



Adam Kurzynowski

Problemy lokalnych rynków pracy – ich rozpoznawanie i rozwiązywanie

Wstęp

Od lat 70 – tych XX wieku coraz więcej uwagi zaczęto zwracać na środowiska lokalne i ich rozwój. Nastąpiło to prawie równocześnie z coraz silniejszym upowszechnianiem się idei zrównoważonego rozwoju, który oficjalnie został zadeklarowany jako koncepcja i perspektywa rozwoju społeczeństw i świata. Mogłoby wydawać się, że globalizm i lokalizm, jako dwa podejścia do procesu rozwojowego wykluczają się, ponieważ orientacja na czynniki i możliwości lokalne (lokalizm) nie da pogodzić się z ujęciem globalnym czynników rozwoju (globalizmem), gdyż te dwa obszary czynników nie ułożą się w jeden ciąg służący rozwojowi. Ta obawa nie ma podstaw, ponieważ tylko rozwój lokalny w poszczególnych krajach może być podstawą sukcesu globalnego. Dzieje się tak dlatego, że główne trzy czynniki decydujące o rozwoju znajdują się zawsze na poziomie lokalnym. Są nimi środowisko naturalne, ludzie (kapitał ludzki) oraz przedsiębiorstwa/zakłady pracy, w których wytwarzane są produkty lub usługi sprzedawane na rynkach krajowych i zagranicznych. Spojrzenie na środowisko lokalne jako pierwotne i globalne jako wtórne można uogólnić stwierdzeniem, że najistotniejszy w rozwoju globalnym jest rozwój środowisk lokalnych w poszczególnych krajach. To on decyduje o dobrobycie ludności i wysokiej lokacie kraju według wskaźnika PKB oraz wskaźnika rozwoju społecznego HDI w porównaniach międzynarodowych. Uwagi powyższe odnoszą się do rozwoju lokalnego, w tym szczególnie bezrobocia, kreowania i wykorzystania kapitału ludzkiego, warunków bytu rodzin i gospodarstw domowych, ubóstwa i wykluczenia społecznego i innych ważnych spraw.

Wnikliwe podejście do rozwoju wymaga zwrócenia większej uwagi na zakres, dostępność i jakość danych statystycznych oraz zjawisk społecznych mających miejsce w gminie i powiecie. Jak wiadomo ma to wpływ na jakość finalnej informacji, która jako suma danych z gmin i powiatów jest wykorzystywana na poziomie wojewódzkim, regionalnym, a następnie krajowym.





Zgodnie z Ustawą o statystyce publicznej podmioty gospodarcze i instytucje publiczne i niepubliczne obowiązane są do gromadzenia i przekazywania informacji o swojej działalności (w określonej sekwencji) do jednostek zwierzchnich lub Głównego Urzędu Statystycznego, który dokonuje agregacji danych według obowiązujących przepisów i zgodnie z zasadami przyjętymi przez Eurostat. Agregację danych statystycznych na poziomie kraju i województw określa GUS, ale wciąż trwają prace nad nowymi metodami badań statystycznych i poszerzeniem zakresu publikowanych danych w skali całego kraju, województw oraz regionów.

1. Informacja statystyczna o sytuacji w lokalnych środowiskach

Ujmując sprawę ogólnie można wyjść od stwierdzenia, że dla dobrego zarządzania daną dziedziną rzeczywistości, dla opracowania diagnozy i prognozy rozwoju danego środowiska lokalnego, np. sytuacji na rynku pracy potrzebna jest dobra informacja bieżąca i z okresu przeszłego. Procesy społeczne i gospodarcze dokonują się w środowiskach lokalnych, (głównie gminach i powiatach). Natomiast „politycznie” realizują się (w sposób pozytywny lub negatywny) na forum lokalnym lub krajowym, np. w politycznych sporach lub w czasie wyborów. Jeżeli zgodzimy się z takim poglądem to sprawa diagnoz i prognoz sytuacji na rynku pracy na poziomie lokalnym staje się zasadniczą sprawą. Brak pracy występuje na lokalnym rynku pracy, ale niedobór pracowników także najszybciej jest na nim odczuwany. Obie sytuacje powodują przepływ pracowników między środowiskami lokalnymi, regionalnymi oraz między krajami. Podsumowując, sprawa niedoboru rąk do pracy, lub ich nadmiar ma swoje źródło w środowiskach lokalnych. To, co dzieje się na większych obszarach przestrzenno-administracyjnych, to już statystyka zdarzeń zachodzących na poziomie gmin i powiatów. Jeżeli tak, to na poziomie lokalnym, w praktyce zarządzania kapitałem ludzkim i rynkiem pracy, powinny być szerzej wykorzystywane dane statystyczne i badawcze. Niestety, dla powiatów i gmin tak dostępnych i zagregowanych danych nie ma, co niewątpliwie uniemożliwia władzom samorządowym porównanie z innymi jednostkami tego szczebla. Nie jest tak tylko w Polsce, podobna sytuacja ma miejsce w innych krajach UE. Najmniejsze jednostki administracyjne korzystają z samodzielnie gromadzonych danych, ale z zasady trudno ich użyć, np. do porównań między powiatami czy gminami, bez specjalnego





opracowania istniejących danych dla porównywanych jednostek. Wynika z tego, że do analiz, diagnoz i prognoz na poziomie lokalnym nie ma danych, np. dotyczących dochodów gospodarstw domowych, bezrobocia w gospodarstwach domowych, przepływów zatrudnionych, struktury i jakości kapitału ludzkiego. Nie jest też możliwa pełniejsza analiza wskaźników rozwoju, które są tworzone zawsze w określonym celu i określonej przestrzeni kraju.

Wyżej stwierdzono, że informacje o wszystkich zdarzeniach w życiu społeczno-gospodarczym powstają na szczeblu lokalnym, ponieważ tu odbywają się procesy pracy, funkcjonowanie przedsiębiorstw, instytucji publicznych, zaspokajanie potrzeb społecznych i indywidualnych potrzeb osób i ich rodzin. Można zatem stwierdzić, że lokalne środowiska dostarczają informacji dla statystyki publicznej, która informuje o faktach gospodarczych i społecznych w całym kraju. Środowiska lokalne (jak np. miasta, powiaty i gminy) dostarczają informacji według ustalanych reguł (sprawozdania) i dlatego można te informacje scalać i porównywać oraz obliczać, według przyjętych algorytmów, np.: wskaźniki rozwoju, bezrobocia, dochodów gmin z podatków lokalnych itp.

Problemem jest zawsze to, w jakim stopniu zagregowana informacja prezentowana przez GUS, Eurostat, lub ONZ zaspokaja potrzeby. Faktem jest, że obecnie we wszystkich krajach najpełniej jest przedstawiona informacja dotycząca krajów, później regionów a brak jest zagregowanych danych statystycznych dla środowisk lokalnych, tj. gmin i powiatów. Nie wynika to oczywiście ze złej woli czy niedopatrzenia urzędów statystycznych poszczególnych krajów. Przede wszystkim decydują tu koszty opracowania danych i zakres odbiorców informacji statystycznej. Bardzo duża liczba jednostek administracyjnych (gmin, powiatów) uniemożliwia opracowywanie dla nich danych statystycznych np. w rocznikach statystycznych. Stąd bieżąca statystyka służy do zaspokajania aktualnych potrzeb na te dane, które znajdują się w różnych instytucjach. Dlatego np. analizy dotyczące problemów społecznych wymagają zebrania danych z PUP, OPS, PCPR, organizacji pozarządowych, organizacji pracodawców itp. Inaczej mówiąc osoby prowadzące badania, ale także praktycy gromadzą dane z różnych źródeł, co wymaga wiedzy jak informacje te są gromadzone i agregowane. Wskazuje to, że istniejące na poziomie lokalnym dane można wykorzystać w pracach analitycznych, w tym również do badania i diagnozowania lokalnych problemów





rynku pracy (po ich specjalnym opracowaniu, ponieważ nie są one, udostępnione poza oficjalną sprawozdawczością).

Jednak trudność powstaje wówczas, gdy są potrzebne dane, które nie są obowiązkowo (Ustawa o statystyce publicznej) gromadzone, a są potrzebne praktyce lub nauce. Wówczas niezbędne są specjalne badania mające dostarczyć tych informacji. Mogą to być badania statystyczne lub socjologiczne, których celem jest zdobycie informacji np. o postawach, zachowaniach, warunkach pracy i bytu, funkcjonowaniu rodzin i szerszych zbiorowości. Badania środowisk lokalnych, obok ogólnokrajowych, stały się bardziej popularne. Ich wyniki są wykorzystywane coraz powszechniej w praktyce, w tym do opracowania różnego rodzaju strategii lokalnych, regionalnych i krajowych. Wyniki te są także wykorzystywane w lokalnej polityce społecznej, w celu rozwiązywania problemów w tym obszarze.

2. Badania lokalnych rynków pracy

Dla skutecznego działania publicznych, ale także innych podmiotów, mających rozwiązywać lokalne problemy, potrzebna jest dobra, odnawialna informacja statystyczna i empiryczna, dająca obraz tych zjawisk i ich dynamikę z uwzględnieniem szeregów czasowych. Ważnym zadaniem jest zatem tworzenie systemu lokalnych danych, aby można było użyć go w diagnozowaniu rynku pracy i innych zjawisk. Powyższe nie dotyczy tylko danych statystycznych, lecz także wyników badań empirycznych prowadzonych z odpowiednią częstotliwością (monitoring). Można więc tworzyć lokalne bazy danych, co uczyniono np. w Mazowieckim Obserwatorium Rynku Pracy w 2013 r., uruchamiając bazę danych o: rynku pracy, instytucjach edukacji zawodowej i ustawicznej, pracodawcach.

W obecnej praktyce rozwiązywania trudności na rynku pracy czas nie zawsze jest doceniany. Powinno się więcej uwagi zwracać na diagnozę początkowej fazy negatywnego zjawiska, tj. wówczas gdy nie jest utrwalone i nie powoduje jeszcze tylu zniszczeń w życiu jednostek, rodzin i grup społecznych. Opóźniona diagnoza powoduje, że trudniej je ograniczać i zwalczać, ponieważ wytwarzają się mechanizmy utrwalające zachowania osób uwikłanych w zaistniałą sytuację. Zatem wczesne rozpoznanie problemu powinno być początkiem szybkiego działania przeciw dalszemu pogarszaniu się sytuacji, co posłuży przywróceniu normalności w życiu jednostek, rodziny lub grupy społecznej. Wiadomo, że np. udział osób długotrwale





bezrobotnych wśród ogółu bezrobotnych jest zbyt duży, podobnie udział świadczeniobiorców pomocy społecznej zbyt długo otrzymujących tę pomoc zamiast ich szybszego usamodzielnienia, itp. Diagnoza i szybkie działanie to klucz do ograniczania i rozwiązywania trudności przy współpracy różnych podmiotów działających w środowisku lokalnym.

Stała obserwacja statystyczna i socjologiczna środowiska lokalnego jest niezbędna, aby zapobiegać powstawaniu poważnych problemów na rynku pracy i innych. Negatywnych zjawisk społecznych nie można zlikwidować raz na zawsze. Nawet, jeżeli tak by się stało, to po pewnym czasie ponownie pojawią się stare lub powstaną nowe problemy, np. gdy zmienią się drastycznie warunki na rynku pracy. Dlatego też potrzebne jest raczej podejście, które każe widzieć te zjawiska jako obecne, o małym lub dużym natężeniu, co dla podmiotów życia społecznego, w tym władz lokalnych, tworzy zawsze potrzebę przeciwdziałania w postaci skutecznej profilaktyki i polityki społecznej.

Bezrobocie i pomoc społeczna pomagająca bezrobotnym bardzo dużo kosztują; w sumie w roku 1997 wydano 8 767 mld zł, w 2010 r. aż 15 883 mld zł, a w 2013 r. – 14 700 mld zł. W przeliczeniu na osobę w zakresie obsługi bezrobotnych i pomoc społeczną wydano w Polsce w 1997 r. 227 zł, w roku 2010 – 407 zł, a w 2013 r. – 322 zł. Społeczeństwo i środowiska lokalne, wydają duże kwoty na rozwiązywanie problemów bezrobocia i ubóstwa. Nie chodzi o to, żeby nie pomagać potrzebującym, lecz o to, żeby tworzyć możliwości pracy i usamodzielnienia wykorzystując efektywnie część środków na usamodzielnienie bezrobotnych i korzystających z pomocy społecznej a pomagać tym, którzy nie mają możliwości zdobycia dochodu na utrzymanie.

Jednym z nowych rozwiązań mających na celu służyć uaktywnianiu bezrobotnych jest wprowadzone w 2014 r. profilowanie bezrobotnych. Już podczas rejestracji osoby bezrobotnej, ustala się rodzaj pomocy dla tej osoby możliwy do zastosowania przez urząd pracy, przygotowanie Indywidualnego Planu Działania (IPD), monitorowanie jego realizacji (zakończenie realizacji IPD następuje w przypadku podjęcia pracy/rozpoczęcia działalności gospodarczej) lub przygotowanie nowego IPD (informacja MPiPS). Jest to procedura przewidziana w procesie udzielania wsparcia w celu zaktywizowania osoby bezrobotnej¹.

¹ J. Męcina, Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy, Warszawa 2013.





Zgodnie z raportem miesięcznym MPiPS z maja 2015 r., bezrobocie rejestrowane w Polsce dotyczyło 1702,1 tys. osób, a stopa bezrobocia wynosiła 10,8% i była o 1,7 p.p. niższa niż przed rokiem. Zgodnie z wyżej wymienionym raportem w kwietniu 2015 r. przeprowadzono 149,3 tys. wywiadów zakończonych ustaleniem profilu pomocy. Uzyskano interesujące dane: do I profilu pomocy zakwalifikowano 2,3% bezrobotnych, do II profilu 68,4%, a do profilu III 29,4%². Zwraca uwagę niski udział zakwalifikowanych do profilu I i wysoki do II.

Na tle profilowania bezrobotnych powstają m.in. dwa ważne pytania: 1) czy profilowanie umożliwia określenie aktywności ekonomicznej w postaci bardziej syntetycznego wskaźnika, którym można porównywać badane populacje, 2) czy profilowanie może być wykorzystywane do ustalania poniesionych strat w kapitale ludzkim z powodu bezrobocia. Wydaje się, że procedurę profilowania można poszerzyć, co umożliwi udzielenie odpowiedzi na te pytania, ponieważ w trakcie rozmowy „profilującej pomoc” można uzyskać dokładne informacje, umożliwiające ustalenie ogólnego wskaźnika, który wyraża: czas nauki, czas pracy i czas nieaktywności zawodowej. Wskaźnik ten można wyrazić za pomocą algorytmu:

$$\text{Wskaźnik aktywności edukacyjnej i zawodowej} = \frac{\text{Suma lat nauki i lat pracy zawodowej}^{\text{a)}} \text{ po 14 roku życia}}{\text{wiek w chwili badania} - 14 \text{ lat}}$$

^{a)} gdy nauka i praca odbywały się jednocześnie liczba lat jest liczona tylko raz.

W tym ujęciu lata nauki i lata pracy liczone są jako czas aktywności po ukończeniu 14 lat (ponieważ aktywność ekonomiczna jest liczona od 15 roku życia) podzielona przez wiek pomniejszony o 14 lat daje wskaźnik przybierający wartość od 0,1 (najniższy wskaźnik) do 1 (najwyższy wskaźnik oznaczający naukę i pracę bez przerwy). Granicę wieku nieaktywnego można przyjąć od np. 18 lat (wiek produkcyjny). Na tej podstawie można utworzyć np. 4 grupy o różnych wskaźnikach, np. 01–0,33, 0,34–0,66, 0,67–0,99, 1, co umożliwi analizę porównawczą według dostępnych zmiennych³.

² Bezrobocie rejestrowane w Polsce. Raport miesięczny - maj 2015 r., MPiPS. Departament Rynku Pracy.

³ Wskaźnik ten w postaci zmodyfikowanej autor użył do określenia typów karier zawodowych kobiet zamężnych na podstawie wyników ogólnopolskiego badania Instytutu Gospodarstwa Społecznego w 1968 r.





Proponowany wskaźnik aktywności edukacyjno zawodowej bezrobotnych może być ustalony w dniu określenia profilu pomocy, co ułatwi opracowanie IPD. Wskaźnik ten może też być użyty jako miara dotychczasowej utraty kapitału ludzkiego z powodu bezrobocia, a szerzej nieaktywności zawodowej. Można byłoby podjąć np. w ciągu miesiąca próbę ustalenia w kilku powiatach w woj. mazowieckim jakimi wskaźnikami w/w aktywności (kształcenie i praca) w relacji do przyjętego kryterium wieku charakteryzują się bezrobotni.

3. Monitoring lokalnych rynków pracy

Okresowe monitorowanie lokalnych rynków pracy jest niezbędne, żeby można było ustalać, co się zmienia i jaka jest dynamika zmian. Oczywiście analizy miesięczne, kwartalne i roczne istnieją, ale chodzi o ustalenie zmian nie tylko na podstawie danych statystycznych lecz także ustalenie zmian w postawach i zachowaniach społecznych osób, które znalazły się wśród bezrobotnych. Monitoring z racji powtarzalności obserwacji daje dobry materiał do analizy i wniosków. Wyniki badań socjologicznych dostarczają danych, umożliwiających pełniejszą analizę poszczególnych problemów rynku pracy i ocen sposobów ich rozwiązywania).

Rola monitoringu nie polega tylko na zebraniu danych, ich analizie i stwierdzeniu stanu zjawisk w punkcie T1 – Tn, lecz także na tym, że umożliwia on badanie skutków zdarzeń zarejestrowanych w określonych latach. Dane te pozwalają na tworzenie środowiskowego modelu zmian poprzez ograniczanie i eliminowanie negatywnych zjawisk oraz wspieranie pozytywnych tendencji rozwojowych. Wiedza dostarczana mieszkańcom w ten sposób może być czynnikiem zachęcającym do dialogu obywatele – władza lokalna oraz obywatele - liderzy instytucji odpowiedzialnych za dane dziedziny życia w gminie i powiecie.

Podsumowanie

Zrównoważony rozwój lokalny odbywa się poprzez współpracę wszystkich partnerów działających w lokalnych środowiskach. Rozwój to usuwanie różnego rodzaju deficytów, ponieważ osoby w nie uwikłane wymagają ochrony socjalnej przy pomocy środków samorządowych i z budżetu centralnego. Dlatego ograniczanie i rozwiązywanie lokalnych problemów zatrudnienia i bezrobocia staje się ważnym zadaniem podmiotów lokalnych, regionalnych i centralnych odpowiedzialnych za politykę gospodarczą i społeczną.





Żeby skutecznie ograniczać i rozwiązywać problemy lokalnego rynku pracy należy je precyzyjnie diagnozować, poprzez stałą obserwację lokalnych danych statystycznych oraz poprzez okresowe badania socjologiczne. Umożliwi to uruchomienie monitoringu lokalnego rynku pracy, dostarczy odnawialnej informacji i diagnoz, co realnie umiejscowi rynek pracy w strategii rozwoju oraz w strategii rozwiązywania lokalnych problemów społecznych.

