

*Grzegorz Gorzelak**, *Mikołaj Herbst**, *Agnieszka Olechnicka**

JAK POPRAWIĆ SYTUACJĘ NA „TRUDNYM” RYNKU PRACY? ANALIZA SYTUACJI WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO¹

Peryferyjnie położone województwo warmińsko-mazurskie jest jednym z najuboższych regionów w Polsce, jednocześnie boryka się z najtrudniejszymi w skali kraju – a nawet Unii Europejskiej – problemami na rynku pracy (najniższy wskaźnik zatrudnienia i najwyższy wskaźnik bezrobocia). Ta mieszanka trudności ekonomicznych i społecznych stanowi wielkie wyzwanie zarówno dla polityki gospodarczej, jak i społecznej. Szanse na rozwój regionu utrudnia szereg istotnych czynników ujemnie wpływających na jego konkurencyjność i zdolność zapewnienia dobrze płatnej pracy. Są to, między innymi, niedostateczna infrastruktura transportowa i komunikacyjna, niski potencjał innowacyjności, niska produktywność, słabe wykształcenie i umiejętności potencjalnych pracowników.

Poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy wymaga zmian w systemie finansów publicznych na szczeblu centralnym, ale także świadomego działania władz regionalnych i lokalnych na rzecz zwiększenia regionalnego potencjału kapitału ludzkiego, reformy szkolnictwa, położenia większego nacisku na stymulowanie strony popytowej rynku pracy i wykorzystania aktywności oraz doświadczeń organizacji pozarządowych.

Powszechnie – słusznie – uznaje się, że zła sytuacja na rynku pracy jest najtrudniejszym problemem polskiej gospodarki. Sytuacja ta ma dwa aspekty: niską aktywność zawodową i wysokie bezrobocie wśród tych, którzy są zawodowo aktywni. W rezultacie Polska ma w Unii Europejskiej najniższą stopę zatrudnienia – niewiele przekraczającą 50% – a więc w najmniejszym stopniu wykorzystuje – a wręcz marnotrawi – swoje zasoby pracy. Istotnie zmniejsza to polski PKB, ogranicza zamożność mieszkańców kraju, zmniejsza szanse uczestniczenia w międzynarodowym podziale pracy.

Polska specyfika ma także kolejną cechę: oto w okresie, w którym wiele krajów europejskich uzyskało znaczną poprawę na swoich narodowych rynkach pracy, bezrobocie w Polsce rosło (by osiągnąć obecnie poziom najwyższy w UE), a stopa zatrudnienia spadała. Zachodziły więc u nas procesy wręcz przeciwstawne do tych, które obserwowano w skali międzynarodowej, co

* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Artykuł jest skróconą wersją raportu napisanego na zlecenie Międzynarodowej Organizacji Pracy między styczniem a lipcem 2005 r.

szczególnie niekorzystnie wyróżniało Polskę w rodzinie państw członkowskich i kandydujących do członkostwa.

Problematyka rynku pracy jest zawsze obecna w każdej polityce gospodarczej. Jeżeli nawet uznaje się, iż bezrobocie jest niskie (na poziomie ok. 5%, co jest traktowane jako „naturalna” stopa bezrobocia), a stopa zatrudnienia wysoka (w granicach 70%; taką wartość osiąga w kilku tylko krajach, w tym w krajach nordyckich, wielu regionach Wlk. Brytanii, Holandii, Austrii, południowych Niemczech), to i tak zawsze istnieje groźba pogorszenia się tej dobrej sytuacji, i zawsze można ją jeszcze nieco poprawić, o ile nie ilościowo, to w wielu aspektach jakościowych – np. przez wyrównywanie szans kobiet, poprawę poziomu wykształcenia itp. Stąd też problematyka ta bardzo często jest przedmiotem opracowań zarówno teoretycznych, jak i odnoszących się do praktycznych aspektów oddziaływania na narodowe, regionalne i lokalne rynki pracy.

Jak większość sfer objętych różnymi dziedzinami polityki gospodarczej, tak i polityka zatrudnienia i rynku pracy przechodzi swoiste ewolucje doktrynalne. Jesteśmy świadkami takiej właśnie przyspieszonej ewolucji. W ostatnim okresie – w obliczu dość skromnych efektów, na pewno mniejszych niż oczekiwania – polityk skierowanych ku rynkowi pracy – następuje przewartościowanie dotychczas obowiązujących ujęć. Coraz szersze poparcie uzyskuje teza, iż dotychczasowy model, polegający na oddziaływaniu na podażową stronę rynku pracy, powinien zostać zastąpiony modelem oddziaływania popytowego, a przynajmniej powinien ulec osłabieniu na jego rzecz. Innymi słowy – w miejsce dążenia do poprawy szans na zatrudnienie obecnych i potencjalnych bezrobotnych, co starano się uzyskać przez pobudzanie ich motywacji do pracy, podnoszenie kwalifikacji i zwiększanie mobilności, należy starać się zwiększać popyt na pracę przez ułatwianie tworzenia miejsc pracy zarówno w firmach wielo-, jak i jednoosobowych. Zmiana ta jest zbieżna z przejawami innych ewolucji w innych dziedzinach, np. z nowym rozumieniem „spójności”, zgodnie z którym nie wyrównywanie różnic międzyregionalnych, lecz zwiększanie potencjału wzrostu i konkurencyjności powinno być zasadniczym celem polityki strukturalnej i regionalnej (por. np. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty z lipca 2005 r.).

Zarówno sama problematyka rynku pracy, jak i kierunki polityki rynku pracy to zagadnienia szczególnie istotne dla krajów przechodzących transformację postsocjalistyczną. Wynika to z kilku przyczyn – wymieńmy najważniejsze: dramatycznej często restrukturyzacji „przez upadek” wielu sektorów gospodarki, konieczności szybkiej adaptacji do nowych reguł funkcjonowania gospodarki i rynku pracy, braku doświadczeń w polityce zatrudnienia i walki z bezrobociem, ograniczeń finansowych i relatywnie niskiego poziomu rozwoju tych krajów, niskiej często motywacji wielu pracowników, przyzwyczajonych do „socjalistycznych” zasad pracy i relacji placowych.

Problemy rynku pracy, zatrudnienia, bezrobocia mają swoje silne oblicze regionalne. Metropolizacja rozwoju stawia te z wielkich miast, które nie były

obciążone dziedzictwem tradycyjnych, „przegranych” gałęzi przemysłu, w szczególności korzystnej sytuacji. Na przeciwnym biegunie znajdują się regiony monofunkcyjnych gałęzi przemysłu oraz słabo rozwinięte regiony peryferyjne, w których pojawienie się nowej lub szybki rozkwit już istniejącej działalności gospodarczej jest trudny. W najgorszej sytuacji są takie właśnie regiony, w których upadł największy pracodawca – upaństwowione rolnictwo.

Nic więc dziwnego, że organizacje pomagające Polsce w rozwiązywaniu problemów związanych z bezrobociem kierują swoją uwagę ku takim właśnie regionom. Międzynarodowa Organizacja Pracy, starając się pomóc Polsce w wysiłkach zmierzających do poprawy sytuacji na rynku pracy, skupiła się właśnie na takim regionie – województwie warmińsko-mazurskim. W wyniku tego zaangażowania MOP powstał raport, którego skrót prezentujemy.

Ogólna charakterystyka regionu

Położone w północno-wschodniej Polsce województwo warmińsko-mazurskie obejmuje obszar wielkości 24 203 km kwadratowych, który stanowi 7,5% terytorium Polski. Mieszka tu blisko 1 429 tysięcy mieszkańców, co stanowi 3,7% całej populacji kraju. Region sąsiaduje z województwami pomorskim, kujawsko-pomorskim, mazowieckim i podlaskim, a także, na odcinku ok. 200 km, z Obwodem Kaliningradzkim.

Dzisiejszy obraz społeczeństwa i gospodarki regionu jest silnie uwarunkowany historycznie. W okresie przedwojennym obszar ten należał do Niemiec (historyczne Prusy Wschodnie). Po II wojnie światowej nastąpiły masowe przesiedlenia. Dawni mieszkańcy zostali przymusowo przeniesieni za nowo utworzoną granicę na Odrze i Nysie, a region został zaludniony głównie przez Polaków uciekających z terytoriów wschodnich, które przyłączono do Związku Radzieckiego. W czasach PRL gospodarka wiejska w regionie opierała się na wielkich państwowych gospodarstwach rolnych (PGR-ach), w których rolników zatrudniano w charakterze robotników. Po 1989 r. system ten załamał się, gospodarstwa w większości zlikwidowano², pozostawiając tysiące ludzi bez pracy i bez umiejętności konkurowania na rynku pracy.

Skutki tych procesów determinują specyficzny obraz dzisiejszej Warmii i Mazur jako regionu, który jest jednocześnie „historyczny” i „pozbawiony

² Można wskazać na trzy główne ścieżki zmian zachodzących w PGR-ach po 1990 r. Pierwsza z nich to przejęcie gospodarstwa „w marszu” przez dotychczasowe jego kierownictwo, które często już uprzednio zracjonalizowało jego funkcjonowanie i dobrze poradziło sobie w nowych warunkach. Druga to przejęcie – często po pewnym okresie – przez nowego właściciela (czasem dzierżawcę) lub załogę. Wyniki były silnie zróżnicowane – od utrzymania produkcji do dość częstych upadków gospodarstw. Trzecia to całkowita, szybka likwidacja, czego efektem było zwolnienie całej załogi, zmarnowanie majątku trwałego, zachwaszczenie pól. Przywrócenie produkcji było w tym przypadku trudne, i jeżeli w ogóle nastąpiło, to po wielu latach. Niezależnie od zaistniałej ścieżki, zatrudnienie silnie zmalało, bo nawet w gospodarstwach, które zdołały się utrzymać, wystarczała mniej więcej jedna trzecia pracowników zatrudnianych poprzednio w danym PGR.

przeszłości”. Proces rozwoju zainicjowany po 1989 r. poniósł fiasko, nie zniwelował bowiem rozbieżności istniejących pomiędzy województwem warmińsko-mazurskim i innymi województwami.

Pod względem warunków geograficznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych województwo warmińsko-mazurskie stanowi bez wątpienia obszar peryferyjny. Przejawia się to w słabej dostępności drogowej i kolejowej (54 km dróg o nawierzchni utwardzonej oraz 55 km torów kolejowych na każde 100 km², co stanowi odpowiednio 67% i 83% średniej krajowej). Ponadto regionalna infrastruktura transportowa charakteryzuje się złym stanem technicznym.

Specyficzną cechą regionu jest najniższe w kraju zaludnienie – średnio 59 osób na km², co stanowi 48% średniej krajowej. Ponadto sieć osadnicza regionu ma bardzo rozproszony charakter. Miasta są oddalone są od siebie średnio o 13 km, co w warunkach polskich stanowi znaczną odległość, która może stanowić barierę zarówno przestrzenną, jak i czasową. Znaczące rozproszenie zasiedlenia i niska gęstość zaludnienia są podstawową przeszkodą dla inicjowania działalności gospodarczej i mogą osłabiać skuteczność działań skierowanych na aktywizowanie rynku pracy.

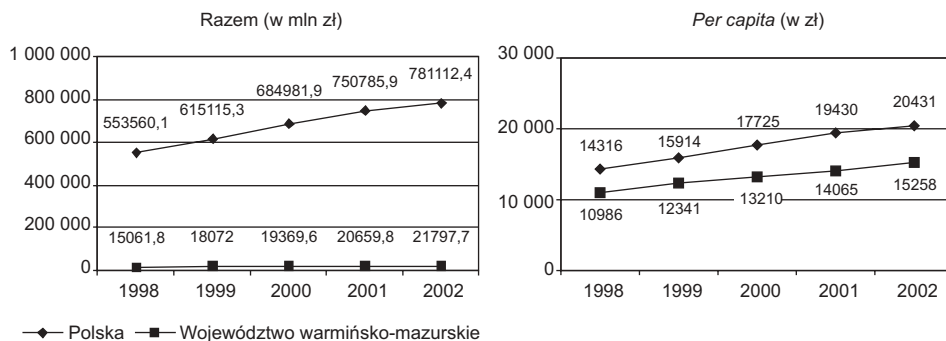
W stosunku do całego kraju struktura gospodarki województwa charakteryzuje się niskim udziałem przemysłu, a jednocześnie wysokim udziałem usług nierynkowych w Produkcie Regionalnym Brutto (PRB). Potwierdzają to zarówno dane dotyczące odsetka osób zatrudnionych w trzech sektorach gospodarki, jak i struktura wartości dodanej brutto w rozbiciu na rodzaje działalności, przy czym bardziej znaczące różnice notuje się w drugim przypadku. Znaczenie sektora rolniczego, leśnego i rybnego jest wyższe niż dla całego kraju o 1,2 punktu procentowego, usług pozarynkowych – o 5,2 punktu procentowego. Natomiast znaczenie przemysłu i usług rynkowych jest niższe o odpowiednio 2,9 i 3,7 punktu procentowego (tab. 1).

Tab. 1. Struktura gospodarcza Warmii i Mazur w porównaniu z krajem

Struktura siły roboczej (2002)				
	Rolnictwo	Przemysł i budownictwo	Usługi rynkowe	Usługi nierynkowe
Województwo	17,9%	28,0%	33,5%	20,6%
Polska	17,4%	28,5%	35,9%	18,2%
Struktura wartości dodanej brutto (2002)				
Województwo	4,3%	26,9%	47,2%	21,5%
Polska	3,1%	29,8%	50,9%	16,3%

Dane: GUS, *Rocznik statystyczny województw 2004*, Warszawa 2004.

Dynamika PRB jest dowodem gospodarczego zacofania regionu. Stopa wzrostu produktu brutto jest niska, co powoduje malejący udział województwa w wolumenie PKB oraz pogarszający się stosunek między regionalnym i krajowym produktem w przeliczeniu na jednego mieszkańca (ryc. 1).



Ryc. 1. PRB województwa w latach 1998–2002
 Dane: GUS, *Rocznik statystyczny województw 1998–2004*.

Udział regionu w wytwarzanym PKB wynosi mniej niż 3% i w latach 1998–2002 przejawiał tendencję spadkową (obniżył się z 2,9% do 2,8%). Także proporcje między PKB na głowę mieszkańca a średnią krajową pogarszają się, a trend ten jest obserwowany już od kilku lat. W 1999 r. wskaźnik ten wynosił dla województwa 77,6% średniej krajowej, a w 2003 r. jedynie 74,7% (14. miejsce w rankingu województw). Wartość dodana brutto w przeliczeniu na jednego pracującego w 2001 r. dawała regionowi 10. miejsce w kraju.



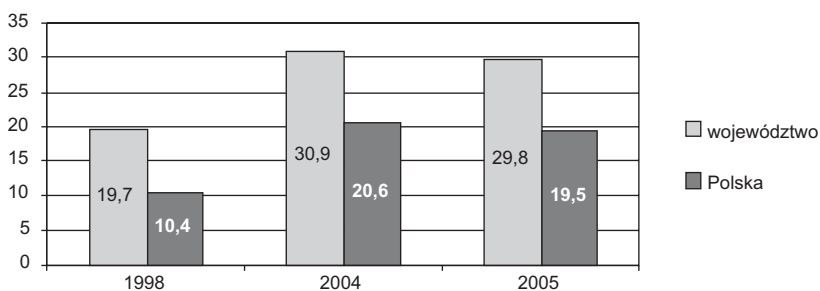
Ryc. 2. PKB na mieszkańca w układzie podregionów w 2003 r. (Polska =100)
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Region ma niski potencjał innowacyjny. Wydatki na badania i rozwój w 2002 r. zatrzymały się na poziomie 1,2% tego typu wydatków w Polsce,

a w przeliczeniu na jednego mieszkańca były trzy razy mniejsze niż średnia krajowa. Działalność badawczo-rozwojowa prowadzona jest przez 11 instytucji zatrudniających 1,1 tys. osób (1,3% liczby zatrudnienia krajowego). Najważniejsze miejsce zajmuje tu Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, najszybciej rozwijająca się wyższa szkoła państwowa w Polsce, mająca znaczące dokonania w zakresie kształcenia i prac badawczych – głównie w naukach przyrodniczych, z zastosowaniami w produkcji i przetwarzaniu mleka oraz przetwórstwie mięsnym i warzywno-owocowym.

Najczęściej przytaczanymi wskaźnikami obrazującymi złą sytuację gospodarki województwa warmińsko-mazurskiego są stopa i dynamika bezrobocia. W styczniu 2005 r. oficjalna regionalna stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 29,8%. W latach 1998–2004 liczba bezrobotnych w województwie wzrosła o 36%. Pod koniec grudnia 2004 r. w powiatowych urzędach pracy zarejestrowanych było 162 361 osób. Mimo że począwszy od 2002 r. liczba bezrobotnych w regionie zmniejsza się, stopa bezrobocia dla województwa pozostaje najwyższa w Polsce (zob. ryc. 3).

Oficjalny poziom bezrobocia nie w pełni odzwierciedla sytuację na regionalnym rynku pracy. Częste są przypadki, gdy „bezrobotni” rejestrują się w urzędzie w celu pobierania zasiłku lub zachowania innych przywilejów socjalnych, jednak w rzeczywistości są zatrudnieni w tzw. szarej strefie. Różnica między oficjalną liczbą bezrobotnych w regionie warmińsko-mazurskim w grudniu 2003 r. a średnią liczbą za ten rok uzyskaną z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) wynosiła około 25 tys. osób, co stanowi około 15% osób oficjalnie bezrobotnych.



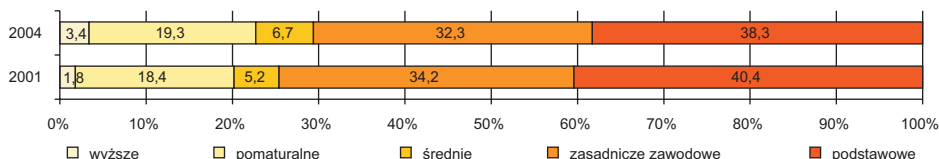
Ryc. 3. Stopa bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim w latach 1998–2005 (na dzień 31 stycznia)

Źródło: *Rocznik statystyczny województw*, www.up.gov.pl

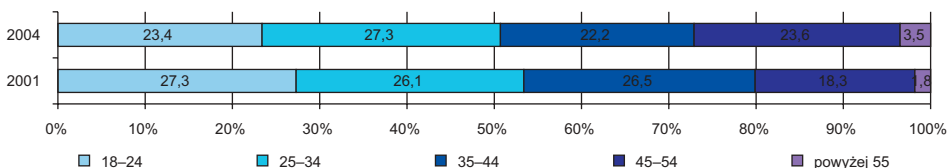
Struktura bezrobocia pod względem poziomu wykształcenia wskazuje na stały, znaczący udział osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym (32,3%) oraz wykształceniem podstawowym (38,3%). Pomimo tendencji spadkowej udziału obu tych grup w latach 2001–2004 wydaje się, iż jest to jeden z najważniejszych problemów regionalnego rynku pracy. Osoby o niskich kwalifikacjach mają bowiem ograniczone możliwości znalezienia zatrudnienia (ryc. 4).

Niepokojący jest wzrost udziału bezrobotnych z wyższym wykształceniem z 1,8% w 2001 r. do 3,4% w 2004 r. Wywiady przeprowadzone przez autorów artykułu w wybranych gminach regionu potwierdzają, że w wielu powiatach brakuje pracy dla absolwentów szkół wyższych, czego skutkiem jest odpływ najwartościowszych pracowników.

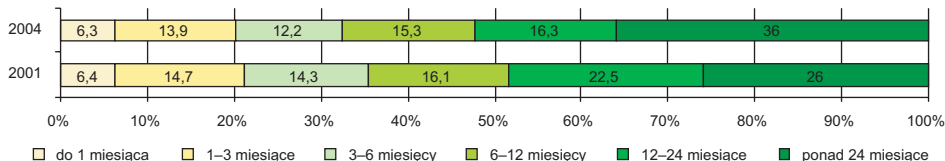
Według wykształcenia:



Według wieku:



Według okresu trwania bezrobocia:



Ryc. 4. Struktura bezrobocia w latach 2001–2004

Źródło: zob. ryc. 3.

Strukturę demograficzną bezrobocia w latach 2001–2004 cechował znaczny udział osób młodych, od 18 do 24 lat (ok. 25%). Zmniejszenie udziału tej grupy w całkowitej liczbie bezrobotnych między 2001 a 2004 rokiem należy uznać za zjawisko pozytywne. W 2004 r. 9763 osoby z tej grupy podjęły pracę, co stanowi aż 32,1% całkowitej liczby bezrobotnych. Na aktywność młodych ludzi wskazuje też wysoka dynamika redukcji bezrobocia – na przestrzeni trzech lat liczba zarejestrowanych młodych bezrobotnych zmniejszyła się o 17%, podczas gdy ogólna liczba zarejestrowanych – jedynie o 8,1%.

Osoby powyżej 50. roku życia stanowią grupę wiekową, która wymaga szczególnej uwagi ze względu na ograniczone szanse zatrudnienia. Pod koniec stycznia 2005 r. grupa ta stanowiła 15,5% wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych (26 059 osób). Większość stanowili mężczyźni – 57,1%, z których ponad 18% pobierało zasiłek dla bezrobotnych. Fakt, iż tylko 7,8% osób w tej grupie podjęło pracę w analizowanym okresie, wskazuje na trudności, jakie napotykają osoby w tej kategorii wiekowej na rynku pracy.

Struktura bezrobotnych pod względem długości przeciętnego okresu pozostawania bez pracy wyraźnie wskazuje, że okres ten się wydłuża. Osoby pozostające bez pracy dłużej niż 24 miesiące stanowiły pod koniec 2004 r. 36% wszystkich bezrobotnych i, biorąc pod uwagę liczby bezwzględne, było ich aż o 38% więcej niż w 2001 r. Jeśliby natomiast zastosować definicję zgodną z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, za długotrwale bezrobotnych należy uznać pozostających w rejestrze powiatowych urzędów pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w ciągu ostatnich 2 lat. Na koniec stycznia 2005 r. w województwie warmińsko-mazurskim było 113 137 takich osób, tj. aż 67,5% całkowitej liczby bezrobotnych. Kobiety stanowią tu większość (56,2%), a blisko 98% długotrwale bezrobotnych straciło prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

Kluczowe problemy związane z rynkiem pracy

Głównym problemem regionalnego rynku pracy i wyzwaniem dla władz samorządowych, administracji centralnej i organizacji pozarządowych jest długotrwale bezrobocie o charakterze strukturalnym, związane przede wszystkim z upadkiem Państwowych Gospodarstw Rolnych, będących do początku lat 90. dominującą formą gospodarowania na obszarach wiejskich regionu. Łącznie, w skali kraju, upaństwowione rolnictwo dawało jeszcze w 1991 r. zatrudnienie 400,6 tysiącom pracowników i obejmowało 23,9% wszystkich użytków rolnych. Na terenie dzisiejszego województwa warmińsko-mazurskiego PGR-y i inne kolektywne formy rolnictwa stanowiły od 35% do 50% użytków rolnych w zależności od starego województwa, a w niektórych gminach regionu wskaźnik ten przekraczał 80% (za: *Rocznik statystyczny 1992* i *Rocznik statystyczny województw 1992*). Gwałtowne bankructwo uspołecznionego rolnictwa w warunkach gospodarki rynkowej postawiło pracowników gospodarstw i ich rodziny w ciężkiej sytuacji życiowej. Środowisko to było, i w dalszym ciągu jest, całkowicie nieprzygotowane do funkcjonowania w ramach gospodarki rynkowej i konkurencyjnego rynku pracy. Charakteryzuje je bardzo niskie przeciętne wykształcenie, niska mobilność i roszczeniowa postawa wobec władz publicznych, od których społeczności popegeerowskie oczekują rozwiązania swoich problemów. Byli pracownicy PGR-ów przywykli, że całe życie gospodarczo-społeczne ich wsi lub osiedla było zorganizowane wokół państwowego zakładu, i oczekują od państwa wypełnienia luki po jego upadku, rzadko szukając własnych dróg powrotu na rynek pracy. W przeprowadzonych na potrzeby niniejszego opracowania rozmowach urzędnicy samorządowi i pracownicy lokalnych organizacji pozarządowych szacują, że do dziś 50–60% byłych pracowników PGR nie pracuje. Warto jednak podkreślić, że praktycznie nie występują już oni w rejestrach powiatowych urzędów pracy jako bezrobotni. Byli obejmowani szeregiem form aktywizujących, w tym pracami interwencyjnymi, robotami publicznymi i programami specjalnymi. Większość korzysta z przyznanych rent lub emerytur. Obecnie problem ak-

tywizacji zawodowej dotyczy głównie młodych mieszkańców wsi i osiedli popegeerowskich. Szacuje się, że wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych mieszkańcy tych terenów stanowią niespełna 20%, tj. około 30 tysięcy osób, z czego około jedna trzecia to osoby w wieku 18–25 lat, a kolejne 30% stanowią osoby w wieku 25–30 lat (dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy). Trudności z wejściem młodzieży z byłych PGR-ów na rynek pracy wiążą się ze szczególnie niekorzystnym zjawiskiem przejmowania przez dzieci roszczeniowej postawy rodziców, ich bezradności i wzorów postępowania. W wielu miejscowościach regionu dzieci nie wiedzą, co to znaczy wychodzić rano do pracy, gdyż ich rodzice, podobnie jak rodzice kolegów, nie pracują od ponad 10 lat. Szkoła nie jest w stanie zrównoważyć patologicznych nawyków i postaw wyniesionych z domu. Województwo warmińsko-mazurskie corocznie uzyskuje jeden z najgorszych średnich wyników testów kompetencyjnych przeprowadzanych w szkołach podstawowych i gimnazjach. Zdarza się także, że system edukacji przyczynia się do pogłębienia istniejących patologii. Zdaniem dyrektorów powiatowych urzędów pracy, z którymi przeprowadzono wywiady, w wielu szkołach ponadgimnazjalnych, zarówno zawodowych, jak ogólnokształcących, abiturienti są przed ukończeniem ostatniej klasy instruowani nie tyle jak szukać pracy, ile jak zarejestrować się w urzędzie pracy jako bezrobotny i jak uzyskać świadczenia socjalne.

Barierą, którą napotykają próby pomocy bezrobotnym mieszkańcom regionu w podjęciu zatrudnienia, jest fakt, że znaczna ich część nie jest zainteresowana pracą. Szczególnie na terenach popegeerowskich wielu bezrobotnych jest niezdolnych do podjęcia wysiłku i przekonanych, że należy im się utrzymanie na koszt państwa. W środowisku bezrobotnych utrwała się przekonanie, że praca nie jest wartością, pracują ci, którzy nie są dość sprytni, by wyłudzić pieniądze od państwa. Ludzie, którym udało się wrócić na rynek pracy, często spotykają się z niechęcią i szykanami środowiska. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Nidzicy przytacza przykłady mieszkańców powiatu, którzy „(...) potrafią przejechać 15 km rowerem w środku zimy i stawić się na obowiązkowej rejestracji w urzędzie, żeby utrzymać świadczenia, ale nie ma mowy o podjęciu pracy 5 km od miejsca zamieszkania”. Kierownik filii Urzędu Pracy w Mikołajkach cytuje reakcję bezrobotnego na przedstawioną ofertę pracy: „Myśli pani, że ja będę zap..., a pani będzie tu d... za biurkiem grzała?”.

Nidzicka Fundacja Rozwoju „Nida” na podstawie własnych doświadczeń w zakresie aktywizacji zawodowej szacuje, że w powiecie nidzickim ok. 80% z oficjalnie zarejestrowanych bezrobotnych nie chce tak naprawdę pracować³.

Wysokie bezrobocie w regionie powoduje duży nacisk na wszelkiego rodzaju transfery socjalne, począwszy od różnych zasiłków z pomocy społecznej, zasiłków dla bezrobotnych, świadczeń przedemerytalnych, po wcześniejsze renty i emerytury. Już dziś budżety gmin i powiatów są znacznie obciążone wydatkami w dziale: pomoc społeczna. Jest to druga pozycja w tych budżetach

³ Na podstawie wywiadu przeprowadzonego w styczniu 2005 r. w Nidzicy.

pod względem wysokości po oświacie. Istnieje niebezpieczeństwo, iż presja na te „sztywne” wydatki może znacznie ograniczyć gminom i powiatom możliwości przeznaczania środków na cele rozwojowe i na inwestycje.

Niekorzystna sytuacja na rynku pracy województwa warmińsko-mazurskiego jest typowym efektem kumulującej się przyczynowości. Wysokie bezrobocie powoduje niski poziom popytu wewnętrznego, co z kolei jest powodem złej kondycji istniejących firm, uniemożliwiając trwale podniesienie poziomu zatrudnienia i ograniczenie bezrobocia. W tej sytuacji wszelkie doraźne inicjatywy zmierzające do aktywizacji bezrobotnych, jeśli nie poprawiają długo-okresowych, ogólnych warunków dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, mają w najlepszym wypadku krótkotrwałe efekty.

Zarówno pomoc socjalna udzielana bezrobotnym, jak istniejące programy stymulacji zatrudnienia, mają zresztą oprócz dobroczynnych skutków także efekty uboczne. O negatywnych aspektach pomocy doraźnej była już mowa wcześniej w tym opracowaniu. Niekorzystny wpływ niektórych form pobudzania zatrudnienia polega na przyzwyczajeniu pracodawców do określonych ulg i przywilejów w zamian za zatrudnianie nowych pracowników. Szczególnie dotyczy to programów refundacji kosztów pracy. W ich następstwie pracodawcy planujący zwiększenie liczby pracowników często stawiają urzędowi pracy warunki, np. zatrudnimy „waszego” bezrobotnego tylko wtedy, jeśli pokryjecie nam koszt jego ubezpieczenia społecznego (ZUS) lub połowę wynagrodzenia, itp. Zjawisko to wyraźnie wskazuje na potrzebę systemowego rozwiązania obniżającego koszty zatrudnienia zamiast stosowania ulg i wyjątków.

Nawet jeśli bezrobotni są faktycznie gotowi podjąć pracę i istnieją oferty, z których mogliby skorzystać, na przeszkodzie stają bardzo niskie kwalifikacje i niska mobilność. Przeciętne wykształcenie dorosłego mieszkańca regionu odpowiada w przybliżeniu 10 latom i trzem miesiącom poświęconym edukacji szkolnej, podczas gdy średnia ogólnopolska jest o pół roku wyższa. Osoby z wykształceniem podstawowym lub niepełnym podstawowym stanowią aż 39% populacji regionu powyżej 13. roku życia, przy przeciętnej dla Polski wynoszącej 33%. Wreszcie wykształceniem wyższym legitymuje się tylko 8% mieszkańców regionu, przy średniej ogólnopolskiej przekraczającej 10%. Na 10 tysięcy mieszkańców regionu w roku akademickim 2002/2003 przypadało 386 studentów, podczas gdy przeciętny wskaźnik dla Polski wynosi 466.

Niskie kwalifikacje bezrobotnych sprawiają, że mimo wysokiej stopy bezrobocia pracodawcy nie są w stanie znaleźć pracowników na konkretne stanowiska, niekoniecznie kierownicze. Np. Hotel Gołębiwski, jeden z największych pracodawców w gminie Mikołajki, poszukuje elektryka, ale nie chce zatrudnić nikogo z miejscowych bezrobotnych, bo wszystkich już kiedyś zatrudnił i zwolnił – albo źle pracowali, albo wręcz okradali pracodawcę. W efekcie tylko około 40% zatrudnionych w hotelu to mieszkańcy najbliższej okolicy.

Brak mobilności przestrzennej pracowników jest istotną barierą dla wzrostu zatrudnienia w regionie, choć skala problemu jest różnie oceniana przez różne

ośrodki lokalne. WUP szacuje, że w ciągu roku aż ok. 30 tysięcy mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego wyjeżdża do pracy za granicę (legalnie lub nie). W ramach oferty samego urzędu na krótko- lub długoterminowe kontrakty do krajów Europy Zachodniej wyjechało w 2004 r. prawie 15 tysięcy osób, a więc blisko 10% ogólnej liczby bezrobotnych. Choć w przeprowadzonym wywiadzie przedstawiciel urzędu wskazywał na słabą znajomość języków obcych jako częstą przeszkodę w podjęciu pracy za granicą, to przedstawione liczby świadcząby raczej o wysokiej mobilności pracowników i bezrobotnych.

W niektórych rejonach województwa brak mobilności jest jednak postrzegany jako poważna przeszkoda w ograniczaniu bezrobocia. W powiecie nidzickim oferty miejscowego urzędu pracy wiążące się z przeprowadzką do dużego miasta lub za granicę spotykają się na ogół z odmową ze strony bezrobotnych. Perspektywa życia w mieście i konieczność podjęcia związanego z tym ryzyka budzą strach. Zamiast tego bezrobotni wybierają „oswojoną” biedę w miejscu, gdzie mają przetarte ścieżki do pomocy socjalnej. Z osiemdziesięciu osób, którym w ostatnich latach PUP zaproponował pracę za granicą w charakterze opiekunek do dzieci, zgodziła się jedna. W ciągu 5 lat zaledwie kilka osób udało się namówić na skorzystanie z zainicjowanego przez AWRSP (obecnie ANR) programu, w którym siostry zakonne użyczają mieszkania w Warszawie bezrobotnym z byłych PGR-ów, żeby ułatwić start zawodowy.

Osobny problem obserwuje się w powiatach, w których mobilność pracownicza jest znacznie większa (np. działowski, mragowski). Migracja zarobkowa do większych miast (Olsztyna, Warszawy) ma tam na ogół charakter permanentny, co przyczynia się do wypłukiwania lokalnego kapitału ludzkiego i pogorszenia struktury miejscowego rynku pracy.

Na terenach atrakcyjnych turystycznie problemem jest sezonowość rynku pracy. Umowy o pracę, jeśli w ogóle są podpisywane, obowiązują w sezonie letnim, od września zaś gwałtownie rośnie liczba rejestrujących się bezrobotnych. Część z nich wraca co lato do tych samych miejsc pracy, zimą żyjąc z zasiłku. Przykładowo w powiecie mragowskim stopa bezrobocia rejestrowanego w styczniu 2004 r. wynosiła 35%, by pod koniec lipca obniżyć się do 30,6%, a w styczniu 2005 r. ponownie wzrosnąć do 33%. Jest oczywiste, że nawet latem turystyka nie potrzebuje tylu pracowników, żeby, choćby sezonowo, rozwiązać problem wysokiego bezrobocia. Tymczasem gminy takie jak Mikołajki czy Ruciane-Nida są całkowicie od turystów uzależnione. Nie ma pomysłu na funkcje, jakie miejscowości turystyczne mogłyby pełnić poza sezonem. Jedynym wyjątkiem od tej reguły, choć działającym na małą skalę, jest wspomniany wcześniej Hotel Gołębiowski w Mikołajkach, zamieniany zimą w centrum kongresowo-konferencyjne.

Bardzo znaczący udział w regionalnym rynku pracy ma tzw. szara strefa. Największy na północy, w powiatach graniczących z Obwodem Kaliningradzkim. Tam kwitnie nielegalny handel transgraniczny. Jednak nierejestrowana praca występuje na szeroką skalę w całym regionie, także na terenach

atrakcyjnych turystycznie, gdzie działalność gospodarcza zwiększa obroty w trakcie sezonu letniego, a obumiera jesienią i zimą, co utrudnia utrzymanie stałego zatrudnienia przez podmioty gospodarcze. W skali całego regionu nielegalne zatrudnienie dotyczy przede wszystkim budownictwa i usług remontowych, przemysłu drzewnego (tartaków), handlu i gastronomii.

Zjawisko szarej strefy wymaga przeprowadzenia wiarygodnych badań i jego skala jest trudna do oszacowania. Przedstawiciele Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie oceniają, że w szarej strefie pracuje 12–20% ogółu zatrudnionych, zależnie od regionu województwa i branży⁴. Kontrole przeprowadzone w latach 2002–2004 przez służby wojewody warmińsko-mazurskiego (regionalne przedstawicielstwo administracji rządowej) wykazały, że w 22% z odwiedzonych podmiotów gospodarczych pracowały osoby bezrobotne, zarejestrowane w powiatowych urzędach pracy. W 2004 r. na ogólną liczbę skontrolowanych 813 jednostek stwierdzono w 212 podmiotach gospodarczych wykonywanie pracy przez 399 osób „bezrobotnych”, w tym 51 pobierających zasiłek dla bezrobotnych.

Szacunki wielkości szarej strefy dokonywane przez przedstawicieli urzędów lokalnych w różnych częściach regionu⁵ są na ogół zbliżone do oceny WUP. Udział szarej strefy w rynku pracy jest określany na 15–30%. Wyjątkiem są tereny wokół miejscowości turystycznych w trakcie sezonu. Według przedstawiciela filii PUP w Mikołajkach, latem w miasteczku skala szarej strefy może sięgać nawet 80% ogółu zatrudnionych.

Jeśli chodzi o dynamikę szarej strefy, oceny sformułowane przez WUP i lokalnych liderów działających w gminach nieco się różnią. WUP szacuje, że w ostatnich latach występuje niewielki (rzędu 1–2% rocznie) wzrost nielegalnego zatrudnienia w regionie. Wynika to, zdaniem przedstawicieli urzędu, z wysokich kosztów pracy i tolerowania szarej strefy przez lokalne władze, polityków, a nawet służby kontrolne, które zresztą mają zbyt małe środki, by skutecznie kontrolować legalność zatrudnienia. Rozszerzanie się zjawiska można zaobserwować w rolnictwie, leśnictwie, usługach oraz budownictwie. Tymczasem przedstawiciele władz i organizacji pozarządowych w poszczególnych gminach (np. Powiatowy Urząd Pracy w Nidzicy, Nidzicka Fundacja Rozwoju „Nida”, Działdowska Agencja Rozwoju Lokalnego) oceniają, że szara strefa ustabilizowała się i powoli zaczyna się nawet kurczyć. Wiąże się to z faktem, że w następstwie poprawy ogólnej sytuacji makroekonomicznej w Polsce (szybszy wzrost PKB od 2004 r.) pojawiło się nieco więcej możliwości legalnej pracy.

Jednym z negatywnych efektów tolerowania szarej strefy zarówno przez społeczność, jak i władze publiczne jest częściowy zanik świadomości, że praca na czarno jest niewłaściwym postępowaniem, którego należy się wstydić. Zjawisko to dotyczy i pracowników, i pracodawców. Urzędnicy samorządowi w trakcie wywiadów przytaczali przykłady firm zatrudniających

⁴ Wywiady przeprowadzone w trakcie badania terenowego w styczniu 2005 r. w Olsztynie.

⁵ Wywiady przeprowadzono w trakcie badania terenowego w styczniu 2005 r. w Działdowie, Nidzicy, Mikołajkach, Piszcu, Elku, Gołdapi, Olecku.

oficjalnie jednego pracownika, a startujących w publicznych konkursach na realizację dużych budów. Zdarzają się także pracodawcy, którzy bez skrępowań „podwożą” swoich pracowników do urzędu pracy, żeby ci zarejestrowali się lub potwierdzili status bezrobotnego.

Terytorialne zróżnicowanie regionu a perspektywy rozwoju rynku pracy

Niezależnie od niekorzystnej sytuacji w stosunku do innych regionów Polski, warmińsko-mazurski rynek pracy wykazuje duże zróżnicowanie. Znajduje to odzwierciedlenie we wcześniej publikowanych analizach. Na przykład eksperci pracujący w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) doszli do wniosku, że z uwagi na charakterystykę lokalnego rynku pracy w regionie należy wyróżnić trzy grupy powiatów (por. tab. 2).

Tab. 2. Zróżnicowanie powiatowych rynków pracy

Grupa	Powiat	Charakterystyka
1	Olsztyn, Elbląg	Rynek pracy wyraźnie odbiega w tej grupie od pozostałych powiatów ze względu na korzystniejszą strukturę gospodarczą. Rynek pracy w Olsztynie jest przy tym najbardziej elastyczny w województwie. Olsztyn ma również najniższą w regionie stopę bezrobocia, a Elbląg ma ten wskaźnik niższy od średniej wojewódzkiej.
2	ełcki, giżycki, iławski, kętrzyński, mragowski, nidzicki, nowomiejski, olecki, olsztyński, szczywieński	Są to powiaty o wysokiej, a nawet wyższej od średniej wojewódzkiej stopie bezrobocia, względnie elastycznym rynku pracy i wysokim udziale zatrudnionych w rolnictwie.
3	bartoszycki, braniewski, działdowski, elbląski, gołdapski, ostródzki, piski, węgorzewski	Są to powiaty o bardzo wysokim udziale pracujących w rolnictwie, na co wpływ ma przede wszystkim żuławski powiat elbląski. W tej grupie znalazły się powiaty o bardzo wysokiej stopie bezrobocia i niskiej elastyczności lokalnych rynków pracy.

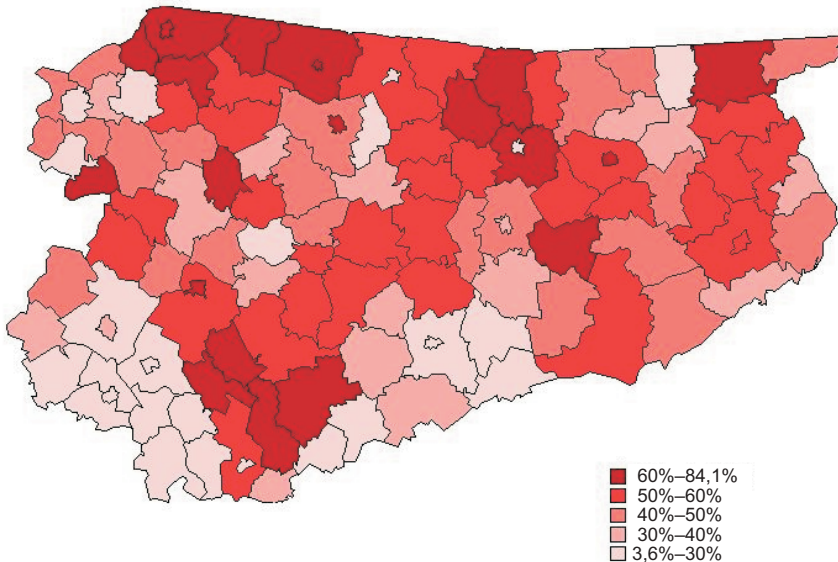
Źródło: opracowanie w ramach projektu PAOW *Badanie gospodarki i lokalnych rynków pracy* realizowanego przez Polską Sieć Doradców Biznesu, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, IPSOS-Demoskop, za www.up.gov.pl

Zróżnicowanie lokalnych rynków pracy w województwie warmińsko-mazurskim jest związane z szeregiem czynników o charakterze historycznym, administracyjnym i geograficznym, niezależnych od bieżących trendów gospodarczych i polityki władz samorządowych. Poniżej wymieniono najważniejsze z tych egzogenicznych czynników.

- Województwo posiada dwa duże miasta: Olsztyn (ok. 170 tys. mieszkańców) i Elbląg (ok. 130 tys.). Głównym regionalnym centrum zatrudnienia, ośrodkiem administracyjnym i edukacyjnym jest Olsztyn. Zarówno obserwowana stopa bezrobocia, jak elastyczność rynku pracy i zasoby kapitału ludzkiego Olsztyna znacznie odbiegają (na korzyść) od pozostałej części regionu.
- Rozmieszczenie działających do początku lat 90. Państwowych Gospodarstw Rolnych, których upadek jest jedną z głównych przyczyn obecnego,

patologicznie wysokiego bezrobocia w regionie, było nierównomierne. W północnej części regionu (np. w gminach Korsze i Gołdap) udział PGR i innych kolektywnych form rolnictwa w ogólnej powierzchni użytków rolnych przed 1990 r. przekraczał 70%. Z kolei w gminach Lubawa czy Rozogi państwowe gospodarstwa stanowiły mniej niż 10% powierzchni użytków rolnych.

- Część gmin województwa jest położona na terenach bardzo atrakcyjnych turystycznie. Dotyczy to szczególnie gmin leżących w sąsiedztwie jezior mazurskich w środkowozachodniej części regionu, np. Mikołajek, Rucianego-Nidy, Giżycka, Rynu. Ich rynek pracy z jednej strony charakteryzuje się na ogół niższą stopą bezrobocia niż pozostała część regionu, choć z drugiej strony jest mocno zdominowany przez jedną branżę – usługi związane z turystyką. Negatywną konsekwencją tej dominacji jest silna sezonowość rynku pracy i związane z nią patologie, objawiające się przede wszystkim niestalością zatrudnienia, problemami socjalnymi i dużą skalą szarej strefy w rzeczywistym stanie zatrudnienia.



Ryc. 5. Udział kolektywnej własności rolnej w ogólnej powierzchni gruntów rolnych gmin regionu
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

- Szczególna jest sytuacja rynku pracy na obszarach bezpośrednio graniczących z Obwodem Kaliningradzkim. Znaczna część tych terenów była w przeszłości zajęta przez PGR-y, co w pewnym stopniu tłumaczy obecną, bardzo wysoką stopę bezrobocia, sięgającą 40%. Trudno jednak odpowiedzieć na pytanie, jak dalece oficjalne statystyki odzwierciedlają realną sytuację na rynku pracy. Znaczna część ludności czerpie bowiem dochody z drobnego handlu transgranicznego z Rosją, który to handel jest niereje-

strowany i nieopodatkowany. Często opiera się także na drobnym przemyśle. Skala tego zjawiska jest trudna do ustalenia, jednak według ocen sformułowanych przez lokalnych liderów z pewnością przewyższa rozmiar szarej strefy w innych częściach regionu, gdzie zjawisko to polega przede wszystkim na podejmowaniu nielegalnej pracy przy jednoczesnym utrzymywaniu statusu bezrobotnego.

Ponieważ kolektywne formy rolnictwa, dominujące na obszarach wiejskich regionu przed 1990 rokiem, stanowią jedno z głównych źródeł obecnych problemów regionalnego rynku pracy, zróżnicowanie natężenia tych problemów wewnątrz województwa musi częściowo wynikać z rozmieszczenia dawnych PGR-ów. Na ryc. 5 przedstawiono udział gruntów rolnych niewchodzących w skład gospodarstw indywidualnych w ogólnej powierzchni gruntów rolnych w gminach regionu warmińsko-mazurskiego w 1992 r.

Jak widać, na początku lat 90. na terenie dzisiejszego województwa warmińsko-mazurskiego występowały trzy skupiska gmin, w których państwowa własność gruntów rolnych w sposób szczególny dominowała nad rolnictwem indywidualnym, tak że jej udział w ogólnej powierzchni użytków przekraczał 60%. Pierwsza z tych grup gmin jest ulokowana w północno-zachodniej części regionu, przy granicy z Obwodem Kaliningradzkim. Obejmuje gminy dzisiejszych powiatów braniewskiego i bartoszyckiego: Płoskinie, Frombork, Braniewo, Lelkowo i Górowo Iławskie. Drugie skupisko gmin szczególnie obciążonych spuścizną PGR-ów można zaobserwować w północno-środkowej części regionu. Obejmuje ono większość terytorium dzisiejszego powiatu kętrzyńskiego, w tym gminy Barciany, Korsze i Kętrzyn. Wreszcie trzecia grupa, leżąca na południu regionu, składa się z gmin powiatów nidzickiego i ostródzkiego: Nidzicy, Kozłowa, Grunwaldu i Dąbrówna. W gminie Nidzica zlokalizowane było w przeszłości największe państwowe gospodarstwo – kombinat „Łyna”.

Obok wymienionych powyżej skupisk, także w innych, pojedynczych gminach regionu poziom upaństwowienia rolnictwa jeszcze na początku lat 90. przekraczał 60%. Przykładem jest gmina Rychliki w dzisiejszym powiecie elbląskim, gmina Gołdap czy wreszcie Mikołajki, których sytuacja jest jednak odmienna z uwagi na uprzywilejowane położenie na szlaku żegludowym Wielkich Jezior Mazurskich.

W wielu częściach regionu udział państwowego rolnictwa w ogólnej powierzchni gruntów rolnych utrzymywał się w przeszłości w przedziale 50–60%, co z dzisiejszej perspektywy należy również uznać za fakt wysoce obciążający lokalne rynki pracy i utrudniający rozwój gospodarczy. Do tej kategorii należy większość gmin dzisiejszych powiatów oleckiego i elckiego, a także część powiatu olsztyńskiego ziemskiego.

W stosunkowo najlepszej sytuacji, biorąc pod uwagę dziedzictwo tzw. uspołecznionego rolnictwa, znajdują się gminy położone w południowo-zachodniej części regionu, w powiatach iławskim, nowomiejskim i działdowskim. Udział PGR-ów w dawnej strukturze użytkowania gruntów rolniczych na ogół

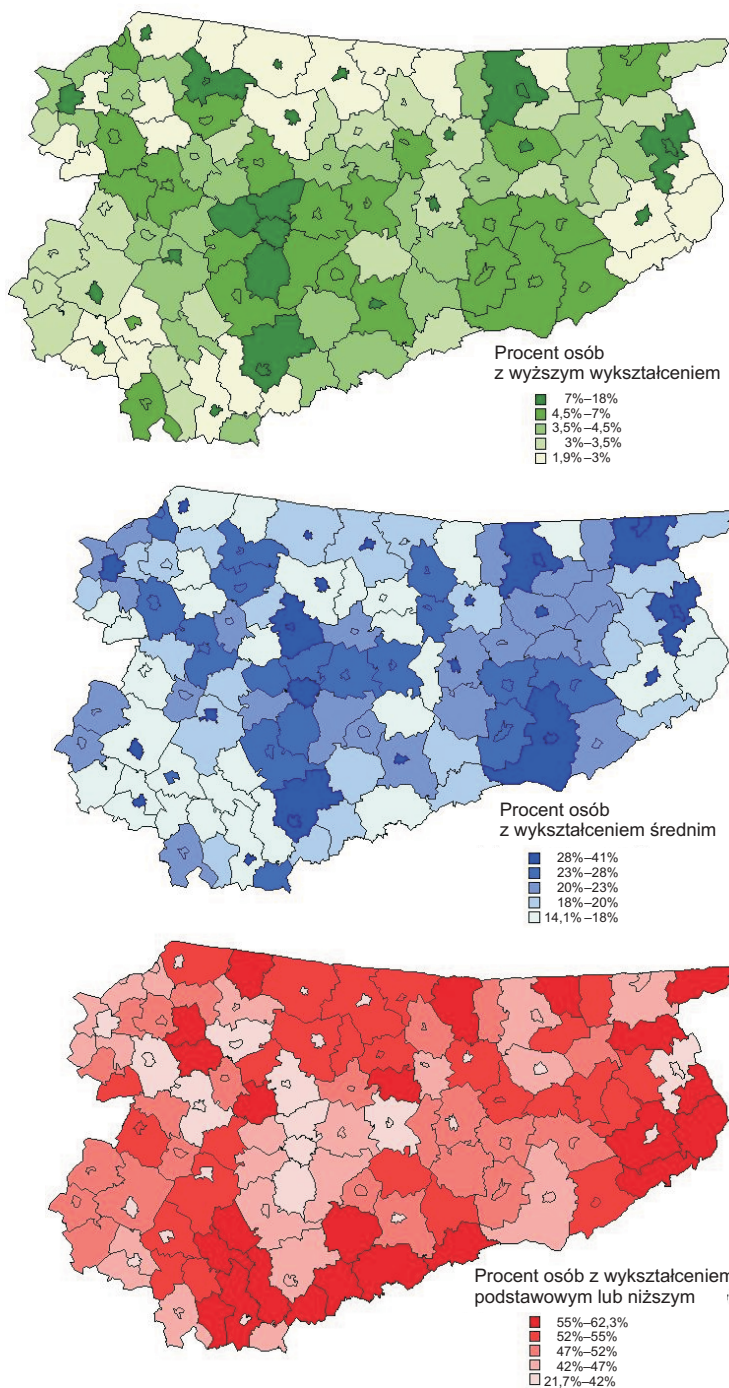
nie przekraczał tu 35%. Wyjątkami są gmina Zalewo (powiat iławski) i wiejska gmina Działdowo, gdzie wskaźnik ten wynosi ponad 50%.

Jednym z ważnych problemów regionalnego rynku pracy, często podkreślanym przez miejscowych liderów samorządowych i organizacje pozarządowe, są ograniczone zasoby i niska jakość kapitału ludzkiego. Także pod tym względem województwo warmińsko-mazurskie jest jednak dość zróżnicowane. Tradycyjnym miernikiem poziomu kapitału ludzkiego na poziomie jednostek administracyjnych jest struktura ludności według poziomu wykształcenia. Jak wynika z map przedstawionych na ryc. 6, stosunkowo najwyższe wskaźniki edukacyjne występują w Olsztynie (blisko 19% mieszkańców posiada wyższe wykształcenie) i gminach go otaczających. Relatywnie wysokim (powyżej 7%) udziałem mieszkańców z wyższym wykształceniem charakteryzują się niektóre z mniejszych miast regionu, a także gminy Węgorzewo, Olecko, Nidzica i Pieniężno. Zdecydowanie najniższy odsetek osób z dyplomami wyższych uczelni występuje we wspomnianym już „pasie północnym” gmin przylegających do granicy państwa. Na obszarach wiejskich powiatów braniewskiego i bartoszyckiego wskaźnik ten nie przekracza 3%. Podobnie niewielki jest udział ludności z wyższym wykształceniem w powiecie elckim (z wyłączeniem samego miasta Elk), działdowskim (z wyłączeniem Działdowa) oraz nowomiejskim (z wyłączeniem Nowego Miasta Lubawskiego).

Rozkład populacji z wykształceniem średnim w regionie jest bardzo zbliżony do rozkładu absolwentów wyższych uczelni. Wysoki (przekraczający 28%) wskaźnik występuje przede wszystkim w miastach oraz w większości gmin wymienionych w poprzednim akapicie. Dodatkowo wysoki udział wykształcenia maturalnego obserwujemy w gminie Pisz.

Istotnym miernikiem poziomu kapitału ludzkiego w gminie w kontekście sytuacji na lokalnym rynku pracy jest także udział populacji z wykształceniem podstawowym (gimnazjalnym) lub podstawowym niepełnym. Niskie wykształcenie zdecydowanie zmniejsza szansę zatrudnienia, ograniczając zakres ofert pracy dostępnych dla bezrobotnych. W skali regionu zdecydowaną większość bezrobotnych (72% w pierwszym kwartale 2004 r.) stanowią osoby z wykształceniem nie wyższym niż gimnazjalne.

Zgodnie z oczekiwaniami najwyższy udział osób słabo wykształconych obserwujemy w tych gminach, w których szczególnie znaczącą rolę odgrywały w przeszłości PGR-y, a więc między innymi na północnych krańcach regionu. Bardzo wysoki odsetek wykształcenia podstawowego i podstawowego niepełnego (powyżej 55% populacji) występuje także w powiecie elckim oraz w gminach Janowiec Kościelny, Janowo, Wielbark i Rozogi na południu województwa, gdzie rola państwowych gospodarstw rolnych nie była w przeszłości dominująca. Najmniejszy jest udział mieszkańców z wykształceniem podstawowym w populacji Olsztyna i otaczających go gmin.



Ryc. 6. Struktura ludności w gminach województwa warmińsko-mazurskiego wg wykształcenia w 2002 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wysoki stopień upaństwowienia gospodarki przed 1990 rokiem oraz utrzymujące się później w wielu częściach regionu wysokie bezrobocie skutkuje – obok materialnego zubożenia – także ukształtowaniem się charakterystycznej postawy, zwanej nawet potocznie „popegeerowska”. Łączy ona rozszczeniowy stosunek wobec wszelkiego rodzaju władzy publicznej z całkowitym brakiem własnej inicjatywy i przedsiębiorczości, a w skrajnych przypadkach nawet woli wyjścia z trudnej sytuacji życiowej. Przedsiębiorczość i skłonność do pracy na własny rachunek jest przy tym kolejnym czynnikiem różnicującym obszar województwa warmińsko-mazurskiego. Z jednej strony na terenach atrakcyjnych turystycznie dynamicznie rozwijają się usługi, oferowane przede wszystkim w ramach małych, rodzinnych przedsiębiorstw. Z drugiej większość terenów popegeerowskich jest przykładem skrajnej desperacji, braku inicjatywy i całkowitego uzależnienia od doraźnej pomocy publicznej. Typowym przejawem „zaradności” na tych obszarach jest często masowe wyłudzenie świadczeń socjalnych, w tym przede wszystkim rent inwalidzkich. Skalę tego problemu ilustruje badanie L. Domańskiej (2002) dotyczące źródeł utrzymania byłych pracowników PGR w województwie warmińsko-mazurskim.

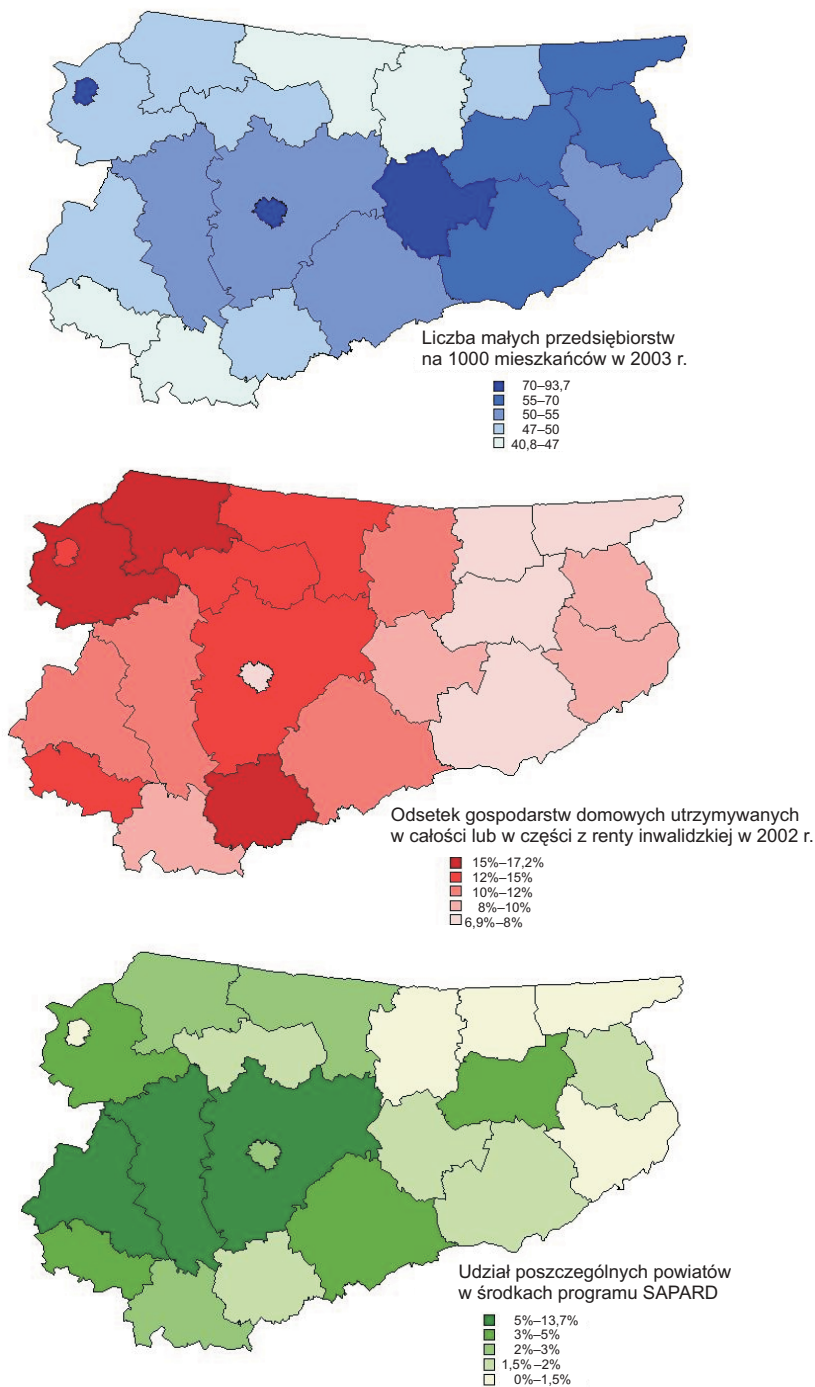
Tab. 3. Źródła dochodów byłych pracowników PGR

	Dorośle osoby w rodzinie (%)		
	głowa rodziny	współmałżonek	inne osoby
Zatrudnienie w pełnym wymiarze	24,2	27,9	14,9
Zatrudnienie w niepełnym wymiarze	1,2	0,6	0,6
Praca dorywcza	1,6	1,2	0,6
Zasiłek dla bezrobotnych	13	8,7	1,2
Zasiłek z pomocy społecznej	1,8	4,9	0,6
Zasiłek rodzinny	5,5	4,9	0
Renta, emerytura	41,61	26,7	4,9
Inne dochody	4,97	3,7	1,2
Brak dochodów	16,15	16,1	10,5

Źródło: Domańska 2000.

Jak widać, w zaledwie co czwartym badanym gospodarstwie głowa rodziny pracowała w pełnym lub niepełnym wymiarze. Jednocześnie w aż 42% przypadków źródłem utrzymania gospodarstwa była renta lub emerytura.

Omawiane wyżej zjawiska w szerszym wymiarze ilustrują mapy pokazane na ryc. 7. Pierwsza z nich przedstawia zróżnicowanie poziomu przedsiębiorczości mierzonego liczbą małych przedsiębiorstw (osób fizycznych) przypadającą na 1000 mieszkańców powiatu w 2003 r. Obok największych miast regionu (Olsztyna i Elbląga) najwyższy poziom przedsiębiorczości występuje w zachodniej części województwa, gdzie głównym motorem lokalnej gospodarki jest turystyka. Najwyższy wskaźnik spośród powiatów ziemskich, przekraczający 70 małych firm na 1000 mieszkańców, obserwujemy w powie-



Ryc. 7. Przedsiębiorczość i uzależnienie od pomocy socjalnej w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

cie mrągowskim, do którego należy m.in. gmina Mikołajki, ważny ośrodek żeglarski i wypoczynkowy. Najniższy poziom przedsiębiorczości występuje w powiatach kętrzyńskim i bartoszyckim na północy województwa oraz działowskim i nowomiejskim na południu.

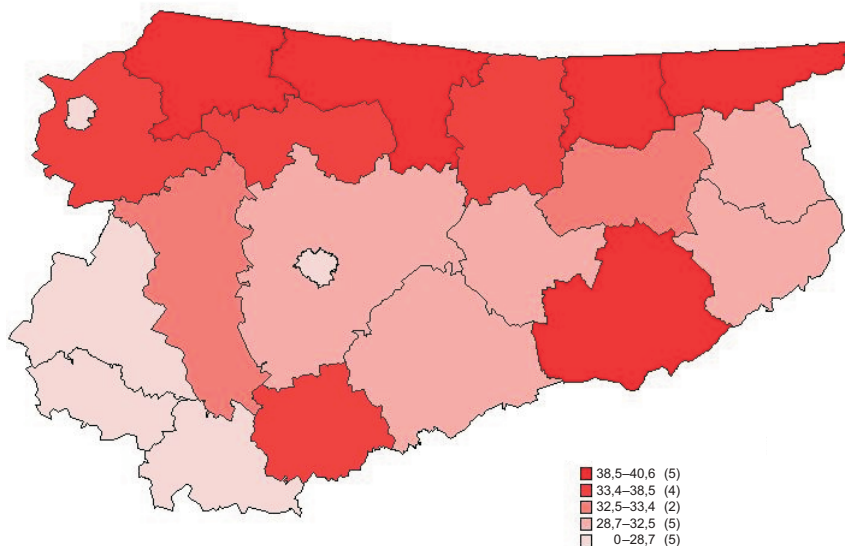
Lustrzanym odbiciem mapy przedsiębiorczości jest umieszczona na tej samej rycinie mapa przedstawiająca wykorzystanie pomocy socjalnej w poszczególnych powiatach regionu. Za miernik przyjęto tu odsetek gospodarstw domowych utrzymywanych w 2002 r. w części lub w całości z renty inwalidzkiej. Szczególnie często renta jest przyznawana na obszarach obciążonych spuścizną PGR-ów, w powiatach braniewskim, elbląskim ziemskim i nidzickim. Do otrzymywania renty inwalidzkiej przyznaje się tam co szóste gospodarstwo. Należy sądzić, że są to w znacznej mierze świadczenia wyludzone. W wielu lokalnych społecznościach ich otrzymanie nie jest uważane za rekompensatę z tytułu uszczerbku na zdrowiu, ale raczej jako powszechnie stosowany sposób na przeżycie wobec trudności ze znalezieniem pracy, a często też niechęci do jej szukania.

Ostatnia z map przedstawionych na ryc. 7 ilustruje wewnątrzregionalne zróżnicowanie zdolności pozyskiwania środków pomocowych UE. Za miernik posłużył udział poszczególnych powiatów w ogólnej sumie środków uzyskanych do listopada 2004 r. w ramach przedakcesyjnego programu SAPARD. Program ten wspomaga rozwój infrastruktury i pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi. Jest skierowany zarówno do jednostek władzy publicznej, jak i indywidualnych przedsiębiorców. Jednym z jego celów jest zmiana rolniczego (lub porolniczego) charakteru wsi na wielofunkcyjny, o zdywersyfikowanym rynku pracy. Realizowanie projektów w ramach programu SAPARD stanowi dobry probierz zaradności lokalnych społeczności i wyłonionych przez nie elit i pozwala ocenić szanse na poprawę sytuacji na lokalnym rynku pracy. Trzeba jednak pamiętać, że program jest nakierowany przede wszystkim na obszary rolnicze, więc jego realizacja powinna być bardziej intensywna w zachodniej i północnej części województwa warmińsko-mazurskiego niż w części środkowowschodniej, gdzie dominuje funkcja turystyczna.

Istotnie, mapa przedstawiona na ryc. 7 potwierdza, że zachodnia część regionu jest bardziej aktywna w pozyskiwaniu środków programu SAPARD niż część wschodnia. Jednocześnie jednak obserwujemy, że projekty są mocno skoncentrowane w tych powiatach, gdzie przedsiębiorczość jest już stosunkowo (na tle regionu) dobrze rozwinięta i gdzie rynek pracy jest w relatywnie dobrej kondycji. Aż jedna czwarta wszystkich środków programu SAPARD w województwie warmińsko-mazurskim trafia do trzech powiatów: olsztyńskiego ziemskiego, iławskiego i ostródzkiego. Jednocześnie powiaty, w których rynek pracy wykazuje szczególną patologię, najsilniej obciążone spuścizną PGR-ów (nidzicki, braniewski, bartoszycki), mają stosunkowo niewielki udział w pozyskiwanych przez region środkach SAPARD.

Ogólne zróżnicowanie kondycji lokalnych rynków pracy w ramach regionu można uznać za wypadkową omawianych powyżej czynników egzogenicznych oraz mniej lub bardziej skutecznej polityki samorządu terytorialnego wspoma-

ganej przez organizacje pozarządowe i programy pomocowe. Jak jednak widać na ryc. 8, przedstawiającej zróżnicowanie stopy bezrobocia w regionie (listopad 2004 r.), dotychczasowe starania nie doprowadziły do zrównoważenia czynników historycznych i geograficznych.



Ryc. 8. Stopa bezrobocia w powiatach woj. warmińsko-mazurskiego (listopad 2004 r.)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Najwyższa stopa bezrobocia, dochodząca do 40%, utrzymuje się na północy regionu, szczególnie w powiatach braniewskim, bartoszyckim, węgorzewskim i gołdapskim. Jest to łączny efekt upadku lokalnej gospodarki, zdominowanej w przeszłości przez PGR-y, oraz bliskości granicy państwa, umożliwiającej czerpanie dochodów z nierejestrowanego handlu i przemytu, a zniechęcającej do poszukiwania stałego, legalnego zatrudnienia. Rozbudowana szara strefa gospodarcza, aczkolwiek jest zjawiskiem niewątpliwie patologicznym, ma tę zaletę, że realna skala zubożenia ludności jest mniejsza, niż wynikałoby to z oficjalnych statystyk rynku pracy.

Poza obszarami na północy województwa bardzo wysokie bezrobocie utrzymuje się w powiatach piskim i nidzickim. Stosunkowo najkorzystniej sytuacja wygląda natomiast w dużych miastach regionu – Olsztynie i Elblągu, gdzie stopa bezrobocia wynosiła w listopadzie 2004 r. odpowiednio 10,9% oraz 23,5%, oraz w powiatach nowomiejskim i iławskim, położonych w południowo-zachodniej części województwa – odpowiednio 27,7% oraz 24,3%.

Zalecenia dotyczące polityki rynku pracy

Jest mało prawdopodobne, by Warmia i Mazury osiągnęły tak szybkie tempo wzrostu gospodarczego, żeby w krótkim okresie „dogoniły” lepiej rozwinięte

regiony Polski i podniosły PRB na głowę mieszkańca do średniej krajowej. Należy jednak dążyć do stopniowego ograniczania tego dystansu, choć trudno wyobrazić sobie, by odbyło się to tylko za sprawą polityki prowadzonej na szczeblu województwa. Sytuacja na warmińsko-mazurskim rynku pracy jest przede wszystkim wynikiem zmian strukturalnych o charakterze ogólnokrajowym. Ponadregionalny wymiar mają także główne bariery dla zwiększania zatrudnienia. Raport Banku Światowego z 2001 r. wskazuje, że głównymi przeszkodami dla poprawy wskaźników rynku pracy w Polsce są:

- zbyt wysoki poziom minimalnego wynagrodzenia (około 40% średniej krajowej), redukujący popyt na pracę niewymagającą kwalifikacji;
- jednakowy poziom płacy minimalnej w całym kraju, niezależnie od regionalnego zróżnicowania cen i sytuacji na rynku pracy;
- zbyt wysokie koszty pracy związane z podatkiem dochodowym oraz systemem zabezpieczenia społecznego – przeciętne obciążenie wynosi ok. 51% wynagrodzenia brutto pracownika i należy do najwyższych wśród krajów OECD;
- niski poziom wykształcenia i kwalifikacji potencjalnych pracowników.

Zmiany w trzech pierwszych z czterech wymienionych wyżej dziedzin leżą w gestii administracji centralnej i polityka regionalna nie odgrywa tu żadnej roli. Zalecane przez Bank Światowy działania obejmują m.in.:

- zróżnicowanie płacy minimalnej między regionami. Autorzy przekonują, że choć może to doprowadzić do powiększenia się nierówności w dochodach pracujących, to pozwoli ograniczyć nierówność daleko bardziej dokuczliwą – w dostępie do pracy. Szacują, że w skali kraju obniżenie płacy minimalnej o 10% spowodowałoby wzrost wskaźnika zatrudnialności (liczba nowych zatrudnień netto w stosunku do ogółu pracujących) o 8,5%;
- obniżenie kosztów pracy, między innymi dzięki ograniczeniu możliwości wyłudzenia świadczeń związanych z wcześniejszą emeryturą oraz rentą z tytułu niezdolności do pracy. Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu powinny być finansowane z podatku dochodowego, by ograniczyć konkurencję między nimi a instrumentami pasywnymi, finansowanymi z Funduszu Pracy. Szacunki pokazują, że obniżenie podatkowych kosztów pracy o 10% przyniosłoby wzrost ogólnego zatrudnienia o 2%.

Region ma ograniczoną autonomię w wybieraniu instrumentów polityki rynku pracy. W szczególności władze wojewódzkie i lokalne mogą oddziaływać przede wszystkim na stronę popytową rynku pracy, dysponują bowiem zbyt małą liczbą instrumentów po stronie podaży. Po stronie podaży istnieje rozbieżność pomiędzy oczekiwaniami pracodawców i ofertą potencjalnych pracowników w regionie Warmii i Mazur. Wielu bezrobotnych ma niski poziom umiejętności zawodowych. W przypadku byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych mamy do czynienia z koncentracją bezrobocia na wyizolowanych obszarach o niewielkim potencjale popytu na pracę. Ponadto większość byłych pracowników PGR wykazuje niską motywację do pracy i nie jest przygotowana, by poszukiwać jej poza miejscem zamieszkania lub powyżej posiadanych aktualnie kwalifikacji.

Niektóre oceny szacunkowe sugerują, że aż dwie trzecie bezrobotnych nie szuka pracy, gdyż nie jest nią zainteresowane, lub pracuje w szarej strefie. Dlatego zaleca się koncentrować wysiłki po stronie podaży na tych osobach, które chcą pracować i są do tego zdolne psychicznie. Można tego dokonać dzięki metodom selekcji, które pozwolą na dotarcie do osób poszukujących pracy i jednocześnie zaoferowanie pomocy socjalnej tym, którzy zaniechali wszelkich prób znalezienia zatrudnienia.

Instrumenty zachęcające pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy powinny być dopasowane tak, by tworzyli oni stabilne miejsca pracy zamiast „wynajmu” siły roboczej przez tworzenie tymczasowych etatów lub zastępowanie stałej pracy pracą subsydiowaną. Wymaga to głębokich zmian w polityce. Niektóre stosowane dotąd instrumenty mają na celu raczej natychmiastową poprawę statystyk aniżeli zapoczątkowanie trwałego wzrostu zatrudnienia. Dotyczy to prac interwencyjnych, robót publicznych, współfinansowania składek na ubezpieczenia społeczne itp. Chociaż środki te mogą dać krótkotrwałe efekty, nie przynoszą one trwałego zatrudnienia.

Zgodnie z danymi WUP w Olsztynie najpowszechniejszymi instrumentami stosowanymi przez powiatowe urzędy pracy w 2004 r. były szkolenia, praktyki zawodowe, prace interwencyjne i roboty publiczne. Chociaż szkolenia i praktyki mogą jeszcze dać pewne efekty na dłuższą metę, rola pozostałych dwóch instrumentów winna zostać zmniejszona (prace interwencyjne są przydatne tylko wówczas, gdy połączone są z gwarancją zatrudnienia). Zamiast nich należałoby przeznaczyć więcej środków na wspieranie tworzenia miejsc pracy przez MSP i promocję samozatrudnienia. W 2004 r. zaledwie 1,4% bezrobotnych z regionu otrzymało pożyczki lub dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Ważne jest, by zwracać się jedynie do tych bezrobotnych, którzy wykazują największe prawdopodobieństwo przekształcenia się w skutecznych przedsiębiorców, i dać im niezbędne ku temu narzędzia i wsparcie.

Wizyty studialne w województwie warmińsko-mazurskim pozwoliły na stwierdzenie, iż brak jest wystarczającej współpracy między różnymi agendami administracji samorządowej. Służby zatrudnienia zajmują się wyłącznie tą sferą gospodarki – nie wiedząc jednocześnie nic (lub prawie nic) o dynamice i strukturze przedsiębiorczości, procesach tworzenia i upadania firm, mechanizmach i wielkościach tworzenia nowych miejsc pracy itp. Oddziaływanie na stronę podaźową rynku pracy jest prowadzone w całkowitej prawie izolacji od oddziaływania na jego stronę popytową, nawet tak słabą, jak to dzieje się w regionie i w całym kraju. Bez istotniej integracji tych dwóch komplementarnych dziedzin problemy rynku pracy nie zostaną w istotny sposób rozwiązane.

Fundusze potrzebne do finansowania czynnych i biernych programów rynku pracy powinny być rozdzielone tak, by obie te strategie były w pewnej mierze realizowane niezależnie, z dala od nacisków politycznych i gonitwy za natychmiastowymi efektami. Chociaż postulat ten jest adresowany głównie do władz centralnych, również na poziomie regionalnym można zastosować uregulowania oddzielające finansowanie instrumentów aktywnych i pasywnych.

Wprowadzanie wybranych programów rynku pracy powinno być zlecane sektorowi prywatnemu. Dotyczy to głównie programów szkoleniowych. Świadczenie usług przez sektor prywatny zwiększa konkurencję i nacisk na administrację publiczną, zmniejsza koszty i wymusza dokonywanie ocen programów rynku pracy.

Działalność szkoleniowa i przekwalifikowująca powinna być dopasowana do wymogów pracodawców. Jednym ze sposobów jest dawanie pracodawcom konkretnych bodźców, by sami zapewniali szkolenia, indywidualnie lub w ramach współpracy z innymi przedsiębiorstwami, dając w ten sposób bezrobotnym szansę na „zaczepienie się” w firmie (tym samym również zwiększając motywację pracobiorcy) i gwarantując przydatność nauczanych podczas szkolenia umiejętności. Obecna praktyka zapewniania szkoleń poza przedsiębiorstwem jest właściwa dla umiejętności ogólnych, takich jak języki obce czy obsługa komputera, ale nie dla umiejętności charakteryzujących dane stanowisko pracy.

Analiza statystyk WUP prowadzi do wniosku, że większość tak zwanych czynnych instrumentów rynku pracy adresowana jest do bezrobotnych i „małych” przedsiębiorców. Wielu ekspertów podkreśla fakt, że nie pomagają one firmom w uczynieniu kolejnego kroku, w kierunku przekształcenia się w firmy średnie lub duże. Równocześnie system skutecznie do tego zniechęca, stosując rozliczne ulgi i zwolnienia jedynie dla małych przedsiębiorstw. W efekcie właściciele tych przedsiębiorstw, zamiast zwiększać swój potencjał, wołają podzielić swoje firmy na mniejsze jednostki – w ten sposób ograniczają możliwości zatrudnienia.

Największą uwagę trzeba zwrócić na młode pokolenie, które należy powstrzymać przed dziedziczeniem zależności od pomocy społecznej i kultury życia bez pracy. Aktualnie wartości wskaźnikowe dotyczące poziomu wykształcenia regionu należą do najgorszych w Polsce, zarówno jeśli chodzi o średnią długość nauki wśród dorosłych, jak i wyniki uczniowskich testów szkolnych. Inwestowanie w edukację jest najlepszym sposobem na przygotowywanie przyszłych pokoleń do funkcjonowania na rynku pracy. Powinno się zatem:

- tworzyć szkoły średnie o profilu ogólnym, które dają dalszą możliwość kształcenia na poziomie uniwersyteckim i zwiększają elastyczność na rynku pracy;
- odbudować sektor szkolnictwa zawodowego tak, aby był on elastyczny w stosunku do potrzeb rynku. Lokalne władze (głównie na poziomie powiatowym) powinny koordynować profile szkół średnich zgodnie z potrzebami lokalnych przedsiębiorstw. Tempo wzrostu liczby absolwentów, którzy pracują lub studiują, mogłoby stać się jednym z najważniejszych wskaźników wyników pracy dyrektorów szkół;
- poprawić jakość szkół podstawowych i gimnazjów, które są jedyną drogą ucieczki z patologicznego otoczenia dla dzieci pochodzących z obszarów o wysokiej liczbie byłych pracowników Państwowych Gospodarstw Rolnych.

Można to uczynić, zwiększając dodatki motywacyjne dla dobrych nauczycieli i dyrektorów, przez szkolenie ich, dzielenie się dobrymi przykładami – również na zajęciach pozalekcyjnych – w regionie i zachęcając lokalne władze do uczestniczenia w programach i projektach, które mogłyby dokonać tej poprawy;

- na terenach o dużym nasileniu zjawisk patologicznych zwiększyć liczbę szkół z internatem, przedłużyć pobyt dziecka w szkole (zajęcia pozalekcyjne itp.), dobrze zorganizować dowożenie do szkół, stypendia szkolne i uniwersyteckie, wymiany. Ważna jest integracja dzieci pochodzących z różnych środowisk w jednej klasie, także dzięki specjalnie przygotowanym nauczycielom. Wielkie znaczenie ma zapobieżenie segregacji uczniów w społecznościach szkolnych i międzyszkolnych według ich statusu społeczno-ekonomicznego, co obecnie wydaje się powszechną praktyką (getta klasowe i ławkowe). Można by dokonać tego przez przeszkolenie nauczycieli i bodźce finansowe dla szkół;
- stymulować większe zaangażowanie partnerów społecznych, a w szczególności pracodawców, w system kształcenia zawodowego. Jako przykład może służyć podwójny system praktyki zawodowej w firmie i umiejętności ogólnych w instytucji publicznej.

Zaniedbaną kwestią jest w regionie kształcenie ustawiczne dorosłych. Istnieją tylko trzy publiczne ośrodki kształcenia ustawicznego, pozostałe są szkołami niepublicznymi (głównie szkołami języków obcych), często zainteresowanymi jedynie szybkim zyskiem. Rozwój kształcenia ustawicznego mógłby dać dorosłym okazję do podwyższenia ogólnych kwalifikacji. Kształcenie ustawiczne powinno być powszechną praktyką w regionie, który mógłby stać się liderem takiej działalności na skalę kraju.

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie stwarza okazję do zwiększenia możliwości tworzenia nowych miejsc pracy w regionie. Istnieją liczne przykłady regionów, które z powodzeniem ustanowiły ośrodki naukowe przy uniwersytetach. Uczelnie wspierają absolwentów i przedsiębiorców w zakładaniu firm specjalizujących się w dziedzinach wymagających zaawansowanych badań i rozwoju, dzięki czemu mogą oni czerpać z możliwości badawczych uniwersytetu, jak również z grona wykwalifikowanych potencjalnych pracowników. Jako że większość badań Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego koncentruje się na żywności i rolnictwie, istnieją tam oczywiste związki z ważnymi gałęziami przemysłu w regionie.

Przykład Nidzicy i Nidzickiej Fundacji Rozwoju „Nida” dowodzi, że organizacje pozarządowe mogą z powodzeniem wspierać promocję zatrudnienia poprzez wypełnianie nisz w istniejącym systemie (na przykład pomoc w uzyskaniu własnego wkładu, koniecznego dla korzystania z funduszy pomocowych, fundusze gwarancyjne, stypendia). Te dobre przykłady należy rozpowszechniać, aby stanowiły wzorce dla innych samorządów i organizacji pozarządowych działających w kilku miejscowościach regionu.

Wszystkie te kroki nie zmienią oczywiście sytuacji w regionie z dnia na dzień. Powinny one jednak poprawić klimat dla rozwoju i tworzenia miejsc

pracy. Strategie ukierunkowane na długookresowy rozwój zawsze są narażone na krytykę z powodu braku natychmiastowych wyników, które można przełożyć na osobisty sukces lub sukces partii politycznych. Dlatego niezbędne działania – które w większym stopniu należałoby wprowadzić nie tylko w regionie warmińsko-mazurskim, ale w całym kraju – nie są niestety popularne wśród autorów polityki rynku pracy.

Literatura

Domańska L., 2000, *Deprywacja potrzeb byłych pracowników państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej*, Toruń: Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika.

GUS, *Rocznik statystyczny województw, 2004*, Warszawa 2005.

Informacja o sytuacji na wojewódzkim rynku pracy w 2005 r., Olsztyn: Wydział Informacji, Badań i Prognoz Wojewódzkiego Urzędu Pracy, luty 2005.

Kozak M., 2005, *Potencjał turystyczny Polski, Koncepcja polityki przestrzennej państwa*, Warszawa: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (mimeo).
Program Rozwoju Regionalnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2004–2006, Olsztyn 2004.

Raporty z działalności Fundacji „Nida” w latach 1997–2003.

Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005, Olsztyn 2005.

Regionalny Program Rozwoju Rolnictwa na lata 2002–2006, 2001, Olsztyn: Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Rutkowski J., 2001, *Polski Rynek Pracy, A World Bank Country Study*, Washington D.C.: World Bank.

Strategia pomocy społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2015 r., 2001, Olsztyn: Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Strategia rozwoju turystyki w województwie warmińsko-mazurskim, Olsztyn 2001.

Ustawa o pomocy społecznej (z 12 marca 2004 r.; Dz.U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (z 20 kwietnia 2004 r.; Dz.U. 2004, Nr 99, poz. 1001).

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym (z 13 czerwca 2003 r.; Dz.U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).

Wybrane elementy rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim w 2003 r., 2004, Olsztyn: Wojewódzki Urząd Pracy.

Założenia polityki rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim, opracowanie Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Olsztyn, wrzesień 2001.

www.nida.pl

www.stat.gov.pl/urzedz/olsz/index

www.up.gov.pl

www.uw.olsztyn.pl

HOW TO IMPROVE REGIONAL LABOUR MARKET? THE CASE OF WARMIA-MAZURY

Warmia-Mazury region, one of the poorest in Poland, faces the deepest (as compared to all regions of the EU) labor market crisis. The mixture of social and economic problems represents a huge challenge for regional authorities. The chances for fast improvement are limited by several factors, such as low quality of transport infrastructure, low innovation potential and productivity, large share of unskilled labour force, etc.

One necessary condition of the improvement is the reform of public finances at country level.

Nonetheless, regional authorities should undertake the activity in order to increase the potential of human capital in the region, e.g. by improving the quality of schools. While directly fighting unemployment more effort should be put on stimulating the demand side of the labour market and co-operation with NGOs.