



Majka Łojko

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Nauk Społecznych
Katedra Aksjologicznych Podstaw Edukacji
majka.łojko@wp.pl

RYNEK PRACY NA WARMII I MAZURACH – STRATEGIE I DZIAŁANIA LOKALNE

Streszczenie: Współczesny rynek pracy ulega nieustannym przeobrażeniom, dyktując wciąż nowe trendy w zatrudnieniu. Aktualnie obowiązujące zapisy prawne zawarte w dokumentach strategicznych polityki społeczno-gospodarczej poświęcają szczególną uwagę problematyce zatrudnienia i rynku pracy. Jest to jeden z najważniejszych obszarów polityki społecznej, a jego działania skupiają się przede wszystkim na realizacji celów społecznych, z których najważniejszym jest przeciwdziałanie nierównościom w dostępie do zatrudnienia.

Celem artykułu jest przedstawienie dokonujących się zmian w ostatnich latach na rynku pracy na Warmii i Mazurach, zaprezentowanie działań lokalnych w zakresie aktywizacji bezrobotnych i przeciwdziałaniu bezrobociu, jak również ukazanie dobrych praktyk w tej sferze.

Słowa kluczowe: rynek pracy, bezrobocie, zatrudnienie, aktywność zawodowa.

Wprowadzenie

Przemiany, jakie zaszły w polskim systemie polityki rynku pracy, wykreowały wzmożony trend w dążeniu do racjonalnego i produktywnego zatrudnienia. Z jednej strony doprowadziło to do zwiększonej aktywności podmiotów rynku pracy, z drugiej postawiło pod znakiem zapytania trwałość i jakość proponowanych rozwiązań, w tym również ich adekwatność do rzeczywistych potrzeb omawianego rynku.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest sytuacja rynku pracy na Warmii i Mazurach w kontekście realizowanej polityki zatrudnienia. Główny cel artykułu skupia się na określeniu zmian dokonujących się w regionie oraz zaprezentowaniu strategii działań lokalnych w tym zakresie.

Przy opracowywaniu artykułu zastosowano metodę analiz danych liczbowych, których źródłem są badania rynku pracy. Ponadto przeprowadzono analizę kluczowych lokalnych programów polityki zatrudnienia oraz danych statystycznych dotyczących sytuacji na warmińsko-mazurskim rynku pracy.

1. Struktura zasobów pracy Warmii i Mazur

Województwo jest czwartym co do wielkości regionem Polski o powierzchni ponad 24 tys. km², z populacją 1 442 242 mieszkańców, z czego 51,0% stanowią kobiety, a 49,0% mężczyźni¹. Struktura ludności województwa warmińsko-mazurskiego oraz dokonujące się w niej procesy demograficzne mają istotny wpływ na rozwój regionu, są też wskazaniem do działań związanych z lokalną polityką rynku pracy.

W poniższej tabeli zostały uwzględnione dane dotyczące struktury ludności na Warmii i Mazurach.

Tabela 1. Struktura ludności w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2014-2010 w %
Ludność – ogółem	1 453 782	1 452 596	1 450 697	1 446 915	1 443 967	-0,7
Ludność – miasta	864 661	862 394	860 237	857 353	854 265	-1,2
Ludność – wieś	589 121	590 202	590 406	589 562	589 702	0,1
Mężczyźni	712 260	711 551	710 502	708 478	706 988	-0,7
Kobiety	741 522	741 045	740 195	738 437	736 979	-0,6
Współczynnik feminizacji	104,1	104,1	104,2	104,2	104,2	0,1

Źródło: Dziedzina Baza Wiedzy Demografia, GUS.

Z punktu widzenia rynku pracy, szczególne znaczenie ma analiza liczby ludności pod względem ekonomicznych poszczególnych grup wieku. W 2014 r. liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym w opisywanym województwie wyniosła 270 848 osób. Liczba ludności w wieku produkcyjnym była najwyższa i liczyła 927 429 osób. Na przestrzeni 2010-2014 r. w regionie nastąpił spadek ludności w wieku mobilnym o 1,7% oraz wieku niemobilnym o 3,6%. W tym samym okresie ludność w wieku poprodukcyjnym wyniosła 245 690 osób [*Strategia zatrudnienia...*, 2015, s. 29].

¹ Stan na 31.12.2015 r.

Jednym z aspektów determinujących sytuację społeczno-gospodarczą regionu są warunki panujące na rynku pracy. Do najważniejszych mierników charakteryzujących rynek pracy należą: stopa bezrobocia, wskaźnik zatrudnienia oraz liczba pracujących [Rubacka i Wojciechowska-Wachuła, 2015, s. 8].

Tabela 2. Liczba (w tys.) pracujących w województwie warmińsko-mazurskim

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba pracujących (w tys.)	549,33	524,28	514,71	552,10	565,75	564,82

Źródło: Na podstawie: [www 1].

Należy zauważyć, że o ile w latach 2010-2012 widoczny jest znaczny spadek liczby pracujących w regionie, to już w kolejnym roku odnotowano wzrost osób zatrudnionych o 37,39 tys. osób. W 2014 r. nastąpiło dalsze zwiększenie zatrudnienia o 13,7 tys. osób.

Tabela 3. Liczba pracujących w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2013-2020 według wielkich grup zawodów*

Wyszczególnienie	2013	2014	2015
	osoby (w tys.)		
Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	29,74	27,51	26,97
Specjaliści	94,61	91,56	92,81
Technicy i inny średni personel	68,86	65,26	65,25
Pracownicy biurowi	30,19	29,12	28,75
Pracownicy usług osobistych i sprzedaży	77,29	84,47	84,17
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	50,71	41,20	39,97
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	86,29	110,67	111,11
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	52,72	58,87	59,04
Pracownicy przy pracach prostych	51,39	47,25	46,72

* Grupy zawodów zostały wyodrębnione na podstawie: [rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, 2014].

Źródło: Na podstawie: [Strategia zatrudnienia, 2015, s. 33].

W województwie warmińsko-mazurskim obserwuje się wysoki udział osób pracujących w firmach mikro i małych w ogóle pracujących – wyższy od przeciętnej krajowej i znacznie wyższy od pozostałych województw w Polsce Wschodniej. Sektor MŚP wyraźnie zajmuje większą część ogółu, niż średnio w Polsce (76,6% wobec 48%), szczególnie duży udział mają firmy średniej wielkości. W przypadku przedsiębiorstw mikro, małych i średnich warty jest podkreślenia fakt – udział tych trzech grup firm w przychodach sektora przedsiębiorstw jest w województwie warmińsko-mazurskim zdecydowanie wyższy niż średnio w kraju [Wojewódzki Program Rozwoju Ekonomii Społecznej..., 2015, s. 26].

2. Kluczowe trudności rynku pracy na Warmii i Mazurach – diagnoza problemowa

Od początku lat 90. rynek pracy w województwie warmińsko-mazurskim należy do najtrudniejszych obszarów aktywności społeczno-gospodarczej kraju. Wynika to w dużej mierze z niskiego zatrudnienia (niższego niż przeciętnie w Polsce), poziomu wynagrodzeń i najwyższego w kraju bezrobocia. Peryferyjne położone województwo warmińsko-mazurskie jest jednym z najuboższych regionów w Polsce, jednocześnie boryka się z najtrudniejszymi w skali kraju problemami na rynku pracy, m.in. najniższy wskaźnik zatrudnienia i najwyższy wskaźnik bezrobocia [Waldziński i Śledź (red.), 2009, s. 42].

Warmia i Mazury to także jeden z najmniej uprzemysłowionych obszarów Polski. Niski stopień uprzemysłowienia województwa determinowany jest jego profilem krajobrazowym, który wskazuje na zdecydowanie na jego rolniczo-turystyczny charakter. Jak wynika z analizy wybranych wskaźników ekonomicznych rynku pracy (tab. 4), województwo warmińsko-mazurskie na tle kraju odznacza się zdecydowanie niższym poziomem rozwoju gospodarczego.

Tabela 4. Wybrane wskaźniki rynku pracy na Warmii i Mazurach w II półroczu 2015

Wskaźnik	warmińsko-mazurskie	Polska
Stopa bezrobocia rejestrowanego (październik 2015)	15,8%	9,6%
Wskaźnik aktywności ekonomicznej (III kwartał 2015)	52,8%	56,4%
Wskaźnik zatrudnienia (III kwartał 2015)	48,4%	52,4%
Wskaźnik zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem (I kwartał 2015)	71,9%	76,5%
Stopa bezrobocia BAEL (III kwartał 2015)	8,3%	7,1%
Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw (sierpień 2015)	3 279 zł	4 025 zł
Przeciętne wynagrodzenie w przemyśle (sierpień 2015)	3 392 zł	4 077 zł
Przeciętne wynagrodzenie w budownictwie (sierpień 2015)	3 246 zł	4 025 zł
Przeciętne wynagrodzenie w handlu (sierpień 2015)	2 909 zł	3 659 zł

Źródło: Na podstawie: [www 4].

Jednym z istotnych problemów jest niska aktywność zawodowa ludności. W regionie w 2014 r., wśród osób powyżej piętnastego roku życia, czynnych zawodowo było 51,6% (dla porównania w kraju, odsetek ten wyniósł 56,5%). Także wartość wskaźnika zatrudnienia w omawianym województwie osiągnęła 46,5% [*Analiza sytuacji na rynku pracy...*, 2015, s. 9]. Aktualną sytuację rynku pracy ilustruje tab. 5.

Tabela 5. Sytuacja na rynku pracy województwie warmińsko-mazurskim w okresie I-IX 2015 r.

Wyszczególnienie	Województwo warmińsko-mazurskie								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw (w tys.)	135,0	135,0	135,6	135,5	136,9	136,1	135,6	135,6	136,0
przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw (w zł)	3 311,89	3 181,63	3 337,83	3 285,52	3 282,84	3 259,45	3 412,37	3 279	3 339,80
Oferty pracy (zgłoszone w ciągu miesiąca)	3 546	4 478	5 440	5 085	5 089	4 758	4 356	4 076	6 302
Liczba bezrobotnych przypadająca na 1 ofertę pracy	55	55	43	39	37	34	36	36	29
Stopa bezrobocia (w %)	19,5	19,5	18,7	17,9	17,2	16,5	16,2	16,1	16,0
Bezrobotni zarejestrowani (w tys.)	103,7	103,3	98,4	92,9	88,5	84,2	82,7	82,1	81,4

Źródło: Na podstawie: [www 2].

Analizując rozkład w przekroju terytorialnym wyraźnie widoczne są różnice pomiędzy poszczególnymi regionami Polski. Przy średniej stopie bezrobocia w Polsce, która w październiku 2015 r. wyniosła 9,6%, występują znaczne zróżnicowania przestrzenne, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia skuteczności prowadzonej w regionie polityki rynku pracy. Województwo położone peryferyjnie w stosunku do centralnych ośrodków nie jest atrakcyjną ofertą dla inwestorów, co w konsekwencji negatywnie wpływa na aktywizację zawodową ludności. Rozpatrując stopę bezrobocia², wyraźnie widoczne są różnice terytorialne stopy bezrobocia, szczególnie pomiędzy dwoma województwami – wielkopolskim i warmińsko-mazurskim. Najwyższą stopę bezrobocia notuje się w województwach: warmińsko-mazurskim (15,8%), kujawsko-pomorski (12,8%), zachodniopomorskim (12,8), podkarpackim (12,7%), świętokrzyskim (12,0%) oraz podlaskim (11,5%). Najniższą stopą bezrobocia charakteryzują się województwa: wielkopolskie (6,1%), śląskie (8,1%), małopolskie (8,2%), mazowieckie (8,4%) i dolnośląskie (8,5%) [www 3].

W porównaniu z sytuacją w kraju, regionalne zróżnicowanie poziomu bezrobocia ma charakter trwały i jest odzwierciedleniem różnic w poziomie aktywności gospodarczej terenu. Sytuacja na powiatowych rynkach pracy Warmii

² Stopa bezrobocia według województw – stan na październik 2015 r.

i Mazur skutkuje wyodrębnieniem trzech grup powiatowych o stopie bezrobocia poniżej średniej w województwie, powyżej średniej i znacznie powyżej średniej stopy bezrobocia (tab. 3).

Tabela 6. Zróżnicowanie powiatowych rynków pracy na Warmii i Mazurach

Grupa	Stopa bezrobocia (w %)	Powiat	Charakterystyka
1	do 15,8	m. Olsztyn, iławski, m. Elbląg, nidzicki, giżycki, nowomiejski	Stopa bezrobocia poniżej średniej w województwie*. Rynek pracy odbiega w tej grupie od pozostałych powiatów ze względu na korzystniejszą strukturę ekonomiczno-gospodarczą
2	15,9-24,0	elbląski, ostródzki, olsztyński, mrągowski, szczywieński, elcki, gołdapski, olecki, węgorzewski, działdowski, lidzbarski	Są to powiaty powyżej średniej wojewódzkiej stopy bezrobocia, charakteryzują się względnie elastycznym rynkiem pracy i stosunkowo wysokim udzialem zatrudnionych w rolnictwie
3	powyżej 24,0	bartoszycki, braniewski, piski, kętrzyński	W tej grupie znalazły się powiaty o wysokiej stopie bezrobocia i niskiej elastyczności lokalnych rynków pracy – stopa bezrobocia w poszczególnych powiatach przekracza 24,0%

* Średnia stopa bezrobocia w województwie w analizowanym okresie wynosiła 15,8%.

Źródło: Na podstawie danych WUP za październik 2015 r.

Według danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie³, sytuacja na rynku pracy przedstawiała się następująco:

- stopa bezrobocia w regionie była ponad 6% wyższa od średniej krajowej,
- odsetek bezrobotnych z terenów wiejskich wynosił 49,7%,
- ¾ osób bezrobotnych nie posiadało uprawnień zasiłkowych,
- prawie 1/3 zarejestrowanych nie przekroczyła 30 roku życia,
- utrzymuje się wysokie bezrobocie długotrwałe – 58,1% bezrobotnych.

W przeszłości region Warmii i Mazur charakteryzował się nadmierną dominacją rolnictwa w strukturze społeczno-gospodarczej (zwłaszcza rolnictwa uspołecznionego). Ponad 60% ogólnej powierzchni województwa stanowiły grunty rolne, z czego aż 45% użytków rolnych przed rokiem 1990 należało do Państwowych Gospodarstw Rolnych, w których zatrudnienie znajdowało 65 tys. osób. Stąd też rynek pracy województwa postrzegany był przez wiele lat przez pryzmat bezrobocia wynikającego z likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych. Rozwiązanie tych gospodarstw na przestrzeni lat 90. sprawiło, że około

³ Dane dotyczą II półrocza 2015 r.

45 tys. osób zwalniano z pracy lub też przeniesiono na wcześniejsze emerytury [Rzeszutek i Komar, 1999, s. 95].

Proces likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych doprowadził do pogorszenia się sytuacji na lokalnych rynkach pracy Warmii i Mazur. Niejednokrotnie na terenach wiejskich PGR-y stanowiły jedyne miejsce pracy lokalnej społeczności. Ich zamknięcie sprawiło, że liczba osób bezrobotnych w regionie drastycznie wzrosła. Przeważająca grupa pracowników byłych pegeerów znalazła się bez pracy i możliwości jej znalezienia. Jedną z trudności, które stanęły na przeszkodzie w jej znalezieniu, to niski poziom wykształcenia. Ponadto, osiedla pegeerowskie budowane w czasach PRL były usytuowane z dala od większych aglomeracji miejskich, odizolowane od świata, z ograniczonym węzłem komunikacji, stawały się swoistą pułapką, która zmniejszała szanse na zatrudnienie [Tarkowska, 2006, s. 14]. Na Warmii i Mazurach wieś popegeerowska wciąż boryka się z typowymi problemami terenów zubożałych: słabe rolnictwo, brak zakładów usługowych, ograniczone środki finansowe na tworzenie nowych miejsc pracy, przerzucenie odpowiedzialności na gminy, które często nie radzą sobie z tymi problemami.

Charakteryzując rynek pracy województwa należy uwzględnić następujące fakty:

- region cechuje relatywnie niska (zblizona do średniej krajowej) stopa bezrobocia liczona w badaniu aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), co pokazuje, że mieszkańcy wykazują wysokie zaangażowanie w poszukiwanie pracy;
- wskaźnik aktywności zawodowej w województwie, wynoszący w 2015 r. 51,3%, zaliczany jest do najniższych w kraju;
- w województwie liczba bezrobotnych przypadających na 1 ofertę pracy wynosi średnio 40 zarejestrowanych bezrobotnych, przy średniej krajowej 25;
- relatywnie wysoki jest udział pracujących w firmach mikro- i małych w ogóle pracujących (wyższy od przeciętnej krajowej i znacznie wyższy od pozostałych województw w Polsce Wschodniej);
- liczba pracujących i dynamika zmian plasują region na końcowych miejscach w rankingu województw;
- w strukturze pracujących zwraca uwagę wysokie zatrudnienie w sektorze publicznym, zaś zdecydowanie niskie w informacji i komunikacji, działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej oraz działalności finansowej i ubezpieczeniowej [*Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego...*, 2013, s. 12].

Do kluczowych problemów województwa można zaliczyć stosunkowo niską przedsiębiorczość, mierzoną liczbą osób prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców (14. miejsce w kraju). Wynika to z faktu, iż zdecydowana większość podmiotów gospodarczych funkcjonuje opierając się jedynie

na lokalnym popycie. Niewiele firm rozwinęło działalność na rynku regionalnym, a zupełnie nieliczne – na krajowym i międzynarodowym. W 2014 r. w województwie warmińsko-mazurskim w systemie REGON zarejestrowanych było 123 361 podmiotów gospodarczych, co oznacza kontynuację trwającego od kilku lat trendu zwiększania się poziomu przedsiębiorczości w regionie. Liczba podmiotów od 2010 r. zwiększyła się o 3,6%. Niemniej jednak nasycenie podmiotami gospodarczymi w województwie na tle kraju w dalszym ciągu jest niekorzystne. W 2014 r. na 10 tys. ludności przypadały 854 podmioty gospodarcze, przy średniej krajowej 1071 podmiotów [Strategia zatrudnienia..., 2015, s. 20].



Rys. 1. Liczba podmiotów na Warmii i Mazurach zarejestrowanych w systemie REGON w latach 2010-2014*

* Brak danych za 2015 r.

Źródło: [Strategia zatrudnienia..., 2015, s. 21].

Niewątpliwie sytuacja na warmińsko-mazurskim rynku pracy jest trudna, co pokazuje wartość współczynnika aktywności zawodowej⁴, w regionie bowiem, w stosunku do kraju, wskaźnik ten pozostaje wciąż na niższym poziomie. Największy dystans odnotowano w 2014 r., kiedy różnica wyniosła 5,1 pkt. proc. [Strategia zatrudnienia..., 2015, s. 37]. Badania opinii przedsiębiorców Warmii i Mazur wskazują następujące problemy: niewystarczającą dostępność źródeł finansowania rozwoju firm, brak efektywnego systemu wspierania innowacji, niewielką siłę nabywczą ludności oraz niewłaściwy stosunek władz samorządowych do przedsiębiorców [Regulski i Zawistowski, 2011, s. 44].

3. Lokalna polityka zatrudnienia – wytyczne i kierunki działań w obszarze rynku pracy

W Polsce polityka zatrudnienia i rynku pracy jest realizowana przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i podległy mu aparat administracyjny wspierany przez samorządy lokalne i ich organy. Obowiązujący system opiera się na koncepcji

⁴ Współczynnik aktywności zawodowej obliczono jako procentowy udział aktywnych zawodowo danej kategorii w ogólnej liczbie ludności powyżej 15 roku życia.

aktywnej polityki rynku pracy. Zakres i formy polityki rynku pracy określone zostały w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie z jej zapisami organami zatrudnienia są minister właściwy do spraw pracy, wojewodowie, marszałkowie województw oraz starostowie powiatów. System taki ma charakter rządowo-samorządowy, którego istotną cechą jest niezależność każdego organu i oparty jest na założeniu, iż właściwą precyzję i skuteczność polityki rynku pracy można osiągnąć poprzez działania inicjowane i realizowane w wymiarze lokalnym. Określony w ustawie katalog zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy (art. 9 ust. 1) jest niezwykle szeroki [Kryńska, 2009, s. 27-28].

Na Warmii i Mazurach jednym z kluczowych lokalnych dokumentów programowych będącym zarazem istotnym narzędziem w realizacji regionalnej polityki społecznej wyznaczającym priorytety, cele i działania na rzecz rozwiązywania problemów zatrudnienia jest *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku*. W ramach przyjętego w strategii osobnego Priorytetu (tj. Priorytet III – Wspieranie Aktywności i Mobilności Zawodowej oraz Edukacyjnej Osób Bezrobotnych) znajdują się najważniejsze działania dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu ukierunkowane na wzrost zatrudnienia oraz rozwój zasobów ludzkich [*Strategia polityki społecznej...*, 2011, s. 76]. Z perspektywy możliwości wzrostu gospodarczego w regionie, autorzy strategii zwracają szczególnie uwagę na zwiększenie konkurencyjności województwa oraz pozyskanie inwestorów strategicznych, którzy tworzyliby nowe miejsca pracy [Raport nr I z realizacji Strategii, 2010, s. 11).

Programem o charakterze priorytetowym dla regionu jest także Strategia zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w województwie warmińsko-mazurskim do 2020 roku [2015]⁵. Jest to dokument o długofalowym horyzoncie czasowym dokładnie precyzującym cele i priorytetowe kierunki działania, jakie będą podejmowane w obszarze regionalnej polityki rynku pracy do 2025 r. Wiodącym celem Strategii jest rozwój zasobów ludzkich w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Strategia przenosi wytyczne dotyczące zatrudnienia zawarte w dokumentach o zasięgu europejskim i krajowym na poziom regionu wraz z wkomponowaniem ich w specyfikę regionalnego rynku pracy oraz powiązanych z nim obszarów życia społeczno-gospodarczego. Zwraca ona szczególną uwagę na konieczność wzrostu mobilności pracowników i zwiększenie równości szans na rynku pracy. Strategia podkreśla m.in. konieczność roz-

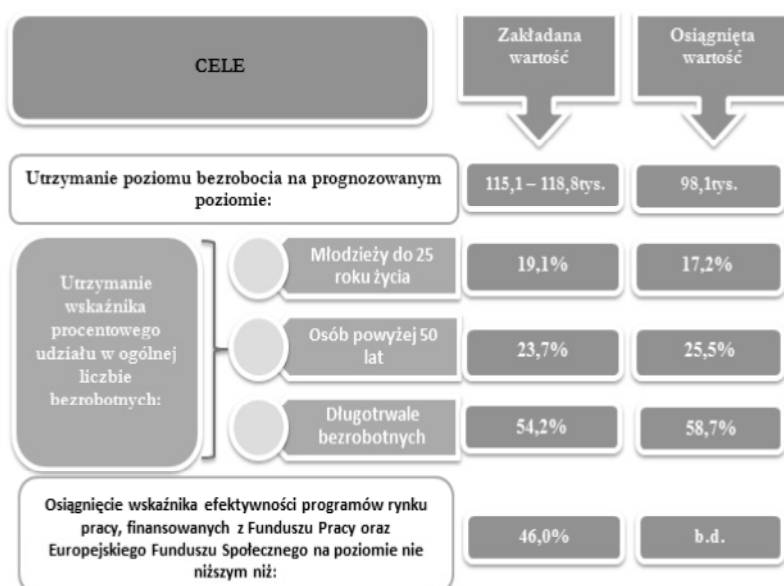
⁵ Dokument został przyjęty uchwałą Nr 46/627/06 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 czerwca 2006 r.

woju przedsiębiorczości w regionie, dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy; rozwijanie instytucji dialogu społecznego, a także wzrost efektywności instytucjonalnej obsługi rynku pracy. W strategii podkreślono potrzebę podejmowania wszelkich działań ukierunkowanych na tworzenie nowych miejsc pracy. Stąd też istnieje konieczność tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw oraz pomoc w ich tworzeniu. Warmińsko-mazurski rynek pracy, będący w długotrwałym zastoju, stwarza wiele miejsc pracy dla różnego rodzaju przedsiębiorczości. Należy jednak zintensyfikować badania rynku pracy w celu wykrycia owych nisz, a następnie położyć nacisk na prawidłowy business plan i efektywny management w celu uniknięcia nieopłacalnych i źle zaplanowanych inwestycji. Istotny wpływ na tworzenie nowych miejsc pracy w województwie ma rozwój samozatrudnienia. W związku z tym wszelkie działania promujące i wspierające osoby chcące rozpocząć działalność gospodarczą, rozwój działań na rzecz przedsiębiorczości i innowacyjności (zwłaszcza w zakresie rozwijania współpracy sektora nauki i sektora gospodarczego na polu innowacji) w dalszej perspektywie powinny przełożyć się na powstanie nowych miejsc pracy [*Strategia zatrudnienia...*, 2015, s. 53].

Na kreowanie polityki rynku pracy mają wpływ działania skierowane na zwiększenie inwestycji w zasoby siły roboczej. Ich wynikiem powinna być poprawa zarówno pozycji firm, jak i samych pracowników na konkurencyjnym rynku pracy. Niemniej jednak, aby system sprawnie funkcjonował niezbędne jest dalsze doskonalenie działań zmierzających poprawy jakości edukacji. Kształcenie w dzisiejszym wymiarze gospodarczo-społecznym kraju staje się procesem permanentnym, trwającym od młodości przez cały okres życia zawodowego. Wymaga to istnienia sprawnego systemu edukacji, dostosowanego do potrzeb indywidualnych i rynku pracy. Miernikami uzyskania tego celu są: wskaźnik skolaryzacji na poziomie wyższym (wysoki wskaźnik skolaryzacji pociąga za sobą przyrost bardziej wykwalifikowanej siły roboczej), liczba zawodów zdobytych przez jednego pracującego, wzrost liczby osób bezrobotnych, uzyskujących stałe zatrudnienie po odbyciu kursów.

Stąd też należałoby tworzyć i doskonalić odpowiedni system edukacji, który dostosowany byłby do potrzeb rynku pracy. Konieczne jest podejmowanie działań zarówno w samym szkolnictwie, jak również powiązanie systemu kształcenia ustawicznego ze zmieniającymi się potrzebami rynku pracy. Ważnym elementem edukacji jest też ustawiczne kształcenie dorosłych. Efektem tych działań jest m.in. zapobieganie utracie zatrudnienia z powodu kompetencji nieadekwatnych do wymagań dynamicznie zmieniającej się gospodarki [*Strategia zatrudnienia...*, 2015, s. 53].

Działania regionalnej polityki rynku pracy województwa warmińsko-mazurskiego wyznacza także corocznie przygotowywany Regionalny Plan Działań (RPD)⁶, który jest oparty na podstawie założeń Krajowego Planu Działań. Obejmuje on szereg kluczowych założeń, służących rozwiązaniu najistotniejszych problemów rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim: tym samym wyznacza zakres podejmowanych przedsięwzięć przez samorząd województwa i samorządy powiatów oraz ich partnerów. Priorytety planu koncentrują się wokół polepszenia jakości zasobów ludzkich, zmniejszenia się poziomu bezrobocia oraz zwiększenia wzrostu zatrudnienia. Zaangażowani w jego wdrażanie i realizację są wszystkie instytucje rynku pracy, czyli publiczne służb zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego a także instytucje partnerstwa lokalnego i samorządy powiatów [Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia..., 2015, s. 7]. W 2014 r. w Regionalnym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia założono oraz osiągnięto cele przedstawione na rys. 2.



Rys. 2. Cele polityki rynku pracy w 2014 r.

Źródło: [Analiza sytuacji na rynku pracy..., 2015, s. 105].

⁶ Podstawowym dokumentem dla opracowania Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia (RPD) jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W myśl postanowienia art. 3 ust. 4 tej ustawy, samorząd województwa na podstawie Krajowego Planu Działań przygotowuje corocznie plan działań na rzecz zatrudnienia, określający priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia. Dokument powinien uwzględniać strategię rozwoju województwa, w tym w zakresie polityki społecznej.

Na podstawie analizy struktury regionalnego bezrobocia oraz uwarunkowań regionalnego rynku pracy (z uwzględnieniem założeń krajowej polityki zatrudnienia oraz zaktualizowanej strategii w zakresie polityki społecznej) w 2015 r. zostały wyodrębnione grupy priorytetowe, które należy objąć działaniami wspierająco-aktywizującymi: bezrobotni do 30 roku życia, osoby bezrobotne +50, długotrwale bezrobotni oraz bezrobotne osoby niepełnosprawne i inne osoby wykluczone i zagrożone wykluczeniem społecznym [Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia..., 2015, s. 44].

Kolejnym kluczowym dokumentem jest Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025, która zakłada innowacyjne kierunki rozwoju z uwzględnieniem wartości przyrodniczych regionu. Strategia stanowi podstawę programową do tworzenia regionalnych programów operacyjnych dla Warmii i Mazur. Opiera się na koncepcji trzech płaszczyzn rozwoju, które obejmują ludzi, gospodarkę i relacje pomiędzy nimi. Na tej podstawie zostały wyodrębniane trzy priorytety:

- 1) konkurencyjna gospodarka – priorytet ten sygnalizuje, iż realizacja wizji rozwojowej wymaga silnej gospodarki regionalnej opartej na specjalizacji i innowacyjności;
- 2) otwarte społeczeństwo – konkurencyjność gospodarki nie może być rozpatrywana bez otwartego i aktywnego społeczeństwa;
- 3) nowoczesne sieci – jednym z podstawowych czynników rozwoju regionów jest ich udział w różnego rodzaju sieci; stąd też udział regionów w sieciach wymaga współpracy zarówno międzynarodowej, jak też międzyregionalnej w układach biznesowych oraz instytucjonalnych z naciskiem na efekty ekonomiczne [Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego..., 2013, s. 7].

W ramach przyjętego priorytetu konkurencyjna gospodarka, jednym z celów operacyjnych analizowanej strategii jest tworzenie trwałego zatrudnienia w sektorach potrafiących konkurować na rynkach międzynarodowych. W związku z tym koniecznym staje się podejmowanie różnorodnych działań ukierunkowanych na wzrost potencjału już działających firm, tworzenie nowych oraz przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych [Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego..., 2013, s. 48].

W celu promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych realizowanych jest szereg projektów lokalnych, które mogą być współfinansowane z rezerwy środków Funduszu Pracy. Projekty te opracowywane są na podstawie wyników badań i analizy lokalnego rynku pracy. W rezultacie realizacji PO KL, w ramach dotychczas zakontraktowanych projektów, w Priorytecie VI i Działaniu 8.1 wsparcie uzyskało ponad 102 500 osób – mieszkańców regionu, w tym ponad

65 000 osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. Ponadto, udzielono 12 306 dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. W ramach działań projektowych realizowane są przede wszystkim szkolenia, które wpisują się w branże istotne dla rozwoju regionu. Wsparcie w ramach tych szkoleń uzyskało 7600 przedsiębiorstw w województwie (głównie MŚP) i ponad 33 500 osób w nich zatrudnionych podniosło kwalifikacje stosownie do potrzeb swoich pracodawców.

Na szczególną uwagę zasługuje projekt zrealizowany przez Elbląską Radę Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych (ERKON). Jego celem było wsparcie osób o niepełnosprawności słuchowej, psychicznej lub intelektualnej. Działania realizowano zarówno w Elblągu, jak i Olsztynie. Podczas trwania projektu wypracowano 3 modele dotyczące zatrudnienia wspomaganego osób z niepełnosprawnością intelektualną, psychiczną oraz słuchową. W efekcie wdrażania tych modeli ERKON osiągnął wskaźnik poziomu zatrudnienia – 63,3%.

Innym ważnym projektem, którego realizacja zakończyła się w 2014 r., jest Warmińsko-Mazurskie Forum Społecznie Odpowiedzialnego Biznesu – przedsięwzięcie realizowane było przez Elbląską Radę Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych w partnerstwie z Samorządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Fundacją Instytut Społecznej Odpowiedzialności Organizacji oraz Centrum Rehabilitacyjnym Petrea z Finlandii. Celem projektu było wypracowanie innowacyjnych mechanizmów zachęcających i przygotowujących przedsiębiorców z sektora MŚP do wdrożenia strategii CSR. W ramach projektu podjęto również szereg działań ukierunkowanych na upowszechnianie idei CSR wśród różnych grup interesariuszy. Ponadto, zawiązano Warmińsko-Mazurskie Forum Społecznie Odpowiedzialnego Biznesu oraz stworzono model doradztwa i szkoleń dla przedsiębiorców w zakresie budowania i wdrożenia strategii CSR [Analiza sytuacji na rynku pracy..., 2015, s. 83-84].

Przedstawione strategie i działania lokalne rynku pracy na Warmii i Mazurach nie wyczerpują w pełni tematu, niemniej jednak mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań i analiz. Wskazują jednoznacznie na konieczność dalszych intensywnych prac nad doskonaleniem istniejących i opracowywaniem nowych kierunków działań w omawianym obszarze.

4. Wnioski i rekomendacje

Tworzenie atrakcyjnego rynku pracy mierzone jest spadkiem stopy bezrobocia oraz zbliżeniem średniej płacy w województwie do poziomu średniej krajowej. Dlatego też polityka rynku pracy województwa warmińsko-mazurskiego,

wszystkie jej działania powinny zmierzać do tworzenia miejsc pracy, kształcenia i przekwalifikowania ludności pod tym kątem. Miejsca pracy mogą powstać jedynie w rozwojowych gałęziach gospodarki regionu. Na wzrost potencjału gospodarczego regionu powinno składać się szereg zintegrowanych działań. Nie wystarczy bowiem jedynie zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych. Ważne jest, by były one zdolne konkurować na rynku. Czynniki decydujące, to poziom innowacyjności i dostęp do kapitału. Do ich realizacji w regionie jest konieczne:

- tworzenie regionalnych centrów innowacyjnych i transferu nowych technologii,
- tworzenie innowacyjnych segmentów lokalnych, rozszerzenie działalności doradczej, w tym powierzenie ośrodkom doradztwa rolniczego doradztwa w zakresie wdrażania innowacji,
- tworzenie centrów powiązań kooperacyjnych inicjujących i wspierających rozwój kooperacji w regionie,
- wspieranie inicjatyw przedsiębiorców i osób fizycznych zainteresowanych tworzeniem nowych miejsc pracy,
- stworzenie regionalnego systemu informacji gospodarczej,
- realizacja regionalnego programu promocji jakości,
- tworzenie i wspieranie silnych kapitałowo i dostępnych na terenie całego regionu funduszy poręczeń kredytowych.

Urzeczywistnienie tych założeń strategicznych jest istotne dla przyszłego rynku pracy i zmniejszania bezrobocia. Ważne jest kreowanie lokalnych liderów – ich identyfikacja, wyszkolenie, stworzenie warunków pracy i monitorowanie osiągnięć. Tworzenie warunków współpracy do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu zależy m.in. od sprawnego funkcjonowania administracji publicznej na wszystkich poziomach. Oznacza to potrzebę wdrażania w urzędach systemów jakości i ich certyfikację. Gwarantem wysokiej jakości pracy jej dobra organizacja, odpowiednie warunki pracy, kompetentna, szkoląca się, dobrze opłacana i apolityczna kadra, podlegająca okresowym ocenom. Dlatego też istotne jest wyedukowanie pracowników administracji publicznej w zakresie planowania przedsięwzięć rozwojowych i zarządzania finansami [Strategia Rozwoju Województwa..., 2002, s. 28].

Podsumowanie

Analiza sytuacji na rynku pracy w regionie warmińsko-mazurskim wskazuje na konieczność wzmożonych działań w kierunku zmniejszenia bezrobocia. Obliguje do tego m.in. najwyższa w kraju stopa bezrobocia. Z perspektywy możliwości wzrostu gospodarczego szczególnie istotne jest zwiększenie konku-

rencyjności województwa oraz pozyskanie inwestorów strategicznych, którzy tworzyliby nowe miejsca pracy. Równie ważnym zadaniem jest pobudzenie aktywności zawodowej osób bezrobotnych, a także dostosowanie popytu do podaży na rynku pracy.

Poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy wymaga świadomego działania władz regionalnych i lokalnych na rzecz zwiększenia potencjału kapitału ludzkiego, położenia większego nacisku na stymulowanie strony popytowej rynku pracy: jak również wykorzystania aktywności oraz doświadczeń organizacji pozarządowych w tym zakresie [Gorzelał, Herbst i Olechnicka, 2006, s. 37].

Literatura

- Analiza sytuacji na rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim w 2014 roku* (2015), Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Gorzelał G., Herbst M., Olechnicka A. (2009), *Jak poprawić sytuację na „trudnym” rynku pracy? Analiza sytuacji województwa warmińsko-mazurskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(23).
- Kryńska E. (2009), *Powiatowa perspektywa polityki rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 11-12.
- Raport nr 1 z realizacji strategii zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w województwie warmińsko-mazurskim do 2020 roku. Stan na koniec 2009 roku*, Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia na 2015 rok* (2015), Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Regulski A., Zawistowski J. (2011), *Ewaluacja Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020. Raport końcowy*, IBS, Reytech, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, Dz.U. poz. 1145.
- Rubacka E., Wojciechowska-Wachuła P. (2015), *Barometr zawodów. Raport podsumowujący badanie w województwie warmińsko-mazurskim*, Wojewódzki Urząd Pracy, Kraków.
- Rzeszutek J., Komar Z. (1999), *Ekonomiczno-społeczne skutki przekształceń własnościowych obszarów wiejskich Warmii i Mazur* [w:] E. Niedzielski (red.), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości gospodarczej na terenach wiejskich w kontekście integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku* (2011), Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025 roku* (2013), Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

- Strategia rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego* (2002), Urząd Marszałkowski, Olsztyn.
- Strategia zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w województwie warmińsko-mazurskim do 2020 roku* (2015), Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Tarkowska E. (2006), *Młode pokolenie z byłych PGR-ów: dziedziczenie biedy czy wychodzenie z biedy*, „Polityka Społeczna”, nr 11/12.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.
- Waldziński D., Śledź D. (2009.), *Raport końcowy. Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce województwa warmińsko-mazurskiego (w kontekście zarządzania zmianą gospodarczą)*, GRUPA Olsztyńska Szkoła Biznesu – Instytut Badań i Analiz, Olsztyn.
- Wojewódzki Program Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015-2010 (2015), Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- [www 1] http://np.prognozowaniezatrudnienia.pl/prognoza-zatrudnienia-wyniki?form_przekroj%5Bdata%5D%5B%5D=28&form_przekroj%5Btype%5D=show&form_przekroj%5Bcurrent_button_id%5D=forecast_province&scenariusz%5Bscenariusz_makro%5D=pos&scenariusz%5Bscenariusz_zawodowy%5D=pos&form_grupa_zawodowa%5Bdata%5D%5B0%5D%5Bwielkie_grupy_zawodowe%5D=&form_grupa_zawodowa%5Bdata%5D%5B1%5D%5Bduze_grupy_zawodowe%5D=&form_grupa_zawodowa%5Bdata%5D%5B2%5D%5Bśrednie_grupy_zawodowe%5D=&form_grupa_zawodowa%5Btype%5D=show&form_grupa_zawodowa%5Bcurrent_button_id%5D=forecast_profession (dostęp: 20.09.2016).
- [www 2] <http://olsztyn.stat.gov.pl> (dostęp: 29.11.2015).
- [www 3] <http://stat.gov.pl/aktualnosci/3,strona.html> (dostęp: 10.12.2015).
- [www 4] http://www.rynekpracy.pl/wskazniki_woj.php?w=16&warmińsko-mazurskie (dostęp: 4.12.2015).

THE LABOR MARKET IN WARMIA AND MAZURY – STRATEGIES AND LOCAL ACTIVITIES

Summary: The contemporary labor market is being constantly transformed and keeps dictating new trends in employment. In the currently applicable legal provisions contained in the strategic documents of socio-economic policy special attention is paid to the issues of employment and the labor market. It is one of the most important social policy areas and its activities are focused mainly on social objectives, the most important of which is counteracting the inequalities in the access to employment.

The goal of this article is to present the ongoing changes that have occurred recently in the labor market in Warmia and Mazury, to present local activities undertaken in order to activate the unemployed and combat unemployment, as well as to show good practices in this area.

Keywords: labor market, unemployment, employment, professional activity.