 15.

² H. M o r t i m e r-S z y m c z a k, Racjonalne i humanistyczne aspekty polityki zatrudnienia, "Polityka Społeczna" 1987, nr 1.

³ Podzielam pogląd S. Borkowskiej, że istnieje konieczność "[...] prowadzenia aktywnej i dynamicznej polityki zatrudnienia na

W stosunku do dotychczasowej praktyki w Polsce i innych krajach byłego bloku wschodniego, polityka zatrudnienia musi ulec głębokim przewartościowaniom. Dotyczyć to musi wszystkich elementów składających się na politykę zatrudnienia, a więc:

A. Celów - Chodzi przy tym głównie o zmianę hierarchii zadań stawianych przed omawianą polityką oraz zastąpienie hasłowych i praktycznie źle wykonywanych deklaracji realnymi i realizowanymi w rzeczywistości postulatami.

B. Podmiotów - Obok państwa wyjątkowo ważna rola przypadac będzie podmiotom gospodarczym, zatrudniającym pracowników. Różnorodność typów pracodawców już ulega i będzie ulegała zasadniczemu rozszerzeniu. Obok dominujących dotąd przedsiębiorstw państwowych oraz innych jednostek sektora publicznego coraz większą rolę będą odgrywały typowe (indywidualne i rodzinne) firmy prywatne, spółki różnego charakteru, przedsiębiorstwa zagraniczne, mieszane itd. Wzrośnie rola organizacji pracodawców. Ważnym podmiotem stosunków pracy, a więc i uczestnikiem kształtowania polityki zatrudnienia, pozostaną pracownicy i ich związki zawodowe. Wzajemne stosunki między podmiotami będą w coraz większym stopniu układały się na płaszczyźnie wolnej gry sił i ścierania się interesów. Pozostanie jednak także miejsce na negocjacje i porozumienia, osiągnane przy aktywnej i konsyliacyjnej roli państwa. Reprezentantami państwa będą nie tylko organa centralne, ale w coraz większym stopniu ogniwa regionalne. Można też spodziewać się szerszego uczestnictwa w polityce zatrudnienia wzmocnionych ciał samorządowych miast i gmin.

C. Instrumentów - Zmiany w tej mierze są najbardziej oczywiste i polegać będą na rezygnacji z wszelkich metod administracyjno-restrykcyjnych na rzecz ram legislacyjnych oraz zachęt i innych parametrów ekonomicznych.

Nadrzędnym celem polityki zatrudnienia w systemie społecznej gospodarki rynkowej powinno być pełne i racjonalne (produktywne) zatrudnienie w skali gospodarki narodowej⁴. Zastrzec się przy tym szczęblu ogólnokrajowym i regionalnym (lokalnym) przy współdziałaniu wszystkich podmiotów rynku pracy" - S. B o r k o w s k a, Rynek pracy. Szanse powodzenia walki z bezrobociem, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1991, nr 2-3.

⁴ Szeroka argumentacja na rzecz tej tezy zawarta jest w pracy M. K a b a j a Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, "Studia i Materiały", Warszawa 1990, z. 11 (334) (zob. szczególnie rozdz. I).

należy, że: "pełne zatrudnienie" nie oznacza dosłownie zatrudnienia wszystkich, ale stan pewnego (optymalnego) bezrobocia. Zatrudnienie pełne to postulat względnego równoważenia krajowego rynku pracy, a nie gwarancja zatrudnienia wszystkich, którzy tego chcą, w każdym zawodzie, przy dowolnych kwalifikacjach i we wszystkich rejonach kraju.

Przy tych wszystkich zastrzeżeniach aktywna polityka zatrudnienia powinna jednoznacznie zmierzać do możliwie pełnego, produktywnego wykorzystania dostępnych zasobów pracy, a więc być nastawiona na ograniczanie bezrobocia. Przemawiają za tym poważne argumenty:

- Wyłącznie taka polityka stwarza szanse harmonijnej realizacji obiektywnych funkcji zatrudnienia (ekonomicznej, dochodowej i społecznej), które ono pełni w systemie ekonomicznym.

- Bezrobocie związane jest z ogromnymi kosztami ekonomicznymi wynikającymi z utraty potencjalnych efektów pracy ludzi jej pozbawionych oraz ponoszonymi na utrzymanie bezrobotnych. Szczególnie te pierwsze są absurdalne w krajach o niskim poziomie rozwoju gospodarczego.

- Masowe i długotrwałe bezrobocie przynosi nieuchronnie patologiczne zjawiska, narusza godność osoby ludzkiej. W ocenie nauki społecznej, kościoła katolickiego (zob. np. encyklikę *Laborem Exercens*) bezrobocie jest "prawdziwą klęską społeczną".

- Masowe bezrobocie pozbawiające ludzi szansy zatrudnienia narusza prawa człowieka i jest niezgodne z powszechnie akceptowanymi normami prawa międzynarodowego⁵.

- Zdecydowana większość rozwiniętych ekonomicznie krajów świata o gospodarce rynkowej, prowadzi aktywną politykę zatrudnienia zmierzającą do zwiększania szans podjęcia pracy przez osoby jej poszukujące.

- Z badań opinii publicznej w Polsce wynika, że bezrobocie jest powszechnie postrzegane jako zagrożenie i spotyka się ze zdecydowaną dezaprobatą. Może stać się ono ważnym źródłem niezadowolenia społecznego i konfliktów.

⁵ Między innymi konwencja z 1988 r. nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy stanowi: "Każdy Rząd określi, że pierwszoplanowym celem jest polityka mająca na celu zapewnienie pełnego (podkr. moje - J. M.) produktywnego i swobodnie wybieranego zatrudnienia za pomocą wszelkich właściwych środków wyłączając zabezpieczenie społeczne".

Powyższym argumentom uzasadniającym konieczność aktywnego przeciwstawiania się bezrobociu nie przeczy fakt, że:

- Nadwyżkę podaży pracy wywołują właściwie gospodarce rynkowej mechanizmy ekonomiczne i zwykle jest to zjawisko obiektywnie nieuniknione.

- Bezrobocie nie jest najlepszym bodźcem do dobrej pracy, ale niewątpliwie wywiera presję na zatrudnionych i poszukujących pracy w kierunku rozwoju walorów pracowniczych i zdyscyplinowanego wykonywania obowiązków.

Organa państwa - szczególnie parlament i rząd - powinny jednoznacznie zadeklarować swój stosunek do nadrzędnych celów polityki zatrudnienia. Nie może to być gwarancja "prawa do pracy" w dotychczasowym, uproszczonym jej rozumieniu. Natomiast można oczekiwać zapewnienia, że w prowadzonej polityce ekonomicznej będzie także uwzględniany problem równowagi rynku pracy i szans zatrudnienia dla osób przygotowanych kwalifikacyjnie i spełniających wymagania pracodawców.

Nacisk problemów związanych z rosnącym na początku lat dziewięćdziesiątych bezrobociem spowodował, że w Polsce ma miejsce daleko idące utożsamianie przedmiotu polityki zatrudnienia z problemami rynku pracy i bezrobocia. Nawet ustawy dotyczące tej sfery (zarówno ta z dnia 29 grudnia 1989 r. jak i z 16 października 1991 r.) pomimo swoich nazw (odpowiednio "o zatrudnieniu" oraz "o zatrudnieniu i bezrobociu")⁶ są praktycznie całkowicie skoncentrowane na bezrobociu i związanych z nim regulacjach. Tymczasem uzasadnione jest rozróżnienie polityki zatrudnienia od polityki rynku pracy i ograniczania bezrobocia. Ta druga jest tylko elementem pierwszej. Niezależnie od bieżącej sytuacji należy uwzględnić, że większość aktywnych zasobów pracy znajduje dotąd zatrudnienie i uczestniczy w szeroko rozumianym procesie pracy. Dlatego ciągle ważne i aktualne są problemy polityki (a także teorii) zatrudnienia dotyczące: aktywizacji zawodowej i jej optymalnych granic, kwalifikacji zawodowych, prognozowania i przygotowania kadr wykwalifikowanych, ruchliwości pracowniczej, alokacji zasobów pracy w różnych przekrojach, przemian strukturalnych w zatrudnieniu pod wpływem postępu technicznego, restrukturyzacji gałęziowo-branżowej i zmian własnościowych oraz wielu innych.

⁶ "Dziennik Ustaw" 1989, nr 75 oraz 1991, nr 106.

Uwzględniając jednak presję bieżącej sytuacji, w dalszej części opracowania zostanie także skupiona uwaga na problematyce rynku pracy.

2. TERENOWE ZRÓŻNICOWANIE SYTUACJI NA RYNKU PRACY

Przestrzeń gospodarcza kraju charakteryzuje się różną sytuacją zatrudnienia. Wynika to z wielu względów: cech naturalnych poszczególnych obszarów, dotychczasowego przebiegu procesów rozwojowych oraz ich zaawansowania, zjawisk ludnościowych itd. Z samej swej istoty procesy rozwoju zasobów pracy oraz ich aktywizacji zawodowej mają niezwykle silnie wyrażony aspekt przestrzenny⁷. Tyczy on zarówno strony ilościowej jak i cech jakościowych (kwalifikacje, stosunek do pracy itp.) aktywizujących się zasobów pracy.

Każdy region i składające się nań mikroregiony są różnie wyposażone w niejednorodne zasoby pracy i w związku z tym występują w nich zawsze nieco odmienne problemy zatrudnienia lub przynajmniej ich nasilenie jest zróżnicowane. Odnosi się to do wszystkich aspektów gospodarowania zasobami pracy (a więc polityki zatrudnienia), w tym do rynku pracy. W Polsce ta odrębność sytuacji na lokalnych rynkach pracy ma szczególnie ważne znaczenie, gdyż ze względu na ograniczoną ruchliwość przestrzenną trudno liczyć na samoczynne procesy adaptacyjne prowadzące do zintegrowanego krajowego rynku pracy.

Bezrobocie w Polsce jest faktem. Pojawiło się ono na początku 1990 r. i pod koniec tego roku osiągnęło 1125 tys. osób. W końcu listopada 1991 r. zarejestrowano w kraju 2108 tys. osób bezrobotnych, co stanowiło w stosunku do ogółu czynnych zawodowo 11,1% (podstawowa stopa bezrobocia), a w stosunku do pracujących poza rolnictwem indywidualnym ok. 16%.

Bezrobocie posiada na terenie całego kraju pewne cechy wspólne. Na przykład łączy się ono z niezwykle niską liczbą zgłaszanych przez pracodawców ofert pracy (na koniec każdego miesiąca 1991 r. było to w całym kraju zaledwie 40-50 tys.), co w ogóle czyni wątpliwym funk-

⁷ Por. J. M e l l e r, Regionalne gospodarowanie zasobami pracy, Warszawa 1981 oraz T. S z u m l i c z, Przestrzenne aspekty zatrudnienia, Warszawa 1987.

cjonowanie w Polsce autentycznego rynku pracy. Zbliżona jest też struktura demograficzno-zawodowa bezrobotnych (duży udział kobiet wśród osób poszukujących pracy przy znacznej niechęci pracodawców do ich zatrudnienia, znaczne zainteresowanie bezrobotnych nierobotniczymi miejscami pracy przy ofercie składającej się głównie ze stanowisk robotniczych, duży udział wśród bezrobotnych ludzi młodych, w tym absolwentów szkół, stosunkowo gorsza sytuacja na rynku pracy osób o najniższych kwalifikacjach i temu podobne).

Równocześnie stopień niezrównoważenia regionalnych rynków pracy jest bardzo zróżnicowany. Wystarczy przypomnieć, że podstawowa stopa bezrobocia wahała się po jedenastu miesiącach 1991 r. w przedziale od 4,1% (woj. stoł. warszawskie) do 18% (woj. suwalskie).

Oceny organów rządowych (np. Centralnego Urzędu Planowania) oraz ośrodków naukowych i indywidualnych specjalistów są zgodne, iż praktycznie nie ma regionów, które nie byłyby dotknięte bezrobociem. Można jedynie wskazać, że dotychczas stosunkowo lepsza jest sytuacja województw o wysokim poziomie industrializacji i zróżnicowanej strukturze przemysłu. Pomimo dość licznych grup bezrobotnych, występuje tu też większe zapotrzebowanie na pracowników i realne stają się pewne przemieszczenia. Można w tej kategorii województw w charakterze przykładów wymienić regiony: warszawski, krakowski, poznański, wrocławski a także - z pewnymi zastrzeżeniami - katowicki.

Natomiast znaczna część kraju to już obecnie obszar dużego zagrożenia bezrobociem, z tendencją do dalszego zaostrzania się sytuacji.

Występują w ramach tego obszaru trzy grupy regionów:

A. Niektóre aglomeracje przemysłowe o dużej koncentracji określonych gałęzi przemysłu (np. wydobywczy, lekki) oraz znacznym udziale branż "schyłkowych", o małych szansach rozwojowych ze względu na trudności ze zbytem na rynku wewnętrznym i zagranicznym. Szczególnie groźne są tu nasilone zwolnienia grupowe i groźba upadłości przedsiębiorstw. Najbardziej klasyczne przykłady tego typu regionów to woj. łódzkie oraz wałbrzyskie.

B. Regiony opóźnione w rozwoju ekonomicznym, o niskim poziomie industrializacji i urbanizacji, a przez to o ograniczonej liczbie miejsc pracy poza rolnictwem. Chodzi tu głównie o grupę województw północno-wschodnich (suwalskie, łomżyńskie, olsztyńskie, ostrołęckie i inne).

C. Regiony, w których zlokalizowano stosunkowo dużo ośrodków przemysłowych (szczególnie przemysłu maszynowego) nastawionych dotąd w znacznym stopniu na eksport do ZSRR oraz powiązanych z przemysłem zbrojeniowym. (Starachowice, Stalowa Wola, Sanok, Mielec itp.). Były to obszary dużego zatrudnienia tzw. chłopów-robotników i dojazdów do pracy. Utrata rynków zbytu oraz będące ich następstwem zwolnienia grupowe, a także intensywny dopływ absolwentów z rozbudowanego tu m. in. szkolnictwa zawodowego, doprowadziły do ostrych zaburzeń na miejscowych rynkach pracy. Sytuacja ta dotyczy głównie województw południowej, a także południowo-wschodniej i wschodniej Polski (kieleckie, rzeszowskie, krośnieńskie, przemyskie i inne).

Naturalnie sytuacja wewnątrz województw jest także silnie zróżnicowana. Stopy bezrobocia w przekroju rejonów zatrudnienia w Polsce układają się w przedziale jak 1 do 20. W granicach tych samych województw sytuacja może być odmienna w różnych miastach i gminach.

Rada Ministrów w maju 1991 r. zaliczyła do obszarów szczególnie zagrożonych strukturalnym bezrobociem wszystkie miasta i gminy województw łódzkiego i wałbrzyskiego oraz Starachowice w woj. kieleckim, 10 miast i gmin z woj. łomżyńskiego, 14 jednostek woj. olsztyńskiego oraz 18 miast i gmin woj. suwalskiego.

Bezrobocie jest zjawiskiem równocześnie makroekonomicznym oraz regionalnym. W układzie ogólnogospodarczym mieszczą się przede wszystkim jego najgłębsze przyczyny. W Polsce nie ulega wątpliwości, że są nimi:

- rozpoczęcie przebudowy systemu ekonomicznego, co wymusiło racjonalizację zatrudnienia i ujawnienie bezrobocia ukrytego dotąd w "zatrudnieniu";

- program stabilizacyjny i załamanie się polskiego eksportu na tradycyjnych rynkach, co doprowadziło do głębokiej recesji;

- zapoczątkowanie restrukturyzacji gospodarki, szczególnie przemysłu.

O ile najważniejsze źródła bezrobocia mają makroekonomiczny charakter, to także ważne środki mogące poprawić sytuację (polityka fiskalna, kredytowa, kursowa, handlu zagranicznego, przemysłowa i regionalna, a szczególnie pieniężno-dochodowa) są podobnej natury. Jednak równocześnie faktem jest, że bezrobocie ujawnia się w konkretnych regionach, a ściślej na określonych lokalnych rynkach pracy. Tam mieszkają zwalniani z pracy i poszukujący zatrudnienia lu-

dzie. W tej skali ujawniają się zróżnicowane rozmiary i szczególne cechy strukturalne bezrobocia. W tych ściśle określonych miastach i gminach trzeba podejmować r ó ż n e, odpowiadające miejscowym warunkom i potrzebom przedsięwzięcia. W związku z taką sytuacją wszelkie spory, kto odpowiada za bezrobocie i powinien ponosić główny ciężar odpowiedzialności i kosztów związanych z jego zwalczaniem, są bezprzedmiotowe. Niezbędna jest pełna kooperacja i współpraca oparta na zasadzie równowagi obowiązków i odpowiedzialności z jednej oraz możliwości i środków z drugiej strony. Dotychczas narasta niebezpieczeństwo dysproporcji polegającej na obarczaniu ogniw terenowych zadaniami przerastającymi ich potencjał (głównie finansowy i kadrowy), który może być zaangażowany w skuteczne neutralizowanie bezrobocia.

Postulat równowagi i kooperacji centralnych i regionalnych podmiotów polityki rynku pracy znajduje pełne potwierdzenie w praktyce krajów wysoko rozwiniętych, a szczególnie Republiki Federalnej Niemiec⁸.

3. AKTYWNE OGRANICZANIE BEZROBOCIA W REGIONACH

Możliwe do zastosowania środki stwarzające szansę ograniczenia bezrobocia oraz złagodzenia jego skutków, zarysowane są w wielu dokumentach oraz opracowaniach⁹. Powszechna znajomość tej problematyki upoważnia do rezygnacji z systematycznego omawiania znanych także w praktyce form działania (pośrednictwo pracy i poradnictwo, szkolenie i przeszkolenie, roboty interwencyjne, kredyty na podejmowanie działalności gospodarczej oraz na tworzenie nowych miejsc

⁸ Specjaliści organizacji rynku pracy w tym kraju uważają, że jednym z podstawowych warunków względnie skutecznego działania tego systemu w RFN jest rozbudowany układ instytucji (Federalny Urząd Zatrudnienia, jego odpowiedniki w landach, biura pracy w gminach i ich filie w mniejszych miejscowościach) oraz wzajemne ściśle współdziałanie.

⁹ Dla przykładu zob. Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16 października 1991 r. (Dz. U. 1991, nr 106), dwa dokumenty programowe Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej (Założenia programu przeciwdziałania skutkom bezrobocia, Warszawa, kwiecień 1991 oraz Polityka rynku pracy, "Rynek Pracy" 1991, nr 2) a także cytowana już praca K a b a j a Aktywna polityka zatrudnienia...

pracy itd.). Ograniczymy się więc do kilku wybranych spraw związanych z działalnością terenowych organów zatrudnienia oraz wspomaganie ich przez centrum gospodarcze. Można je ująć w dwóch kompleksach.

3.1. Rozszerzanie informacji o sytuacji

Warunkiem trafnego i skutecznego działania na określonych rynkach pracy jest rzetelne poznanie stosunków, jakie się na nim kształtują. Informacje te muszą być znacznie bogatsze w stosunku do formalnie obowiązującego zakresu statystyki pośrednictwa pracy. Podstawowe kierunki wzbogacania i weryfikacji informacji o miejscowych rynkach pracy powinny być co najmniej następujące:

A. Uszczegółowienie informacji o bezrobotnych. Poza standardowymi cechami (płeć, wiek, zawód, kwalifikacje) niezbędne jest śledzenie okresu pozostawania poszczególnych osób i całych grup w stanie bezczynności zawodowej. Jest to potrzebne dla ujawnienia, czy i w jakiej skali pojawia się groźne zjawisko - bezrobocie chroniczne. Ważne jest też ujawnianie oczekiwań i postaw bezrobotnych.

B. Rzetelna weryfikacja grupy bezrobotnych z punktu widzenia ich realnej chęci podjęcia pracy oraz posiadania innych (poza zasiłkami) źródeł utrzymania. Weryfikacja ta jest trudna, ale w przybliżeniu możliwa na podstawie śledzenia zainteresowania bezrobotnych przedkładanymi im ofertami pracy i szkolenia oraz opinii specjalistów z zakładów pracy zajmujących się naborem pracowników. Należy też oszacować, jaka jest skala miejscowego "czarnego" rynku pracy. W każdym razie pierwszy krok - to ustalenie na ile obraz wynikający z formalnej statystyki pośrednictwa jest realny a bezrobocie prawdziwe¹⁰.

C. Bardzo szczegółowa dezagregacja informacji w przekroju terenowym, sprowadzająca się do konkretnych gmin i miejscowości. Jak wiadomo w Polsce istnieją liczne małe i średnie miasta, w których działają nieliczne (do jednego włącznie) zakłady zatrudniające

¹⁰ Formułowane są oceny, że ponad 1/2 zarejestrowanych bezrobotnych posiada w rzeczywistości źródło utrzymania i tak naprawdę to nie zamierza podjąć pracy zawodowej (zob. J. D r y l l, Bezrobocie. Fikcja czy dramat?, "Życie Gospodarcze" 1991, nr. 5).

znaczną część aktywnych zawodowo mieszkańców tych miast i miasteczek¹¹. W tej sytuacji upadłość lub drastyczne redukcje pracowników u tych dominujących pracodawców wywołują bardzo dotkliwe skutki. Są one nieproporcjonalnie większe w stosunku do statystycznej oceny sytuacji w skali całych regionów.

D. Pilne śledzenie sytuacji zatrudnienia na wsi, a szczególnie tzw. chłopów-robotników. Należy przypomnieć, że oficjalna statystyka pośrednictwa pracy ujmuje jedynie tych bezrobotnych rolników, którzy prowadzą gospodarstwa rolne o powierzchni poniżej 1 ha przeliczeniowego. Już ten fakt powoduje sztuczne łagodzenie rzeczywistej sytuacji. Są w wielu regionach symptomy narastania agrarnego bezrobocia. Będzie ono się nakładało na trudności "miejskiego" rynku pracy i komplikowało uzyskiwanie na nim względnej równowagi. Trzeba więc mieć rzetelne rozeznanie sytuacji na wsi i w rolnictwie, wykraczające poza formalne granice ustawowej definicji bezrobotnych.

E. Przydatna w działaniach praktycznych na rynku pracy informacja musi mieć koniecznie prospektywny charakter, a więc zawierać elementy prognozy. Nie trzeba tego uzasadniać. Niektóre jej elementy są stosunkowo łatwe do ustalenia (np. przewidywana liczba i struktura absolwentów szkół, którzy nie podejmują dalszej edukacji i stanowić będą dodatkową podaż na rynku pracy). Najważniejsze dla przewidywań stanu rynku są zamierzenia głównych pracodawców co do skali zmian w rozmiarach i strukturze ich zatrudnienia. Na pierwszy plan wysuwa się odpowiednio wczesne ustalenie masowych zwolnień. Analiza danych dotyczących kondycji ekonomicznej wybranych firm oraz informacje uzyskiwane bezpośrednio od najważniejszych pracodawców (m. in. z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy) umożliwiają przybliżoną ocenę zmian, jakie będą w najbliższych miesiącach zachodziły na rynku pracy. Pozwala to na podejmowanie działań nie w warunkach zaskoczenia, ale z pewnym wyprzedzeniem. Wiele organów zatrudnienia (głównie szczebla wojewódzkiego) powołuje specjalne "grupy wczesnego ostrzegania", których zadaniem jest właśnie wcześniejsze rozpoznanie sytuacji oraz inicjowanie środków zaradczych.

¹¹ Z analizy Centralnego Urzędu Planowania wynika, że w Polsce istnieje blisko 500 zakładów zatrudniających ponad 20% ogółu pracujących w mieście swojej lokalizacji.

3.2. Środki zaradcze

Zgodnie z przyjętym założeniem, nie będziemy systematycznie omawiali ogólnie znanych i stosowanych w praktyce środków prowadzących do łagodzenia sytuacji na regionalnych rynkach pracy, ograniczając się do kilku wybranych spraw, w których istnieją różnice poglądów lub wymagają one - w naszym przekonaniu - nowego podejścia.

Pierwszym - należy przyznać, że doraźnym i w obecnej sytuacji gospodarczej nie wróżącym wielkich sukcesów - środkiem pomagającym regionalnym biurom pracy w zwiększeniu ich aktywności jest czynne "wyszukiwanie" miejsc pracy. Pomimo formalnego obowiązku zgłaszania wszystkich wolnych miejsc pracy, zakłady przedkładają oferty zatrudnienia w skali bardzo niewielkiej i ograniczonej do stanowisk, których obsadzenie jest rzeczywiście trudne. Poprzez kontakty z zakładami, a szczególnie szybkie reagowanie na ich potrzeby, należałoby dążyć do stanu, w którym większość wolnych miejsc pracy byłaby zgłaszana do jednostek pośrednictwa pracy i była wykorzystana dla bezrobotnych faktycznie poszukujących pracy.

Pewne efekty - wskazują na to niektóre doświadczenia z terenu byłej NRD - można osiągnąć przez ściślejszą współpracę z przedsiębiorstwami-pracodawcami w momencie, gdy formułują one swój zamiar większych zwolnień. Celowe jest na tym etapie inicjowanie ponownej analizy sytuacji pod kątem ewentualnego osłabienia lub eliminacji przyczyn leżących u podstaw zamierzonych zwolnień (rynek zbytu, kredyt, zmiana profilu działalności itd.). Mieści się tu też problem tzw. racjonalizacji zatrudnienia, a więc likwidacji nadwyżek pracowników. Celowe jest zawsze sprawdzenie, czy racjonalizacja nie może nastąpić poprzez rozszerzenie działalności gospodarczej danej jednostki i odpowiednie przesunięcia pracowników. Zwolnienia nie muszą być jedyną drogą. Wiązą się z tym skutki prywatyzacji dla rynku pracy. Dogmat, iż jest to czynnik nieuchronnie powiększający bezrobocie należy odrzucić. W dłuższym przynajmniej okresie, sprywatyzowane przedsiębiorstwa powinny być bardziej dynamiczne, a więc też stwarzać rozszerzone szanse zatrudnienia.

Cała strategia ograniczania bezrobocia w kraju i regionach powinna opierać się na fundamentalnym założeniu i sprawdzonej w świecie praktyce, że naprawdę jedynym skutecznym środkiem ograniczenia bezrobocia do "rozsądnych" rozmiarów jest zapewnienie gospodarce tendencji rozwojowych. Tylko w warunkach ożywienia inwestycyjnego i

produkcyjno-usługowego można zapewnić ustabilizowany przyrost miejsc pracy, a problemy rynku pracy sprowadzić głównie do przemieszczeń oraz związanych z tym przeszkoleń. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że nikomu w świecie nie udało się istotnie ograniczyć bezrobocia tylko poprzez realizację specjalnych programów walki z tym zjawiskiem. Natomiast dobra koniunktura robi to w dużej skali, dość szybko i w sposób ekonomicznie najbardziej efektywny.

Ponieważ problem jest szerszy i wykracza poza temat, ograniczymy się jedynie do stwierdzenia, że w centrum uwagi organów terenowych powinien być program rozwoju regionalnego i realizowane w jego ramach wszystkie przedsięwzięcia mogące przyciągnąć kapitały (obce i krajowe), uruchomić miejscowy potencjał, sprzyjać lokalizacji inwestycji oraz wszelkich innych rodzajów przedsiębiorczości. Aktywność ta musi dotyczyć także wsi (szczególnie tzw. zaplecza przetwórczego i usługowego rolnictwa), aby nieuchronny odpływ zasobów pracy z rolnictwa mógł znaleźć racjonalne zastosowanie na wsi i w małych miasteczkach, nie komplikując sytuacji na zasadniczym "miejskim" rynku pracy.

Sprawdzonym rozwiązaniem, choć przynoszącym zwykle ograniczone skutki ilościowe, jest tzw. subsydiowanie miejsc pracy. Polska ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu przewiduje w tym zakresie preferencyjne kredyty zarówno dla pracodawców tworzących nowe miejsca pracy dla bezrobotnych, jak i dla osób bez pracy, które chcą podjąć działalność gospodarczą na własny rachunek.

Ponieważ jest to forma kosztowna, niezbędne jest wyjątkowo precyzyjne i kontrolowane posługiwanie się nią przez organa zatrudnienia i współpracujące z nimi banki. Problem jest prosty i polega na niebezpieczeństwie wykorzystania tej formy kreowania miejsc pracy na przedsięwzięcia, które i tak byłyby zrealizowane. Wówczas środki z funduszy przeznaczonych na walkę z bezrobociem są tylko źródłem dodatkowych zysków dla przedsiębiorstw i atrakcyjnego kredytu dla obrotnych ludzi¹², posiadających w rzeczywistości inne możliwości sfinansowania swojego startu w mały i średni biznes. Chodzi po prostu o to, aby środki na subsydiowanie zatrudnienia służyły naprawdę bezrobotnym i to tym, którzy pracy najbardziej potrzebują.

¹² Tego typu zjawiska ujawniła kontrola NIK oceniająca na zlecenie Sejmu RP realizację ustawy o zatrudnieniu ("Rzeczpospolita" 1991, nr 124).

Rozwinięcia wymagają (obok funkcjonujących już prac interwencyjnych) autentyczne roboty publiczne, związane z wielkimi programami narodowymi: budownictwem mieszkaniowym, infrastrukturą (gospodarka komunalna, drogi, telekomunikacja, modernizacja kolei) oraz inwestycjami ekologicznymi. W przypadku uruchomienia w Polsce programu robót publicznych konieczna jest ich właściwa lokalizacja, łącząca względy merytoryczne (celowość gospodarcza określonego przedsięwzięcia) ze stopniem zagrożenia danego obszaru bezrobociem. Organa terenowe powinny przygotowywać konkretne, wszechstronnie uzasadnione propozycje takich robót na terenie swojego działania.

Skala istniejącego już i prognozowanego bezrobocia, makroekonomiczny charakter jego przyczyn, a nadto niezwykle ograniczone środki finansowe, a w niektórych regionach także możliwości organizacyjno-kadrowe, przesądzają o konieczności efektywnego wspomaganie regionalnych wysiłków na rzecz ograniczania bezrobocia przez środki i ogniwa centralne. Umownie można podzielić dostępne formy tego (głównie materialnego) wspierania na trzy nurty:

A. Finansowanie działalności terenowych organów zatrudnienia ze środków Funduszu Pracy - obok bezpośredniego zasilania wojewódzkich i rejonowych biur pracy, opierając się na środkach tego Funduszu działa też Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych. W przyszłości podobny charakter będą miały środki uruchamiane (w połączeniu z funduszem Pracy) na roboty publiczne. Wobec tej puli środków, których sposób wykorzystania jest dość ściśle określony w obowiązujących aktach prawnych, można wysunąć postulat ich bardziej precyzyjnej alokacji. Dotąd podział uwzględnia naturalnie skalę bezrobocia, ale opiera się on głównie na oficjalnych danych i nie zapewnia wyraźnych preferencji dla obszarów najbardziej zagrożonych autentycznym masowym bezrobociem.

B. Stymulowanie restrukturyzacji gospodarki w regionach - ten kierunek będzie miał decydujący wpływ na sytuację, która się ukształtuje na terenowych rynkach pracy. Środki na ten cel będą pochodziły zarówno z publicznych i innych źródeł krajowych oraz z zagranicznych instytucji finansowych. Powstały już agendy rządowe lub związane z rządem (głównie Agencja Rozwoju Przemysłu), których celem jest udział w restrukturyzacji gospodarki. Zapowiadano także i podjęto realizację różnych form wspomaganie zagranicznego, przede wszystkim ze strony Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Głównym koordynatorem wykorzystania środków zagranicznych instytucji finansowych ma być Polski Bank Rozwoju. Jego sieć terenowa powinna być rozbudowana.

Nadto efektywne z punktu widzenia ograniczania bezrobocia wykorzystanie środków przeznaczonych na zasilenie nowych jednostek gospodarczych i restrukturyzację wymaga:

- sprawnej koordynacji działalności coraz większej liczby agend oraz instytucji finansowych działających na tym polu;

- precyzyjnego koncentrowania wysiłków finansowych i organizacyjnych w rejonach, w których są one szczególnie potrzebne i mogą przynieść najbardziej znaczące wyniki;

- dużej aktywności ogniw regionalnych w przygotowaniu profesjonalnych projektów przedsięwzięć gospodarczych, które miałyby być realizowane z udziałem środków centralnych lub kapitałów zagranicznych; dotąd więcej jest ogólnikowych narzekań na trudną sytuację i brak środków, niż konkretnych, dobrze opracowanych i realnych projektów wymagających wsparcia zewnętrznego.

C. Przestrzenne zróżnicowanie niektórych parametrów ekonomicznych - w tej sprawie istnieje od dawna szczególnie jaskrawa rozbieżność pomiędzy niekwestionowanymi ustaleniami teorii a praktyką. Ta pierwsza nie ma wątpliwości, że warunki działalności gospodarczej oraz sytuacja ekonomiczna są przestrzennie silnie zróżnicowane. Uzasadnia to odrzucenie swoistego globalizmu i traktowania gospodarki narodowej jako jednorodnej przestrzeni gospodarczej. Równocześnie - szczególnie w Polsce - w minionym i obecnym systemie ekonomicznym, brak elementów terenowych w konkretnych rozwiązaniach. Jest wiele ważnych przesłanek postulatu, aby na przykład skala odpisów amortyzacyjnych, dostępność i cena kredytów oraz podatki były regionalnie zróżnicowane, stwarzając preferencje dla rozwijania gospodarki na obszarach o największym zagrożeniu bezrobociem. Jest to, mówiąc inaczej, postulat wprowadzenia przez państwo elementów świadomej polityki regionalnej, uwzględniający, że nadmierny liberalizm i mechanizmy rynkowe akurat w tej dziedzinie nie funkcjonują najlepiej i nie gwarantują niezbędnej harmonii rozwoju ekonomicznego w układzie przestrzennym.

Powyższe propozycje kapitałowego wspierania regionalnych programów rozwoju napotykają niezwykle trudną do pokonania barierę możliwości finansowych, zarówno państwa jak i sponsorów zagranicz-

nych. Dlatego realizm każe pogodzić się z założeniem, że musi być początkowo zastosowana niezwykle ostra selekcja regionów oraz ograniczenie ich skali do konkretnych miast i gmin. W tych wyselekcjonowanych i stosunkowo nielicznych rejonach (nazywane są już one "strefami specjalnej przedsiębiorczości") powinny być w sposób skoordynowany koncentrowane środki ze wszystkich możliwych źródeł (Fundusz Pracy, środki na roboty publiczne, kredyty i pomoc zagraniczna, kapitały z tytułu ekonwersji długów itp.). Towarzyszyć temu powinna wyjątkowo nasilona działalność doradcza, wsparcie organizacyjne, wzmocnienie miejscowych służb ekonomicznych, w tym obsługujących rynek pracy itd. Stopniowo, w miarę zwiększania się możliwości, głównie finansowych, zasięg przestrzenny skoncentrowanych interwencji na rzecz miejscowej gospodarki oraz równoważenia rynku pracy, mógłby być rozszerzany.

4. TERENOWE ORGANY ZATRUDNIENIA

Dotychczasowy potencjał biur pracy (szczególnie rejonowych) jest niewystarczający i nie gwarantuje dobrego wykonywania ich funkcji. Pomimo dużych wysiłków i pewnej poprawy, ciągle stan kadr (liczbowo i pod względem kwalifikacji), ich wynagradzanie, warunki lokalowe, wyposażenie techniczne (informatyka!) odbiegają od przyjętych w Europie standardów¹³. Niezależnie od ograniczeń finansowych, muszą być poniesione nakłady na aparat odgrywający tak ważną rolę w swoistej "obsłudze" bezrobocia. Wyraźnej pomocy w tym zakresie udzielają i zamierzają udzielić Polsce niektóre kraje zachodnie (RFN, Francja) oraz międzynarodowe instytucje finansowe (w szczególności Bank Światowy).

Istotną i wywołującą dyskusję sprawą jest kompetencyjne usytuowanie organów obsługujących rynek pracy. Dylemat polega na tym, czy mają one być elementem systemu ogólnej administracji rządowej

¹³ Rzetelny obraz sytuacji i niektóre propozycje zawarte są w dwóch publikacjach J. W o l i ń s k i e j wydanych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w serii "Ekspertyzy - Informacje". Są to: Niektóre problemy funkcjonowania rejonowych biur pracy w I kwartale 1990 r., Warszawa, listopad 1990 oraz Problemy funkcjonowania służb pośrednictwa pracy, Warszawa, luty 1991.

(a więc w terenie podlegać wojewodom i kierownikom rejonów), czy też należy tworzyć specjalną administrację ds. zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu.

Aktualnie obowiązuje pierwsze z zarysowanych wyżej rozwiązań. Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z dnia 16 października 1991 r. przesądziła jednak spór na korzyść powołania wyodrębnionej administracji zatrudnieniowej podległej ministrowi pracy i polityki społecznej. Od 1 stycznia 1993 r. ma rozpocząć działalność jako centralny urząd administracji państwowej Urząd Pracy. Będą mu podlegały wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy.

Powyższe rozwiązanie jest oczywiście możliwe i ma za granicą liczne precedensy (np. w Republice Federalnej Niemiec). Trudno jednak nie zauważyć, że w aktualnych polskich realiach przyjęty model nie jest wolny od pewnych zagrożeń. Polegają one na niebezpieczeństwie uznania, że bezrobocie to jakiś wąski, wyizolowany problem, do rozwiązania którego zostały powołane wyspecjalizowane jednostki. Przyjęte rozwiązanie może tworzyć wrażenie, że regionalne organy i służby administracyjne (wydziały rozwoju gospodarczego, komórki gospodarki przestrzennej, rolnictwa, służby socjalne, pełnomocnicy i biura ds. współpracy z zagranicą, różnego typu służby finansowe i skarbowe oraz wiele temu podobnych) nie muszą się zajmować problematyką bezrobocia i uwzględniać jej w swojej działalności. Byłoby to bardzo niebezpieczne i kłóciło się z koncepcją kompleksowego podejścia do równoważenia rynku pracy, z główną rolą efektywnej działalności gospodarczej.

Wydaje się, że ustawodawca dostrzegał te zagrożenia i chciał im zapobiec poprzez wprowadzenie zasady, iż na czele powołanych w terenie organów opiniodawczo-doradczych (wojewódzkich i rejonowych rad zatrudnienia) stać będą odpowiednio wojewodowie i kierownicy rejonów. Uwzględniając jednak niewładczy charakter uprawnień rad zatrudnienia, powyższe "zabezpieczenie" wydaje się niewystarczające.

Skala bezrobocia w Polsce i związane z tym zagrożenia wymagają inicjowania i wspierania ruchu społecznego na rzecz walki z bezrobociem i jego skutkami. Najbardziej sprawne organy typu administracyjnego nie wystarczą. Początki procesu "uspołecznienia" bezrobocia są już widoczne. Zwiększyły swoje zainteresowanie tymi sprawami związki zawodowe. Są zaczątki samoorganizowania się bezrobotnych. Powstała Polska Organizacja Bezrobotnych i tworzone są inne tego typu stowarzyszenia. Bezrobotni absolwenci powołali w Krakowie

pierwszy Job-Club. Sieć takich klubów odgrywa istotną rolę w zachodnim systemie działań przeciwko bezrobociu. Wszelkim społecznym działaniom na omawianym polu nie tylko należy w regionach sprzyjać oraz im pomagać, ale wręcz je inicjować i stymulować. Jest to m. in. zadanie terenowych rad zatrudnienia. Jednym z celów tych działań powinno być utrzymywanie i wzmacnianie wśród osób poszukujących pracy niezbędnej energii, inicjatywy, wiary w możliwość ponownego znalezienia się w sferze aktywności zawodowej. Przy równoległym nacisku przymusu ekonomicznego (optymalna relacja zasiłków dla bezrobotnych w stosunku do płac) jest to niezwykle ważne, aby wysiłki na rzecz tworzenia szans zatrudnienia spotykały się z ciągłym dążeniem bezrobotnych do szkolenia i zajmowania dostępnych miejsc pracy.

5. BADANIA NAD RYNKIEM PRACY W POLSCE

Zarówno pogłębiona diagnoza sytuacji i przewidywanie jej zmian, jak i określenie najbardziej skutecznych metod równoważenia krajowego i regionalnych rynków pracy wymagają systematycznych badań różnych ośrodków naukowych. Problematyka zatrudnienia i bezrobocia skupiła już w ostatnich latach znaczne zainteresowanie polskich specjalistów¹⁴.

Rozmiary i złożoność problemu wymaga jednak szerszych i długookresowych badań w dużych zespołach. Zamierzenia takie powinny znaleźć się w programie Komitetu Badań Naukowych. Istotną w nich rolę może odegrać Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego, który posiada znaczne doświadczenie i osiągnięcia w badaniach nad rynkiem pracy z uwzględnieniem aspektu regionalnego (zespół prof. dr hab. S. Borkowskiej i zespół prof. dr hab. H. Mortimer-Szymczak).

¹⁴ Zob. *Zatrudnienie i bezrobocie w Polsce. Literatura polska w wyborze za lata 1985-1990*, Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 1990.

Janusz Meller

REGIONAL ASPECTS OF THE EMPLOYMENT POLICY IN CONDITIONS
OF THE MARKET ECONOMY

1. In conditions of the market economy it is necessary to control the human resources management and, thus, the employment policy. In relation to the previous practice of the former socialist countries there must take place fundamental changes as regards the goals of this policy, entities carrying it out and appropriate instruments.

2. A supreme goal of the employment policy in the system of social market economy should be a full (understood as limited or optimal unemployment) and rational (productive) employment.

3. A mass and permanent unemployment must be treated as a negative phenomenon from the economic, psycho-social, protection of human rights, moral and other points of view.

4. The State organs are obliged to conduct an active policy aimed at curbing the size and consequences of unemployment. The main effort should be concentrated on the first task, which primarily calls for an improvement and stabilization of the economic situation.

5. In spite of a macroeconomic nature of its causes, unemployment always emerges in particular localities, centres, regions. The situation on the local and regional labour markets is quite differentiated and, hence, the adopted measures should be adjusted to differentiated local conditions.

6. All efforts aimed at balancing the regional labour markets should involve a close collaboration (financial and organizational) of the central and local organs. A special role is played here by the local employment offices, which should be strengthened.