

Jadwiga Gogolewska*, Kazimiera Wilk**

POLITYKA ZATRUDNIENIA W GOSPODARCE LOKALNEJ

Znaczenie czynnika pracy w procesie gospodarowania i potrzebę jego szczególnego traktowania w tym procesie dostrzegano już w XIX i na początku XX w. Potwierdzają to akty prawne wydane w tamtym okresie, dotyczące regulacji związanych z czynnikiem pracy¹, a także zapoczątkowane wówczas badania statystyczne odnośnie liczby ludności, ruchu ludności, gęstości zaludnienia, klas wieku itp.²

Współczesna polityka zatrudnienia obejmuje m. in. problemy przygotowania zawodowego młodzieży, podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowywanie pracujących, zwiększanie mobilności czynnika pracy, harmonizowanie dynamiki wzrostu liczby stanowisk pracy z przyrostem zasobów siły roboczej, regulację stosunków pracy³.

Zjawiska związane z gospodarowaniem czynnikiem ludzkim są przestrzennie zróżnicowane. Wynika to z faktu:

- nierównomiernego rozmieszczenia ludności, zróżnicowanej przestrzennie struktury wiekowej czy zawodowej;
- różnego poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów, co wyraża się m. in. wyposażeniem tych regionów w majątek

* Dr w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Gospodarki Regionalnej, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław.

** Dr w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Gospodarki Regionalnej, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław.

¹ Pierwsza ustawa dotycząca ochrony pracy została uchwalona przez parlament angielski w 1802 r.

² J. M i l e w s k i, W. C z e r k a w s k i, Polityka ekonomiczna, Kraków 1905, t. 1, s. 102-108.

³ Praca zbiorowa pod redakcją B. W i n i a r s k i e g o, Polityka ekonomiczna - zagadnienia wybrane (maszynopis), s. 72.

trwały, produkcyjny i nieprodukcyjny, co z kolei określa liczbę miejsc pracy, jaka może być oferowana ludności danego obszaru.

Na podstawie przestrzennej delimitacji ludności według struktury wiekowej i liczby miejsc pracy można określić lokalne rynki pracy oraz stany równowagi i nierównowagi na tych rynkach. Granice jednostek administracyjnych, tj. gmin i województw, mogą stanowić ramy takiej delimitacji⁴.

W polskich rozwiązaniach ustawodawczych przyjęto jako granicę dla lokalnej polityki zatrudnienia województwa i rejony⁵.

Koordinacją polityki zatrudnienia w terenie zajmuje się dyrektor wojewódzkiego biura pracy. Jest on również "ogniwem" transmisyjnym między centrum wytyczającym kierunki w ogólnej polityce zatrudnienia a rejonowymi biurami pracy.

Kompetencje dyrektorów wojewódzkich biur pracy są bardzo szerokie⁶. Odnoszą się one zarówno do analiz stanu zatrudnienia i sytuacji na lokalnym rynku pracy, do rejestrowania zjawisk z tym rynkiem związanych, jak też do podejmowania działań zmierzających do zapobiegania negatywnym skutkom zwolnień z pracy. Szerokiej gamie zadań przypisanych dyrektorom wojewódzkich biur pracy, jak i ich organom opiniotwórczo-doradczym, tj. radom zatrudnienia, nie stworzono w ustawie warunków gwarantujących realizację tych zadań. Wynika to z faktu, że:

- po pierwsze, określone w ustawie o zatrudnieniu kompetencje wskazują na organy administracji różnych szczebli, jako odpowiedzialne za tę politykę; koordynacja działań prowadzona przez dyrektorów wojewódzkich biur pracy nie integruje działań takich podmiotów lokalnego życia gospodarczego, jakimi są samorządy terytorialne czy przedsiębiorstwa; brak ustawowego przypisania i określenia zadań w odniesieniu do lokalnej polityki zatrudnienia sprawia, że podmioty te zachowują się biernie w odniesieniu do rynku pracy lub też

⁴ Podobne rozwiązania przyjmuje się we Francji i we Włoszech, z tym jednak, że tworzy się różne ponadlokalne instytucje zajmujące się problemami zatrudnienia w celu pełniejszego rozpoznania tych procesów.

⁵ Ustawa z dnia 29. 12. 1989 r. o zatrudnieniu, Dz. U. nr 75, s. 1165-1170. Według ustawy rejon tworzy kilka jednostek administracyjnych stopnia podstawowego.

⁶ Patrz ustawa z 29. 12. 1989 r. o zatrudnieniu, s. 1164.

działania ich mają charakter interwencyjny, tzn. podejmowane są sporadycznie w sytuacjach drastycznych np. likwidacji zakładu pracy;

- po drugie, dopływ środków z Funduszu Pracy jest niewystarczający na prowadzenie skutecznej lokalnej polityki zatrudnienia; środki gromadzone na szczeblu centralnym powinny być przeznaczone na wyrównanie różnic między możliwościami danego regionu a potrzebami wynikającymi z realizacji polityki zatrudnienia, jednak środki te winny być przynajmniej częściowo zdecentralizowane, skuteczność bowiem podejmowanych interwencyjnych działań zależy także od tempa ich wprowadzania; należałoby także zagwarantować organom lokalnym dopływ środków z Funduszu Pracy na z góry określonym poziomie.

Ilustrację skali problemów stojących przed lokalną polityką zatrudnienia na przykładzie województwa wrocławskiego przedstawiono w tablicach umieszczonych w aneksie, natomiast mapa przedstawia administracyjną strukturę tego województwa według rejonów zatrudnienia.

Wskaźnik bezrobocia liczony stosunkiem liczby bezrobotnych do ludzi zawodowo czynnych⁷ jest zróżnicowany. Najwyższy wskaźnik bezrobocia w lipcu br. zanotowano w rejonach Milicza - 14,1 i Oleśnicy - 12,3. Są to rejon o najniższym wskaźniku uprzemysłowienia lub - jak w przypadku Oleśnicy - monokultury przemysłowej, a działania interwencyjne, podejmowane w celu złagodzenia tego problemu są zaledwie symboliczne.

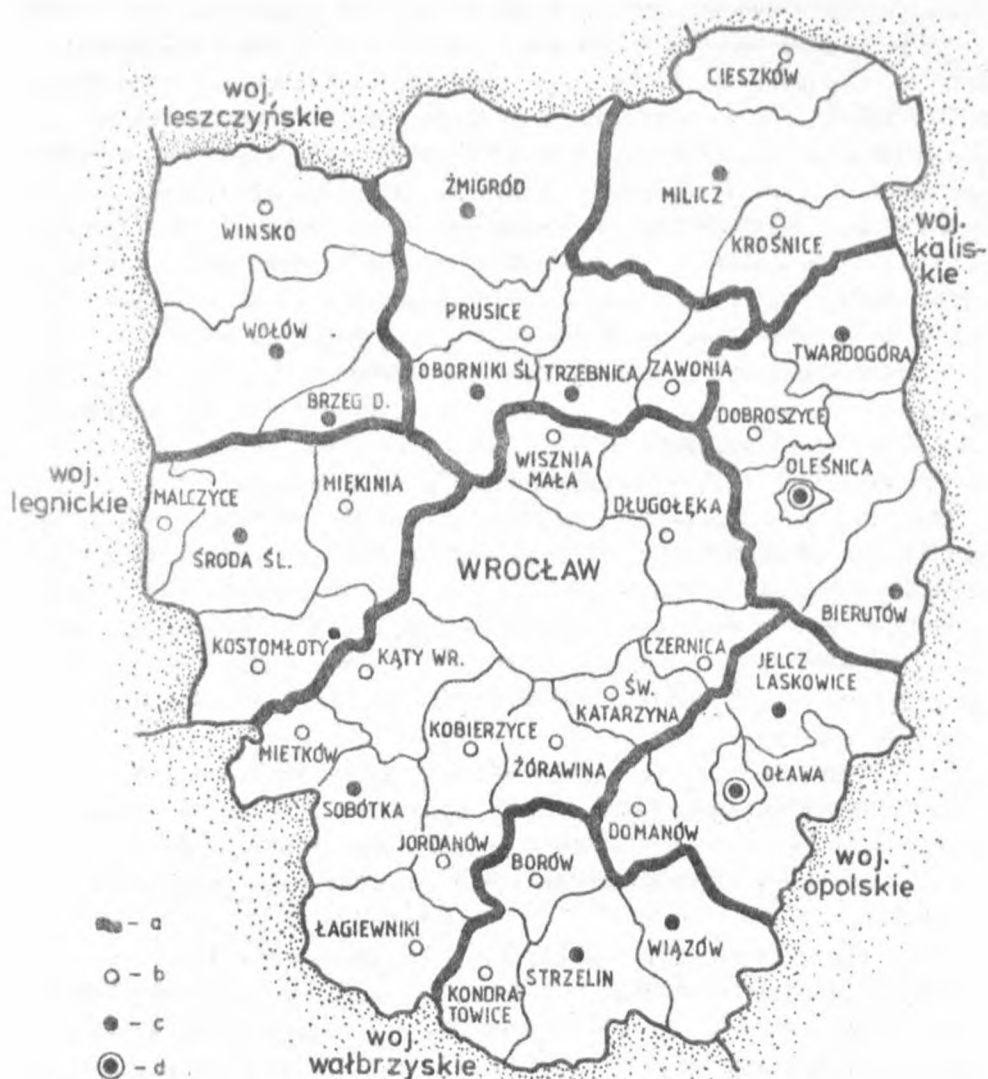
Ranga lokalnej polityki zatrudnienia w polityce ekonomicznej krajów Europy Zachodniej jest bardzo wysoka. Uważa się ją za istotną nie tylko w przewyżnianiu trudności na rynkach pracy, ale także skuteczną w działaniach na rzecz gospodarczego ożywienia regionów.

Ramy dla działań lokalnej polityki zatrudnienia w tych krajach określają nie tylko ustawy, ale także programy rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów⁸. Programy te opracowywane są dla różnych okresów - krótkookresowe na 2 lata, średniookresowe na 4-5 lat.

W programach rozwoju gospodarczego działania związane z planowaniem polityki zatrudnienia mają miejsce najważniejsze. W każdym przypadku w pierwszej części zawierają one wszystkie zagadnienia

⁷ W tym zatrudnionych w rolnictwie.

⁸ Piano regionale di sviluppo 1988-1990. Regione dell'Umbria - Giunta Regionale, październik 1988 r. - Perugia.



Rys. 1. Administracyjna struktura województwa wrocławskiego według rejonów zatrudnienia

a - granice rejonów zatrudnienia, b - siedziba urzędu gminy; c - siedziba urzędu miasta i gminy; d - siedziba urzędu miasta i urzędu gminy

związane z zatrudnieniem i rozwojem gospodarczym danego regionu. Poza tym problematyka zatrudnienia jest też uwypuklona w pozostałych częściach programu, które wyodrębniają zadania związane z kształceniem i przekwalifikowywaniem zawodowym, a także z rozwojem poszczególnych sektorów, ze szczególnym uwzględnieniem działań interwencyjnych w tych sektorach, które absorbują siłę roboczą.

W zakres lokalnej polityki zatrudnienia wchodzi działania:

- ogólne,
- szczegółowe.

Do działań ogólnych zalicza się:

- sprzyjanie powstawaniu nowych miejsc pracy w tych działach i gałęziach, które w danych regionach mogą znaleźć szczególnie dobre warunki rozwoju;
- pobudzanie rozwoju przedsiębiorczości indywidualnej;
- sprzyjanie kształceniu i przekwalifikowaniu zawodowemu zgodnemu z nowoczesnymi technologiami.

Do zadań szczegółowych należy:

- wyodrębnianie działów, które są szczególnie chronione jeśli chodzi o zwalnianie z pracy; to uprzywilejowanie działów może się zmieniać w czasie i przestrzeni; są to takie działy, jak: ochrona środowiska, rzemiosło oraz instytucje kulturalne;
- pomoc techniczna i informacyjna przedsiębiorstwom;
- przestrzeganie kryteriów ekonomicznych podejmowanych działań inwestycyjnych w regionie, realizowanych z udziałem funduszy wspierających daną działalność;
- kreowanie na szczeblu lokalnym tzw. wspólnych funduszy na podstawie programów rozwoju różnych podmiotów prywatnych i publicznych;
- rozwój informacji o lokalnym rynku pracy, podaży nowych miejsc pracy oraz o możliwości zdobycia nowego, interesującego zawodu.

Dla prowadzenia lokalnej polityki zatrudnienia tworzy się różne fundusze i kreuje różne źródła dopływu środków. Ogólnie środki te można podzielić na:

- centralne - tworzone w ramach budżetu państwa;
- lokalne - z budżetów lokalnych i ze środków pozabudżetowych.

Dopływ środków z budżetu centralnego zapewnia się na podstawie programu rozwoju, w którym - jak już wspomniano - problemy związane z działaniami na rynku pracy zajmują ważne miejsce. Na ogół budżet centralny pokrywa 50% potrzeb lokalnych w odniesieniu do polityki

zatrudnienia. Ale, uwzględniając również działanie na rzecz rozwoju niektórych wybranych działów czy też wyodrębnionego w tych programach procesu kształcenia, można przyjąć, że środki płynące z budżetu centralnego na cele polityki zatrudnienia poszczególnych regionów są znacznie większe i sięgają 70-80% wydatków na te cele.

W tworzeniu lokalnych środków na prowadzenie polityki ekonomicznej, w tym polityki zatrudnienia, dużą rolę odgrywają nie tylko wpłaty przedsiębiorstw, ale także banków prywatnych, instytucji finansowych i kredytowych. Tego rodzaju fundusze tworzone są zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym, a nawet w ramach porozumień ponadregionalnych.

Ważne znaczenie w skuteczności podejmowanych działań odgrywa aktualna informacja. Funkcje informacyjne pełnią zarówno właściwe instytucje statystyczne, działające w ramach informacji ogólnokrajowej, jak też powołane specjalnie do tego celu instytucje naukowo-badawcze⁹. Działają one poza układem realizującym określone zadania na rynku pracy, co zapewnia obiektywność ocen skuteczności podejmowanych inicjatyw. Działalność tych instytucji obejmuje nie tylko zadania informacyjne, ale także określanie wielkości niezbędnych środków, jakie należałoby uruchomić, a nadto koordynowanie lokalnych inicjatyw na rynku pracy.

Zajmują się także popularyzacją procesów zachodzących na rynku pracy, informują o przewidywanych kierunkach rozwoju zawodowego, o tworzeniu nowych miejsc pracy. Biura te opracowują mapy w układzie przestrzennym mówiące o rozproszeniu miejsc pracy i ich delimitacji. Mają także wpływ na kreowanie kierunków kształcenia.

Programy kształtujące lokalnie politykę zatrudnienia są sprzężone z polityką sektorową prowadzoną przez władze lokalne, regionalne czy też samorządy terytorialne. Wspomniane wcześniej działy, korzystające ze specjalnej ochrony przed zwolnieniami, są tego przykładem. Ale obok tego w programach określa się rozwój tych branż, które w szczególnych warunkach regionalnych mają duże znaczenie¹⁰.

⁹ Na przykład we Włoszech są to regionalne biura badania rynku pracy - nie podporządkowane organom administracji lokalnej.

¹⁰ J. P. H u i b a n, L'emploi salarié dans les industries agro-alimentaires de la région Nord-Pas-de-Calais, Cles n^o 15, Lille 1990, s. 103.

Wśród dziedzin, które miejscowej ludności dadzą zatrudnienie, a jednocześnie przyczynią się do rozwoju i poprawy warunków regionu (np. Pas-de Calais w latach 1989-1992) wymienia się m. in.:

- budownictwo;
- transport;
- przemysł rolno-spożywczy;
- handel hurtowy;
- rzemiosło¹¹.

Budownictwo jest tym działem, który w gospodarce francuskiej w całym okresie powojennym był wykorzystywany jako dział łagodzący napięcia na rynku pracy wywołane zwolnieniami w przemyśle, jak również masowym odpływem ludności z rolnictwa. Uwypuklano bowiem wyraźną przewagę budownictwa nad innymi działami gospodarki w prowadzeniu polityki zatrudnienia, a mianowicie:

- budownictwo ma ważne znaczenie dla rozwoju innych branż z racji dużego udziału w tworzeniu majątku trwałego i jego utrzymaniu;
- tworzy infrastrukturę - w niektórych jej częściach udział budownictwa sięga 90%;
- tworzenie nowych miejsc pracy w budownictwie jest relatywnie tańsze niż w przemyśle;
- produkcja budowlana wywołuje spiralę popytową w całej gospodarce, przyczyniając się do tworzenia nowych miejsc pracy w przemyśle;
- produkcja budowlana ze względu na swój charakter - częsta zmiana miejsca, duże zróżnicowanie robót - sprawia, że preferowane w rozwoju gospodarczym małe i średnie przedsiębiorstwa, ze względu na założenia polityki zatrudnienia, znajdują w prowadzeniu tej działalności korzystne warunki rozwoju¹².

Politykę zatrudnienia w Polsce w ostatnich dwóch latach zdominował problem bezrobocia. Zagadnienie bezrobocia jawnego jest w gospodarce postsocjalistycznej zjawiskiem nowym, stąd też brak doświadczeń sprawia, że wiele przyjmowanych rozwiązań prawno-procedu-

¹¹ Contrat de Plan Etat-Region Nord-Pas-de-Calais 1989-1993 Consell Regional, Lille, luty 1989.

¹² J. J. G r a n e l l e, Le batiment genie civil et la relance de l'economie-problematique et perspectives, IRES, Paris 1988, s. 3 i dalsze.

Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (stan na 31.07.1991 r.)

WYSZCZEGÓLNIENIE R - razem K - w tym kobiety			REJONY ZATRUDNIENIA							WOJEWÓDZTWO			
			MI-LICZ	OLEŚ-NICA	OLA-WA	STRZE-LIN	ŚRODA ŚL.	TRZEB-NICA	WO-ŁÓW		WROC-LĄW		
01	OGÓŁEM		R	2 405	4 713	3 304	2 378	1 511	2 934	2 679	11 077	31 001	
			K	1 335	2 204	1 917	1 355	864	1 686	1 476	5 531	16 368	
02	STANOWISKA	ROBOTNI-GZE	R	1 617	3 211	2 372	937	1 046	2 080	1 976	5 360	18 599	
		K	810	1 265	1 219	483	548	1 131	1 022	1 884	8 362		
03		NIEROBOT-NICZE	R	788	1 502	932	1 441	465	854	703	5 717	12 402	
		K	525	939	698	872	316	555	454	3 647	8 006		
04	z wiersza 01 przypadku	MŁODOCIANI		R	94	55	40	126	69	45	136	91	656
		K	44	24	21	58	27	27	65	47	313		
05		ABSOLWENCI SZKÓŁ		R	275	399	168	387	175	287	450	932	3 073
		K	136	204	98	204	98	169	216	537	1 662		
06		wyższych		R	5	11	19	6	6	10	17	218	292
		K	-	9	13	3	3	7	6	140	181		
07		LO		R	21	-	-	19	17	-	33	39	129
		K	17	-	-	14	17	-	29	29	106		
08		policjalnych średnich zawodowych		R	82	176	93	119	71	83	105	416	1 145
		K	45	119	59	86	46	52	66	262	735		
09		zasadniczych zawodowych		R	167	212	56	243	81	194	295	259	1 507
		K	74	76	26	101	32	110	115	106	640		
10		INWALIDZI		R	28	89	42	23	15	9	25	83	314
		K	16	46	14	7	8	4	9	38	142		
11		zwoln. z przycz. zakładu pracy		R	281	1 165	561	430	325	490	519	3 485	7 256
		K	175	641	325	328	231	138	349	2 255	4 442		
12	bez prawa do zas. dla bezrob.		R	833	1 142	840	689	226	451	862	1 813	6 856	
	K	522	573	554	361	121	231	480	805	3 647			
13	Skierowani do przyuczenia/przekwalifik.		R	-	-	1	9	-	12	-	34	56	
	K	-	-	1	-	-	11	-	33	45			
14	Zatrudnieni przy pracach interwenc.		R	11	21	10	17	14	11	15	12	111	
	K	6	2	7	4	2	6	4	9	40			
15	Zgłoszenia zakładów zwoln. grup osób		Z	8	15	7	5	4	10	4	95	148	
	R	392	853	245	142	231	288	463	4 755	7 369			

Ź r ó d ł o: Wojewódzkie Biuro Pracy - Wrocław, sierpień 1991 r.

Liczba ofert pracy (stan na 31.07.1991 r.)

WYSZCZEGÓLNIENIE R - razem K - w tym kobiety			REJONY ZATRUDNIENIA								WOJEWÓDZTWO	
			MI-LICZ	OLEŚ-NICA	OLA-WA	STRZE-LIN	ŚRODA ŚL.	TRZEB-NICA	WO-ŁÓW	WROD-ŁAW		
01	OGÓLEM		R	60	84	21	23	35	106	68	1 203	1 600
			K	45	24	9	7	7	18	32	320	462
02	STANOWISKA	ROBOTNICZE	R	55	82	19	22	34	94	50	533	889
		K	41	23	8	7	6	8	30	148	271	
03		NIEROBOT-NICZE	R	5	2	2	1	1	12	18	670	711
		K	4	1	1	-	1	10	2	172	191	
04	z wiersza 01 przypada	MŁODOCIANI	R	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			K	-	-	-	-	-	-	-	-	-
05		ABSOLWENCI SZKÓŁ	R	5	-	5	-	-	23	15	89	137
			K	2	-	5	-	-	10	2	53	72
06		wyższych	R	2	-	1	-	-	7	5	17	32
			K	1	-	1	-	-	7	2	3	14
07		LO	R	1	-	-	-	-	-	-	6	7
			K	-	-	-	-	-	-	-	6	6
08		policjalnych średnich zawodowych	R	1	-	-	-	-	1	8	26	36
			K	1	-	-	-	-	-	-	20	21
09		zasadniczych zawodowych	R	1	-	4	-	-	15	2	40	62
			K	-	-	4	-	-	3	-	24	31
10		INWALIDZI	R	1	-	-	-	-	-	-	-	1
			K	1	-	-	-	-	-	-	-	1
11		zwoln. z przycz. zakładu pracy	R	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			K	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12		bez prawa do zas. dla bezrob.	R	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			K	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13		Skierowani do przyuczenia/przekwalifik.	R	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			K	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Zatrudnieni przy pracach interwenc.	R	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		K	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
15	Zgłoszenia zakładów zwoln. grup osób	Z	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		R	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

Źródło: Wojewódzkie Biuro Pracy - Wrocław, sierpień 1991 r.

Bezrobotni, którzy podjęli pracę w lipcu 1991 r.

WYSZCZEGÓLNIENIE R - razem K - w tym kobiety			REJONY ZATRUDNIENIA								WOJEWÓDZTWO	
			MI-LICZ	OLEŚNICA	DLĄWA	STRZELIN	ŚRODA ŚL.	TRZEBNICA	WOŁÓW	WROCŁAW		
01	OGÓŁEM		R	74	109	56	64	53	123	77	432	988
			K	21	51	10	26	23	34	24	224	413
02	STANOWISKA	ROBOTNICZE	R	54	102	41	20	35	93	57	218	620
		K	13	47	5	12	13	22	15	106	233	
03		NIEROBOTNICZE	R	20	7	15	44	18	30	20	214	368
		K	8	4	5	14	10	12	9	118	180	
04	z wiersza 01 przypada	MŁODOCIANI	R	-	-	-	-	1	2	1	-	4
			K	-	-	-	-	1	1	-	-	2
05		ABSOLWENCI SZKÓŁ	R	5	2	2	6	2	8	5	31	61
			K	2	2	-	3	2	6	4	18	37
06		wyższych	R	-	-	-	1	-	2	-	10	13
			K	-	-	-	1	-	1	-	6	8
07		LO	R	-	-	-	-	-	-	-	-	-
			K	-	-	-	-	-	-	-	-	-
08		policjalnych średnich zawodowych	R	2	-	1	2	-	3	3	10	21
			K	1	-	-	1	-	3	3	8	16
09	zasadniczych zawodowych	R	3	2	1	3	2	3	2	11	27	
		K	1	2	-	1	2	2	1	4	13	
10	INWALIDZI	R	-	-	1	1	-	-	-	-	6	8
		K	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
11	zwoln. z przycz. zakładu pracy	R	14	77	6	21	9	23	28	131	309	
		K	9	40	3	14	8	8	7	80	169	
12	bez prawa do zas. dla bezrob.	R	14	-	8	5	8	10	15	11	71	
		K	5	-	1	3	2	1	5	5	22	
13	Skierowani do przyuczenia/przekwalifik.	R	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		K	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
14	Zatrudnieni przy pracach interwenc.	R	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		K	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
15	Zgłoszenia zwoln. grup zakładów osób	Z	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		R	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

Źródło: Wojewódzkie Biuro Pracy - Wrocław, sierpień 1991 r.

ralnych i finansowo-organizacyjnych nie przynosi zadowalających wyników w przewyżnianiu tego zjawiska.

Jednak bezrobocie jest tylko częścią zagadnienia polityki zatrudnienia i tak też trzeba je traktować, jeśli chce się skutecznie przeciwdziałać narastaniu tego problemu i innym z nim związanych (np. strajków, przestępczości).

Doświadczenia krajów o gospodarce rynkowej w zakresie prowadzenia polityki zatrudnienia są bogate i warto z nich skorzystać. Bogaty wachlarz narzędzi, jakie polityka zatrudnienia wykształciła (np. we Francji i we Włoszech) może być źródłem inspiracji do prowadzenia skutecznej polityki zatrudnienia w warunkach polskich.

Jadwiga Gogolewska, Kazimierz Wilk

THE EMPLOYMENT POLICY OF THE LOCAL AUTHORITIES

The article discusses a very important problem of the employment policy pursued by the local authorities in Poland, which has been dominated by the unemployment issue recently.

Phenomena connected with the human resources management are differentiated spatially. The boundaries for the local employment policy are the administrative provinces and districts of Poland. On a given area such policy is coordinated by directors of provincial employment offices having quite broad competences in this field while their possibilities of accomplishing tasks are restricted.

The analysis proceeds next to an experience of France in the sphere of the employment policy, and especially the place held by this policy in the entire economic policy of different regions, as well as the sources of financing various undertakings and the impact of updated information on their effectiveness.