

**Przestrzenie
ukrytego potencjału
rynku pracy**
Budowa
kapitału społecznego
w regionie
kujawsko-pomorskim
Pod redakcją
Radostawa Sojaka

Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
Toruń 2006



EPS
Europejski Fundusz Społeczny



ZPORR
Ośrodek Pomocy Regionalnej

Recenzent
Krzysztof Piątek

Projekt graficzny okładki i stron tytułowych
Krzysztof Skrzypczyk

Redaktor
Mirosława Buczyńska

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
Toruń 2006

ISBN 83-231-1961-9

Druk pracy sfinansowany ze środków projektu badawczego
umowa nr Z/2.04/II/2.1/31/05

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA

ul. Gagarina 39, 87-100 Toruń
tel.: (056) 611 42 95, fax: 611 47 05
dwyd@uni.torun.pl

Dystrybucja: Biuro Promocji, ul. Reja 25, 87-100 Toruń
tel./fax (056) 611 42 38, books@umk.pl
www.wydawnictwo.uni.torun.pl

Łamanie: Dział Wydawnictw UMK
Druk: Zakład Poligrafii UMK

SPIS TREŚCI

Wykaz używanych skrótów	9
Wprowadzenie	
Przestrzenie ukrytego potencjału, czyli Sociologiczna Wartość Dodana (SWD) — <i>Radosław Sojak, Andrzej Zybortowicz</i>	11
Analiza danych zastanych — uwagi o metodzie	12
Zarządzanie pośrednie i procesy długiego trwania — per- spektywa socjologiczna	18
Rozdział 1	
Potencjał innowacyjny województwa kujawsko-pomorskiego — <i>Karolina Grabowska-Garczyńska, Daniel Wicenty</i>	27
Wstęp	27
Kapitał ludzki	31
Poziom wykształcenia	31
Mobilność	38
Mobilność przestrzenna	39
Elastyczność zawodowa	41
Możliwości korzystania z nowych technologii	43
Podsumowanie	44
Instytucje i infrastruktura	45
Sektor B+R	46
Działalność innowacyjna w przedsiębiorstwach	49
Parki naukowo-technologiczne	53
Regionalna Strategia Innowacji w kujawsko-pomorskim	56
Podsumowanie	60

Czynniki społeczno-kulturowe	61
Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego – ogólna charakterystyka	61
Poziom kapitału społecznego w Polsce i województwie kujawsko-pomorskim	63
Czynniki kulturowe	68
Rekomendacje	72
Rozdział 2	
Analiza potencjału rynku lokalnego i czynników makroekonomicznych kształtujących lokalny rynek pracy w województwie kujawsko-pomorskim – <i>Marcin Splawski, Piotr Stankiewicz</i> ...	75
Charakterystyka rynku lokalnego i jego podstawowe problemy	76
Potencjał regionu	79
Bariera rozwoju lokalnego rynku pracy	80
Bariera demograficzna	81
Bariera infrastrukturalna	83
Inwestycje zagraniczne	85
Edukacja i działalność badawczo-rozwojowa	85
Bariera instytucjonalna	86
Bariera formalno-prawna	89
Bariera kulturowa	93
Przełamywanie barier	97
Rekomendacje	99
Rozdział 3	
Rozwój społeczno-gospodarczy regionu kujawsko-pomorskiego w kontekście bezpośrednich inwestycji zagranicznych – <i>Jolanta Szlachta</i>	103
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne – krótkie <i>videndum</i> <i>cum</i>	107
BIZ w regionie kujawsko-pomorskim a rozwój społeczno-gospodarczy regionu	111

Atrakcyjność inwestycyjna regionu kujawsko-pomorskiego ...	114
Regionalne inicjatywy proinwestycyjne	123
BIZ w województwie kujawsko-pomorskim – podsumowanie	125
Rekomendacje	127
Rozdział 4	
Analiza zmian zachodzących w małych i średnich przedsiębiorstwach – <i>Karolina Grabowska-Garczyńska</i>	135
Efekty oddziaływania małych i średnich przedsiębiorstw na region	138
Kondycja sektora małych i średnich przedsiębiorstw	141
Liczba zarejestrowanych małych i średnich przedsiębiorstw ...	142
Liczba aktywnych małych i średnich przedsiębiorstw	143
Rozmieszczenie przestrzenne małych i średnich przedsiębiorstw w regionie	145
Udział małych i średnich przedsiębiorstw w eksporcie	145
Marka firmy – rankingi	147
Szkolenia w małych i średnich przedsiębiorstwach	148
Inwestycje w małych i średnich przedsiębiorstwach	150
Konkurencyjność sektora małych i średnich przedsiębiorstw ...	152
Innowacyjność sektora małych i średnich przedsiębiorstw ...	153
Ukryty potencjał lokalnego rynku pracy i uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw	154
Rekomendacje	173
Załącznik 1. Spis tabel, wykresów i mapek	179
Załącznik 2. Lista adresowa lokalizacji świadczenia usług przez ośrodki KSU dla MŚP	181
Doradcy e-MŚP w województwie kujawsko-pomorskim ...	185
Punkty konsultacyjno-doradcze w województwie kujawsko-pomorskim	186

- słabym poziomem zaangażowania obywateli w instytucje typu *non-profit*;
- niską frekwencją wyborczą;
- niskim poziomem zaufania.

Stan taki może doprowadzić do sytuacji „paradoksu rozwoju regionalnego”: zapóźnione technologicznie regiony potrzebują wysokich nakładów inwestycyjnych, których nie są w stanie wchłonąć ze względu na słabość powiązań sieciowych między szkołami wyższymi, przedsiębiorcami i urzędnikami.

Rekomendacja 3.1: Należy wspomagać te działania, które mogą przyczynić się do podwyższenia kapitału społecznego regionu. Pola aktywności, które wydają się szczególnie obiecujące w tej mierze, to przede wszystkim amatorski sport i działalność artystyczna. W związku z tym należałoby się zastanowić nad:

- obniżeniem podatków dla artystów związanych z regionem;
- dotowaniem tych form działalności kulturalnej, sportowej i artystycznej, które angażują obywateli w charakterze aktywnych uczestników, nie zaś widzów (np. chóry lub teatry amatorskie).

Rekomendacja 3.2: Kapitał społeczny może być traktowany jako dobro samo w sobie, niezależnie od jego pozytywnego wpływu na innowacyjność regionu. Można więc dążyć do takiego projektowania przestrzeni miejskiej, które będzie sprzyjało spontanicznemu kontaktowaniu się obywateli (płace zabaw dla dzieci, parki i placyki z ławkami, stolikami dla dorosłych itd.).

Rekomendacja 3.3: Władze samorządowe regionu powinny zainicjować wspólne spotkania urzędników, ludzi nauki, polityki oraz przedsiębiorców zainteresowanych problemem innowacyjności w formie sprzyjającej powstawaniu sieci nieformalnych kontaktów (np. warsztaty z komunikacji interpersonalnej zamiast konferencji).

Rozdział 2

ANALIZA POTENCJAŁU RYNKU LOKALNEGO I CZYNNIKÓW MAKROEKONOMICZNYCH KSZTAŁTUJĄCYCH LOKALNY RYNEK PRACY W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM*

Marcin Splawski, Piotr Stankiewicz

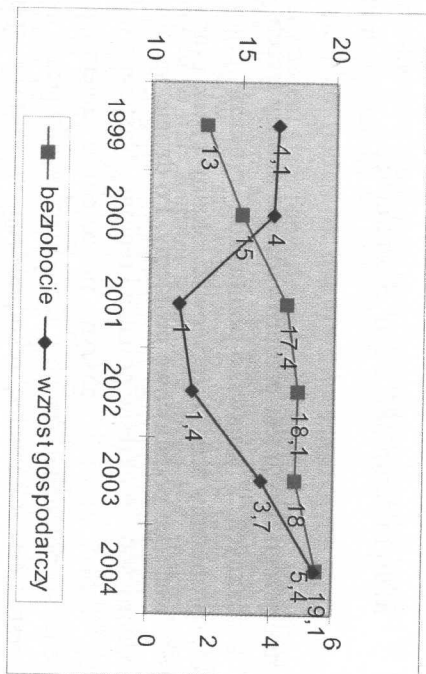
Celem niniejszego tekstu jest przeprowadzenie analizy trzech problemów związanych z kujawsko-pomorskim rynkiem pracy. Po pierwsze, spróbujemy scharakteryzować lokalny rynek pracy oraz zidentyfikować jego podstawowe problemy. Po drugie, spróbujemy w przybliżony sposób określić potencjał regionu. Następnie wskażemy typy barier, które w naszym przekonaniu uniemożliwiają wyzwoleńcze się potencjału regionu. Konkluzją wynikającą z analizy tych kwestii jest zestawienie rekomendacji w zakresie sposobu przełamania tychże barier.

* Niniejszy tekst jest skróconą wersją raportu „Analiza potencjału rynku lokalnego i czynników makroekonomicznych kształtujących lokalny rynek pracy w województwie kujawsko-pomorskim” opracowanego w ramach projektu „Badanie ukrytego potencjału lokalnego rynku pracy. Monitoring Plus”, finansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny (ZPORR, Działanie 2.1) i budżet państwa.

CHARAKTERYSTYKA RYNKU LOKALNEGO I JEGO PODSTAWOWE PROBLEMY

Do podstawowych problemów kujawsko-pomorskiego rynku pracy należą:

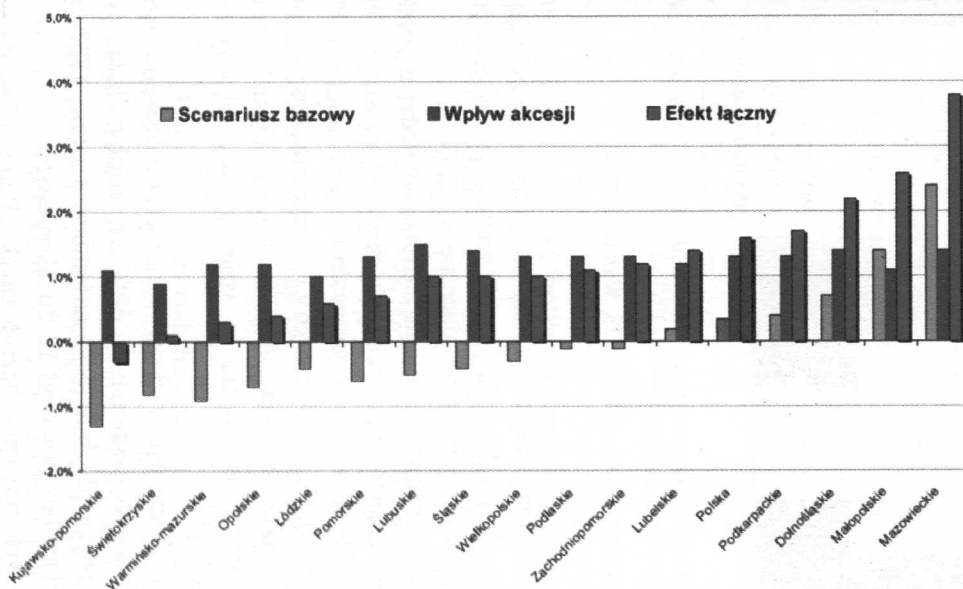
- **nieustannie wzrastająca stopa bezrobocia**; nawet wzrost gospodarczy nie jest w stanie zahamować tego trendu. Jak pokazuje poniższy wykres, w województwie kujawsko-pomorskim mieliśmy przez ostatnie lata do czynienia z sytuacją, w której pomimo wzrostu PKB rosło również bezrobocie.



Wykres 3. Wzrost gospodarczy w skali kraju a stopa bezrobocia w województwie kujawsko-pomorskim

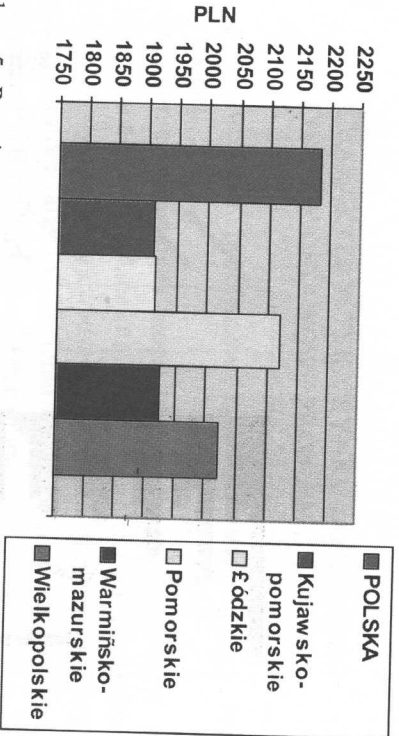
Na podstawie: *Rocznik statystyczny województw*, GUS, Warszawa 2004; WUP Toruń; obliczenia własne na podstawie danych GUS.

- **niekorzystne prognozy rozwoju województwa**. Według projekcji IBnGR, dotyczącej wpływu integracji z UE na polskie regiony, województwo kujawsko-pomorskie będzie jedynym województwem w kraju, w którym w latach 2004–2012 nie tylko nie wzrośnie, lecz wręcz spadnie zatrudnienie. Również wzrost



Wykres 4. Średnioroczny wzrost zatrudnienia w latach 2004–2012 według województw

Źródło: projekcja IBnGR.



Wykres 5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w 2003 roku w wybranych województwach

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

wartości dodanej ma utrzymywać się na najniższym poziomie w kraju. Integracja z UE zdoła jedynie zredukować negatywne tendencje na rynku pracy utrzymujące się w regionie¹¹⁷.

— **istnienie wyraźnych różnic w poziomie bezrobocia między największymi miastami regionu a obszarami wiejskimi.** W kwietniu 2005 roku bezrobocie Bydgoszczy utrzymywało się na poziomie 11,7% w Toruniu zaś 12,9%, podczas gdy w większości powiatów zbliżano się bądź nawet przekraczało 30%. Po odliczeniu Torunia i Bydgoszczy stopa bezrobocia w województwie wynosi nie 23,3%, lecz 28,9%¹.

— **długotrwałe bezrobocie.** Spośród wszystkich bezrobotnych w województwie kujawsko-pomorskim 36% to osoby, które są bezrobotne powyżej 24 miesięcy, natomiast kolejne 17% to osoby pozostające bez pracy od 12 do 24 miesięcy.

— **niski poziom wykształcenia bezrobotnych.** Ponad 3/4 ogółu bezrobotnych (76%) to bezrobotni posiadający wykształcenie

¹¹⁷ Marcin Nowicki (red.), *Jak integracja z Unią Europejską wpłynie na polskie regiony?*, IBnGR, Gdańsk 2003.

zawodowe lub niższe. Niski poziom wykształcenia znacząco utrudnia znalezienie pracy i ewentualne przekwalifikowanie się, co może spowodować trwałe wykluczenie ze społeczeństwa osób, które staną się niezdolne do podjęcia pracy.

— **poziom bezrobocie wśród ludzi młodych.** 55% spośród ogółu bezrobotnych to ludzie do 34 roku życia. Z taką strukturą bezrobocia wiąże się zagrożenie wytworzenia grupy młodych ludzi, którzy będą trwałe niezdolni do podejmowania jakiegokolwiek zatrudnienia.

POTENCJAŁ REGIONU

Region kujawsko-pomorski cechuje się następującymi właściwościami, które mogą być potraktowane jako zawierające potencjał rozwojowy:

- **obecność zaplecza badawczo-rozwojowego i edukacyjnego** — 16 wyższych uczelni, rosnąca liczba jednostek badawczo-rozwojowych (42 w 2003 roku), wzrost liczby podmiotów gospodarczych w sektorze edukacji o 7,6% w roku 2004 w stosunku do roku ubiegłego;
- **stabilizowanie się liczby osób prowadzących własną działalność gospodarczą** (spadek niższy od średniej krajowej), co pozwala wnioskować o polepszeniu się sytuacji rodzinnych przedsiębiorców gospodarczych. W przyszłości powinno to skutkować wzrostem aktywności podmiotów *small businessu* w obszarze szkoleń pracowników, zwiększaniem inwestycji i skali działania;
- **niskie koszty pracy** — wynagrodzenia brutto w województwie kujawsko-pomorskim jest niższe od średniej krajowej i średnich we wszystkich województwach ościennych (zob. wykres nr 5); niskie koszty pracy mogą stanowić istotny czynnik wpływający na atrakcyjność inwestycyjną regionu;

— **dobra sytuacja rolnictwa** — grunty rolne w kujawsko-pomorskim obejmują 1034 tys. ha, co stanowi 58% powierzchni województwa. Wartość skupu produktów rolnych liczona w cenach bieżących rośnie nieprzerwanie od 1995 roku. W 2003 roku wyniosła w kujawsko-pomorskim 2227,1 mln złotych, co dawało 2095 złotych na hektar. Stanowiło to 133% średniej krajowej, która wynosi 1567 zł/ha. Na tę przewagę składa się przede wszystkim wartość produkcji roślinnej (158% średniej krajowej), lecz także w obszarze produkcji zwierzęcej województwo jest powyżej średniej krajowej (121%)¹¹⁸. Kujawsko-pomorskie pochwalic się może najwyższym w kraju stopniem rozdysonowania ziem będących własnością Skarbu Państwa i pozostających w gestii Agencji Nieruchomości Rolnych. W posiadaniu Agencji Nieruchomości Rolnych znajduje się 270 tys. ha, z czego do rozdysonowania pozostało jedynie 3,2 tys. ha. Skutkuje to wysoką wartością skupu produktów rolnych, która rośnie nieprzerwanie od 1995 roku i w 2003 roku była wyższa o jedną trzecią od średniej krajowej.

BARIERY ROZWOJU LOKALNEGO RYNKU PRACY

Wydaje się, że w województwie kujawsko-pomorskim mamy do czynienia z sytuacją, w której potencjał lokalnego rynku pracy jest dość znaczący. Pomimo wielu opisanych powyżej zalet regionu wciąż występują poważne problemy. Pozwala to domniemywać, że muszą istnieć jakieś bariery i ograniczenia, uniemożliwiające zrealizowanie się tego „ukrytego potencjału”. Celem przeprowadzonej przez nas analizy potencjału rynku lokalnego i czynników makroekonomicznych kształtujących lokalny rynek pracy w województwie kujawsko-pomorskim było zidentyfikowanie i opisanie tych barier z per-

¹¹⁸ Dane zaczerpnięte z *Rocznika statystycznego województw 2004*, GUS, Warszawa 2004.

spektywy socjologicznej. Wyszczególniliśmy pięć rodzajów takich barier:

- bariery demograficzne;
- bariery infrastrukturalne;
- bariery instytucjonalne;
- bariery formalno-prawne;
- bariery kulturowe.

BARIERY DEMOGRAFICZNE

Wyniki „Narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań” oraz „Powszechnego spisu rolnego” wskazują na **ujemne saldo migracji** w latach 1989–2002. Choć raczej nie można mówić o masowym exodusie mieszkańców województwa (w roku 2002 ubyło w sumie tylko nieco ponad 1 tys. spośród 2 milionów mieszkańców województwa), to wiele mówiące są wyniki migracji wewnątrzwojewódzkiej. W podregionie bydgoskim wszystkie powiaty (poza bydgoskim) wykazały spadek liczby mieszkańców (w skrajnych przypadkach nawet o ponad 2 tys. osób), podczas gdy do Bydgoszczy napłynęło ponad 6 tys. nowych mieszkańców. Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w podregionie toruńsko-włocławskim — we wszystkich powiatach (znów poza toruńskim) ubywało mieszkańców, podczas gdy w Toruniu liczba ludności wzrosła o ponad 8 tys.¹¹⁹

Można więc mówić o ogólnej **ucieczce ludności wiejskiej do miast**, która przyczyniła się do pogłębienia się różnic dzielących miasto i wieś. Ze wsi wyjeżdżają najczęściej młodzi, lepiej wykształceni, bardziej zaradni i przedsiębiorczy. Świadczyć może o tym fakt, że na ujemne saldo migracji, wynoszące 1057 osób, 987 to osoby w wieku 20–34 lat. Nie dziwi fakt, że największy ubytek mieszkańców zanotowano w powiatach, w których jest obecnie najwyższa stopa

¹¹⁹ Na podstawie: *Migracje ludności. Województwo kujawsko-pomorskie*, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2004.

bezrobocia (zblizona bądź przewyższająca 30%) – tzn. znińskim, sepońskim, nakielskim, lipnowskim czy włocławskim.

Warto jednak odnotować, że **tendencja ta w ostatnich latach uległa odwróceniu**. W roku 2003 mieliśmy wprawdzie do czynienia z utrzymującym się ujemnym saldem migracji, lecz zarazem odwróceniu uległa relacja między miastem i wsią – coraz więcej ludzi przenosi się z miast na wieś. W roku 2003 było to 8,6 tys. osób, o ponad 1 tys. więcej niż rok wcześniej. W sumie liczba mieszkańców wsi zwiększyła się o 1,8 tys., natomiast miast spadła o 3,1 tys.¹²⁰

Dane te można interpretować różnorako – z jednej strony wskazywać one mogą na **polepszający się standard życia i wzrastający dobrobyt mieszkańców miast**, których stać na zakup nieruchomości na wsi. Może to też świadczyć o zahamowaniu negatywnego trendu, będącego efektem transformacji społeczno-gospodarczej kraju, polegającego na masowym przenoszeniu się mieszkańców wsi do miast w poszukiwaniu pracy.

Jednak z drugiej strony, poza migracjami z miast na tereny wiejskie, prawie pół tysiąca za granicę, zaś spośród 6,5 tys. osób, które wyjechały do innego województwa, ponad 4 tys. stanowią mieszkańcy miast¹²¹. Może to wskazywać na **niską atrakcyjność miast regionu**, które nie są w stanie zatrzymać swoich mieszkańców, i to z reguły tych najlepiej wykształconych i najbardziej mobilnych.

Nie są niestety prowadzone żadne badania dotyczące dalszych losów absolwentów wyższych uczelni, studiujących w kujawsko-pomorskim. Dane GUS, oparte jedynie na informacjach o statym meldunku, często nie są w stanie ująć losów studentów dojeżdżających regularnie na studia bądź takich, którzy w ogóle nie zameldowali się na stałe w Toruniu. Nie wiemy więc, jak wielu z nich wraca do swoich miejscowości, zostaje na miejscu, bądź migruje do innych

regionów. Takie badania pozwoliłyby na ocenę atrakcyjności regionu kujawsko-pomorskiego i jego rynku pracy w kontekście wymagań najlepiej wykwalifikowanej grupy potencjalnych pracowników.

BARIERY INFRASTRUKTURALNE

Na bariery infrastrukturalne składa się przede wszystkim **słabo rozwinięta sieć komunikacyjna**, utrudniająca łączność zarówno w obszarze regionu, jak i z innymi dużymi miastami. Z jednej strony położenie kujawsko-pomorskiego stanowić może o jego potencjale – umiejscowienie na skrzyżowaniu dróg wiodących do Trójmiasta, Olsztyna, Poznania i Warszawy. Z drugiej jednak strony ani z Torunia, ani z Bydgoszczy nie odjeżdżają żadne pociągi ekspresowe (nie wspominając już o InterCity). Stanowiąca pewną alternatywę daleko dystansowa komunikacja autobusowa wykonywana przez prywatne firmy łączy województwo jedynie z Warszawą. Dodac należy, że przez województwo kujawsko-pomorskie nie przebiega ani jeden kilometr autostrady.

Jedynie lotnisko w województwie znajduje się w Bydgoszczy i nie należy do wiodących portów lotniczych w kraju; pomimo że ze względu na swe położenie mogłoby ono stanowić alternatywę dla lotnisk w Poznaniu, Gdańsku czy Warszawie, to m.in. niekorzystna komunikacja z Bydgoszczą nie wpływa dobrze na rozwój tego portu lotniczego. Z kolei dla mieszkańców województwa dotarcie do lotnisk w innych miastach jest utrudnione z tych samych powodów. Jakość sieci komunikacyjnej wpływa z jednej strony na rozwój gospodarczy regionu i jego atrakcyjność inwestycyjną, lecz z drugiej strony przekłada się bezpośrednio na sytuację na rynku pracy, warunkując mobilność zawodową¹²². Zarówno osoby już pracujące,

¹²⁰ Na podstawie: *Rocznik statystyczny województwa kujawsko-pomorskiego 2004*, Bydgoszcz 2004, tabl. 23 (50), s. 103.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Kwestia kosztów dojeżdżania do pracy jest często poruszana w dyskusjach prasowych. Dobrze obrazuje ten problem następujący cytat z „Gazety Wyborczej”, odnoszący się do sytuacji pielęgniarek: „Do

bezrobocia (zbliziona bądź przewyższająca 30%) – tzn. zniżskim, sepołenskim, nakielskim, lipnowskim czy wrocławskim.

Warto jednak odnotować, że **tendencja ta w ostatnich latach uległa odwróceniu**. W roku 2003 mieliśmy wprawdzie do czynienia z utrzymującym się ujemnym saldem migracji, lecz zarazem odwróceniu uległa relacja między miastem i wsią – coraz więcej ludzi przenosi się z miast na wieś. W roku 2003 było to 8,6 tys. osób, o ponad 1 tys. więcej niż rok wcześniej. W sumie liczba mieszkańców wsi zwiększyła się o 1,8 tys., natomiast miast spadła o 3,1 tys.¹²⁰

Dane te można interpretować różnorako – z jednej strony wskazywać one mogą na **polepszający się standard życia** i wznrastający dobrobyt mieszkańców miast, których stać na zakup nieruchomości na wsi. Może to też świadczyć o zahamowaniu negatywnego trendu, będącego efektem transformacji społeczno-gospodarczej kraju, polegającego na masowym przenoszeniu się mieszkańców wsi do miast w poszukiwaniu pracy.

Jednak z drugiej strony, poza migracjami z miast na tereny wiejskie, prawie 6,5 tys. osób wyjechało w 2003 roku do innego miasta, prawie pół tysiąca za granicę, zaś spośród 6,5 tys. osób, które wyjechały do innego województwa, ponad 4 tys. stanowili mieszkańcy miast¹²¹. **Może to wskazywać na niską atrakcyjność miast regionu**, które nie są w stanie zatrzymać swoich mieszkańców, i to z reguły tych najlepiej wykształconych i najbardziej mobilnych.

Nie są niestety prowadzone żadne badania dotyczące dalszych losów absolwentów wyższych uczelni, studiujących w kujawsko-pomorskim. Dane GUS, oparte jedynie na informacjach o statym meldunku, często nie są w stanie ująć losów studentów dojeżdżających regularnie na studia bądź takich, którzy w ogóle nie zameldowali się na stałe w Toruniu. Nie wiemy więc, jak wielu z nich wraca do swoich miejscowości, zostaje na miejscu, bądź migruje do innych

regionów. Takie badania pozwoliłyby na ocenę atrakcyjności regionu kujawsko-pomorskiego i jego rynku pracy w kontekście wymaganą najlepiej wykwalifikowanej grupy potencjalnych pracowników.

BARIERY INFRASTRUKTURALNE

Na bariery infrastrukturalne składa się przede wszystkim **słabo rozwinięta sieć komunikacyjna**, utrudniająca łączność zarówno w obszarze regionu, jak i z innymi dużymi miastami. Z jednej strony położenie kujawsko-pomorskiego stanowić może o jego potencjale – umiejscowienie na skrzyżowaniu dróg wiodących do Trójmiasta, Olsztyna, Poznania i Warszawy. Z drugiej jednak strony ani z Torunia, ani z Bydgoszczy nie odjeżdżają żadne pociągi ekspresowe (nie wspominając już o InterCity). Stanowiąca pewną alternatywę daleko dystansowa komunikacja autobusowa wykonywana przez prywatne firmy łączy województwo jedynie z Warszawą. Dodać należy, że przez województwo kujawsko-pomorskie nie przebiega ani jeden kilometr autostrady.

Jedynie lotnisko w województwie znajduje się w Bydgoszczy i nie należy do wiodących portów lotniczych w kraju; pomimo że ze względu na swe położenie mogłoby ono stanowić alternatywę dla lotnisk w Poznaniu, Gdańsku czy Warszawie, to m.in. niekorzystna komunikacja z Bydgoszczą nie wpływa dobrze na rozwój tego portu lotniczego. Z kolei dla mieszkańców województwa dotarcie do lotnisk w innych miastach jest utrudnione z tych samych powodów. Jakość sieci komunikacyjnej wpływa z jednej strony na rozwój gospodarczy regionu i jego atrakcyjność inwestycyjną, lecz z drugiej strony przekłada się bezpośrednio na sytuację na rynku pracy, warunkując mobilność zawodową¹²². Zarówno osoby już pracujące,

¹²⁰ Na podstawie: *Rocznik statystyczny województwa kujawsko-pomorskiego 2004*, Bydgoszcz 2004, tabl. 23 (50), s. 103.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Kwestia kosztów dojeżdżania do pracy jest często poruszana w dyskusjach prasowych. Dobrze obrazuje ten problem następujący cytat z „Gazety Wyborczej”, odnoszący się do sytuacji pielęgniarzek: „Do

rozważając możliwość zmiany pracy biorą pod uwagę odległość od domu i łatwość dojeżdżania do pracy, jak i bezrobotni poszukujący pracy najczęściej poszukują jej jedynie w swoim najbliższym otoczeniu. Wpływa na to oczywiście z jednej strony ogólna niechęć do zmiany miejsca zamieszkania w związku z poszukiwaniem pracy, jak również częsty brak własnego samochodu, co w znacznym stopniu utrudnia codzienne dojazdy do pracy. Wszystko to sprawia, że jakość lokalnej sieci komunikacyjnej — słabej w kujawsko-pomorskim — ma relatywnie większe znaczenie dla sytuacji na rynku pracy niż w wielu regionach bardziej rozwiniętych.

Tymczasem w latach 2000–2003 w województwie kujawsko-pomorskim zmniejszała się zarówno liczba połączeń autobusowych, jak i liczba obsługiwanych pasażerów¹²³. O blisko 20% spadła liczba eksploatowanych linii kolejowych. Z roku na rok maleje liczba regionalnych połączeń kolejowych. Również stan dróg w województwie pozostawia wiele do życzenia.

Od 1999 do 2003 roku sieć drogowa w kujawsko-pomorskim powiększyła się z 23 tys. km do 24 tys. km, przyrost roczny wynosił więc niespełna 0,5%. Należy jednak dodać, że pod względem tej tendencji województwo nie odstawało ani od innych województw, ani od średniej krajowej. Drogi o utwardzanej nawierzchni stanowią

warszawskich szpitali codziennie dojeżdża kilkakset kobiet z Siedlec, Góry Kalwarii, Małkini. Większość wstaje o 4 nad ranem, w domu jest wieczorem. Na bilety do stolicy wydadzą jedną czwartą, a czasem nawet jedną trzecią pensji. Ale dojazd to tańsze rozwiązanie niż wynajem pokoju w Warszawie (ok. 500 zł). — Gdyby nie pielęgniarki spoza Warszawy, pewnie musielibyśmy zamknąć część oddziałów — przyznają dyrektorzy stołecznych szpitali”. (Sylvia Satwacka, *Czy rząd przyzna siostron dodatk mieszkaniowy?*, Gazeta Wyborcza z dnia 09.05.2005, s. 6).

¹²³ Liczba połączeń autobusowych krajowych spada z 1579 w 2000 roku do 1443 w roku 2003. Przewóz pasażerów w komunikacji krajowej spadł z 50 tys. do 44 tys. osób. Liczba połączeń kolejowych zmniejszyła się w tym samym okresie z 1581 km do 1312 km (na podstawie danych *Rocznika statystycznego województwa kujawsko-pomorskiego 2004*, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2004).

jedynie 56 proc. sieci drogowej regionu, a ich ilość miast rosnąć, maleje — z 13,7 tys. km w 2000 roku do 13,6 tys. km w roku 2003. Nowych dróg o twardej nawierzchni przybyło jedynie na terenach miejskich.

Inwestycje zagraniczne

Poziom nasycenia inwestycjami zagranicznymi w województwie kujawsko-pomorskim jest stosunkowo niski. **Liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego stanowi zaledwie 2,6 proc. wszystkich firm z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce.** W spółkach tego typu pracuje 3,6 proc. osób zatrudnionych ogółem w firmach działających na terenie regionu (dla porównania w województwach ościennych udział ten kształtuje się następująco: wielkopolskie — 7,1%, pomorskie — 6,2%, łódzkie — 2,6%).

Sytuacja taka istnieje pomimo dość dużej atrakcyjności inwestycyjnej regionu i jego potencjału opartego m.in. na korzystnym położeniu (na przecięciu głównych szlaków komunikacyjnych), tradycjach przemysłowych, wykwalifikowanej kadrze inżynierskiej, silnej i rozwijanej infrastrukturze społecznej, zasobach ludzkich, niskich kosztach pracy.

Wygłąda więc na to, że przyczyn małej obecności inwestycji zagranicznych w regionie nie należy poszukiwać na płaszczyźnie barier infrastrukturalnych. Omawiając kolejne rodzaje barier dla rozwoju regionu, wrócimy jeszcze do problemu inwestycji zagranicznych i wskażemy na innego typu przyczyny tej sytuacji.

Edukacja i działalność badawczo-rozwojowa

Obszar edukacji i działalności B+R wydaje się stanowić pole, na którym silny potencjał zderza się z istotnymi barierami i przeszkodami.

Pomimo że w roku 2004 spadła liczba podmiotów gospodarczych w niemal wszystkich sektorach PKD, znaczący wzrost odnotowano w sektorze edukacji (o 7,6%). W województwie kujawsko-pomorskim istnieją 42 jednostki badawczo-rozwojowe i 16 szkół wyższych, co plasuje region pośrodku stawki innych województw.

Z drugiej strony od 2000 roku systematycznie **maleje zatrudnienie w sektorze B+R** (z 3150 osób w 2000 roku do 2778 trzy lata później). Nakłady na działalność B+R w województwie kujawsko-pomorskim malały w latach 2000-2003 niewspólnie do zmian w skali kraju. Podczas gdy ogół wydatków na B+R w Polsce zmalował w latach 2000–2003 z 4796 mln do 4558 mln złotych, a więc o 5%, w kujawsko-pomorskim nakłady te spadły o 19% (ze 124 mln do 101 mln złotych). O ponad 25% spadły nakłady na szkolnictwo wyższe. Maleją także nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle (z 635 mln do 459 mln zł), co przejawia się pięciokrotnym spadkiem nakładów na zakup nowych technologii¹²⁴.

BARIERY INSTYTUCJONALNE

Według polskich rozwiązań instytucjonalnych w zakresie zwalczania bezrobocia, utworzono dwie struktury: Wojewódzkie Urzędy Pracy podległe Sejmikowi Województwa oraz Powiatowe Urzędy Pracy podlegające Starostwom Powiatowym. W obu przypadkach przedstawiciele samorządu terytorialnego są wybierani w wyborach proporcjonalnych, z mandatami dzielonymi według metody d'Hondta spośród tych ugrupowań, które w skali województwa lub powiatu przekroczyły próg pięciu procent. Następnie tak wybrana Rada Powiatu wybiera w głosowaniu tajnym starostę, jego zastępców,

¹²⁴ Źródła: *Rocznik statystyczny województwa kujawsko-pomorskiego 2004*, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2004, tabl. 1 (162), s. 219, tabl. 3 (164), s. 221. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004*, GUS, Warszawa 2004, tabl. 1 (322), s. 416.

sekretarza, ewentualnie także członków Zarządu Powiatu. Z kolei Sejmik Wojewódzki na analogicznych zasadach wybiera Marszałka Województwa, jego zastępców, sekretarza i członków Zarządu Województwa. Tak wybrane władze dokonują wyboru dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy w przypadku starostwa powiatowego i Wojewódzkich Urzędów Pracy w przypadku Sejmiku Województwa.

Poza dwoma wymienionymi wyżej szczeblami samorządu terytorialnego, istnieje jeszcze poziom podstawowy, czyli gmina. W tym przypadku, w miastach do 20 tysięcy mieszkańców Rada jest wybierana w wyborach większościowych, najczęściej jednomandatowych, natomiast w przypadku miast powyżej 20 tysięcy mieszkańców Rada jest wybierana według ordynacji proporcjonalnej, z tym że mandaty dzieli się proporcjonalnie dla wszystkich zarejestrowanych komitetów wyborczych, co oznacza, że w przypadku gmin nie działa zasada proggu wyborczego. Niezależnie od wielkości miasta/gminy w wyborach większościowych, bezpośrednio wybiera się wójt/burmistrza/prezydenta miasta.

Powiatowe Urzędy Pracy działają więc w specyficznej sytuacji instytucjonalnej. Na poziomie powiatu często mają do czynienia z dwoma, odrębnymi strukturami władzy. Te struktury władzy, które zostają wybrane według różnych reguł mogą następnie kierować się inną logiką funkcjonowania. Warto zauważyć, że wybrany w bezpośrednich wyborach wójt/burmistrz/prezydent zawdzięcza swoje stanowisko wyborcom, natomiast starosta czy marszałek układowi sił w Radzie Powiatu lub Sejmiku Wojewódzkim. To może — choć oczywiście nie musi — powodować orientację działania odpowiednich władz na różne grupy docelowe. Powiatowe Urzędy Pracy znajdują się więc w specyficznym układzie sił: z jednej strony mają do czynienia z władzą na szczeblu gminnym, która często dysponuje większymi środkami materialnymi, ale mniejszymi możliwościami decyzyjnymi w zakresie zwalczania bezrobocia. Z drugiej strony, podlegają bezpośrednio Starostwom Powiatowym, które dysponują finansami

na znacznie niższym poziomie, ale większymi kompetencjami decyzyjnymi w zakresie wpływu na lokalny rynek pracy.

Ponieważ wszelkie instytucje poza regulami formalnymi funkcjonują także według reguł nieformalnych¹²⁵, można zaryzykować twierdzenie, iż na styku dwóch instytucji wybranych według innych reguł i funkcjonujących w różnych kontekstach instytucjonalnych może dochodzić do konfliktów. Niepójność normatywna tych instytucji może implikować niepójności także na innych poziomach – w tym decyzyjnym. Z kolei niepójność na poziomie decyzyjnym, chociażby w zakresie zwalczania bezrobocia, może wyrażać się w innych – często sprzecznych – wizjach rozwiązywania problemów bezrobocia.

Do tego mogą dochodzić tarcia polityczne między różnymi szczeblami samorządów. Inne opcje polityczne mogą dysponować władzą na szczeblu wojewódzkim, inne na powiatowym, inne na gminnym. W sytuacji, gdy polityka zwalczania bezrobocia polega także, na finansowaniu inwestycji na terenie województwa, władze z jednej opcji mogą chętniej finansować inwestycje w samorządach, gdzie układ rządzący jest z tego samego obozu politycznego. Szeroki wachlarz tego rodzaju działań można przeanalizować, śledząc tytuły prasowe.

Poziom upolitycznienia samorządów terytorialnych, zwłaszcza na szczeblu powiatowym i wojewódzkim może implikować konflikty i tarcia, które utrudniają zwalczanie bezrobocia. Rekomendacją instytucjonalną w tym zakresie mogłoby być w naszym przekonaniu następujące zmiany instytucjonalne:

- wprowadzenie ordynacji większościowej w wariancie jednomandatowych okręgów wyborczych do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego;
- wprowadzenie bezpośrednich wyborów starosty powiatowego

¹²⁵ Zob. Michał Federowicz, *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczanie zmiany ustrojowej po komunizmie*, IFiS PAN, Warszawa 2004.

i marszałka województwa z kompetencjami analogicznymi jak wójtowie/burmistrzowie/prezydenci;

- wprowadzenie konkursów na wszelkie stanowiska kierownicze w administracji publicznej.

BARRIERY FORMALNO-PRAWNE

Na sytuację formalno-prawną rynku pracy składają się regulacje prawne dotyczące:

- przeciwdziałania bezrobociu;
- rozwoju przedsiębiorczości, zakładania własnej działalności gospodarczej;
- inwestycji w regionie.

W tym kontekście bariery formalno-prawne, stojące na przeszkodzie rozwojowi rynku pracy, są w dużym stopniu pochodną polityki strukturalnej i gospodarczej państwa, lecz także polityki lokalnej.

Państwu przypada tutaj zadanie prowadzenia aktywnej polityki regionalnej, nastawionej na stymulowanie rozwoju konkretnych obszarów kraju za pomocą dostępnych instrumentów prawnych i ekonomicznych¹²⁶. Zadanie to wydaje się szczególnie istotne w świetle przytaczanej wcześniej prognozy IBnGR dotyczącej wpływu integracji z UE na rozwój polskich regionów, która wskazuje na zagrożenie polegające na pogłębianiu się rozwarstwienia między województwami kraju. Niestety, województwo kujawsko-pomorskie spada w tej prognozie na ostatnie miejsce pod względem redukcji bezrobocia w kolejnych latach.

Drugim filarem polityki regionalnej jest oczywiście **samorząd lokalny**, którego zasadniczym instrumentem są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i plany gospodarcze gminy.

¹²⁶ Por. Kazimiera Atamańczuk, Roman Przybyszewski, *Determinanty kształtowania kadr dla potrzeb regionu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000.

Decyzje samorządów, np. poprzez regulacje fiskalne, wpływają bezpośrednio na atrakcyjność inwestycyjną regionu i jego sytuację gospodarczą.

Do najczęściej dających się we znaki barier formalno-prawnych należą **bariery wynikające z nieprecyzyjnego bądź zbyt skomplikowanego prawa**. Wiąże się to ze szczególnie trudną sytuacją przejściową, wynikającą z ciągle trwającej transformacji polskiej gospodarki i ustawodawstwa, a także dostosowywania się do prawa unijnego. Przejawem tego są częste zmiany ustaw dotyczących bezrobocia, zastępowanie ich co kilka lat przez nowe, o nowych nazwach oraz częsta niejasność przepisów. Media systematycznie donoszą o nowych wątpliwościach dotyczących rozwiązań związanych z przepisami regulującymi sytuację na rynku pracy. Do ostatnich należą wątpliwości dotyczące płacenia podatków przez bezrobotnych, którzy dostali dotację z Funduszu Pracy na założenie własnej działalności. Powiatowe Urzędy Pracy nie są w stanie samodzielnie wyjaśnić tych kwestii, zwracając się po wyjaśnienie do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które z kolei też dopiero musi zastanowić się nad wykładnią.

Inną kwestią jest **brak przepisów wykonawczych i rozporządzeń do ustaw**. Głośna swego czasu była sprawa bezrobotnych, którzy założyli własną działalność gospodarczą na poczet przyszych dotacji z Funduszu Pracy, lecz wypłata środków przeciągała się miesiącami. Tego typu sytuacje skutkują wzrostem niepewności i ryzyka związanym z podejmowaniem własnej aktywności i przyczyniają się do zmniejszenia poziomu zaufania bezrobotnych do rozwiązań systemowych, wzmagając ich wycofanie i bierność.

Problemem są także **konflikty kompetencyjne między różnymi ustawami**. Przykładem może być tutaj równoległe obowiązywanie dwóch ustaw: o promocji zatrudnienia i rynekach pracy oraz o zatrudnieniu socjalnym. Ta druga „przejmując” osoby bezrobotne pozostające bez pracy dłużej niż 24 miesiące, w efekcie czego przestają oni podlegać kompetencjom urzędów pracy, a zamiast

tego powinni przejść do Centrów Integracji Społecznej. Niestety, w województwie kujawsko-pomorskim istnieje do tej pory jedynie jeden taki ośrodek, CISTOR w Toruniu. Inną sprawą jest **mechanizm wykluczenia**, którym skutkuje ustawa o zatrudnieniu socjalnym, zrównująca bezrobotnych z bezdomnymi, narkomanami, alkoholikami i członkami środowisk patologicznych. Ten mechanizm wykluczenia jest dodatkowo wzmagany przez oderwanie od własnego środowiska lokalnego, jakim skutkuje przeniesienie wszystkich spraw związanych z obsługą bezrobotnego z prowincji do Centrum Integracji Społecznej w stolicy województwa.

Konflikt kompetencyjny między tymi dwiema ustawami sprawia także, że urzędy pracy nie są w stanie zajmować się osobami długotrwale pozostającymi bez pracy, co skutkuje skróceniem horyzontu czasowego działania pracowników PUP-ów. W efekcie działania ustawy mogą oni przestać orientować się na dalekosieżne zwalczanie bezrobocia i postawić się na dorazną pomoc bezrobotnym w postaci wypłaty zasiłków, pośrednictwa pracy lub kierowania do prac interwencyjnych, wiedząc, że w najgorszym wypadku po dwóch latach taki bezrobotny i tak przejdzie pod opiekę innej instytucji. Dlatego należy docenić działania niektórych PUP-ów, które „swoich” bezrobotnych co 23 miesiące wyrejestrowują i rejestrują na nowo.

Innym problemem związanym z ustawodawstwem dotyczącym bezrobocia jest jego **nadmierny stopień złożoności**, wynikający z próby znalezienia równowagi pomiędzy zapewnieniem odpowiedniego nadzoru nad dysponowaniem funduszami a prostotą procedur ich przyznawania. Przykładem mogą być zobowiązania nakładane na pracodawców oferujących prace interwencyjne (m.in. obowiązek utrzymania zatrudnienia przez min. 2 lata), które w rezultacie zniechęcają wielu pracodawców do współpracy z urzędami pracy. Problem wydaje się tkwić tutaj w nadmiernym sformalizowaniu, wynikającym z powszechnego braku zaufania.

Jednakże nie tylko prawo rynku pracy stanowi barierę w skutecznym przeciwdziałaniu bezrobociu. Jak wspominaliśmy wcześniej,

stanowi ją również prawo dotyczące polityki regionalnej, kształtującej warunki ekonomiczne i strukturalne regionów. **Niestabilność i nieprzejrzystość procedur dotyczących działalności gospodarczej** wzmacnia niepewność pracodawców, którzy powstrzymują się od bardziej aktywnych i ryzykownych działań. Najbardziej wyrazistym przykładem barier tego typu są **trudności związane z zakładaniem własnej działalności gospodarczej** – uznawanej powszechnie za najlepszy sposób przeciwdziałania bezrobociu i poprawy sytuacji na rynku pracy.

Raport Banku Światowego *Doing Business*, przeprowadzany regularnie w 145 krajach całego świata, analizuje warunki zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych krajach. Według wyników z roku 2004, zakładanie własnego biznesu odbywa się w Polsce w 10 krokach – m.in. od wizyty u notariusza, przez uzyskanie numerów REGON, NIP, założenie konta w banku, po zgłoszenie w Państwowej Inspekcji Pracy, ZUS-ie, inspekcji sanitarnej – i zajmuje średnio 31 dni; koszt tego przedsięwzięcia jest dużo wyższy niż w innych krajach, sięga 20% dochodu narodowego brutto na mieszkańca (ok. 4000 zł), podczas gdy w innych krajach jest to 15%, zaś średnia dla państw OECD wynosi 8%. Dla porównania, w Danii założenie własnej działalności gospodarczej obejmuje jedynie 4 kroki i trwa 4 dni, a w dodatku nie jest związane z żadnymi kosztami. W Stanach Zjednoczonych jest tylko trochę „gorzej” niż w Danii, tzn. pięć kroków w pięć dni i koszt w wysokości 0,6% dochodu narodowego brutto na mieszkańca.

Innym istotnym dla rynku pracy wskaźnikiem uwzględnianym w badaniach Banku Światowego jest dostępność i jakość kredytów, a także prawa bankowego i upadłościowego. Polska na 10 możliwych punktów osiąga tutaj jedynie 2, przy średniej regionu 5,6, a średniej OECD 6,3¹²⁷.

¹²⁷ Na podstawie raportu Banku Światowego, *Doing Business* 2004, <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/ExploreEconomics/BusinessClimateSnapshot.aspx?economyid=154> (data dostępu: maj 2005).

BARIERY KULTUROWE

Choć regulacje formalno-prawne w dużym stopniu warunkują sytuację gospodarczą, to jednak nie determinują jej całkowicie. I tak, pomimo że pewne procedury dotyczące rejestrowania i prowadzenia działalności gospodarczej ustalane są na szczeblu centralnym, to jednak duża część klimatu gospodarczego zależy od lokalnych podmiotów. Pomimo że zakładając własną firmę te wspomniane 10 kroków po prostu trzeba przejść, to władze lokalne są w stanie w taki sposób zorganizować pracę urzędów, by można było wszystko załatwić w jednym miejscu. Wazny jest także sposób komunikowania się z petentami, udostępniania informacji na temat procedur rejestracyjnych (np. w Internecie), tworzenie punktów informacyjnych, czy nawet godziny otwarcia urzędów i możliwość zapisywania się telefonicznego na konkretną godzinę w celu załatwienia jakiejś sprawy¹²⁸.

Dowodem na to, jak duży zakres kompetencji pozostaje na szczeblu lokalnym, niech będzie badanie przeprowadzone w bieżącym roku przez dziennik „Rzeczpospolita” i studentów Szkoły Głównej Handlowej. Sprawdzili oni w kilkunastu miastach Polski, jak odbywa się w nich proces rejestrowania własnej firmy. Okazało się, że **ponimo obowiązywania wszędzie tych samych przepisów, różnice między urzędami w poszczególnych miastach mogą być bardzo duże i zależą od specyfiki lokalnej**. Sprawdzano szybkość załatwiania formalności, jakość obsługi, czas oczekiwania na obsługę, sposób przyjęcia przez urzędnika – jego kompetencje, uprzejmość, podejście do petenta, sposób przekazywania informacji. Ocenie podlegał także

¹²⁸ Dla przykładu – w niemieckich urzędach miasta urządzone są przytulne poczekalnie dla petentów, z automatami z kawą, telewizorem na ścianie, małym kąciakiem zabaw dla dzieci i codzienną prasą. Są to działania niewymagające dużych nakładów finansowych, a w dużym stopniu poprawiające jakość obsługi.

sposób komunikowania się urzędów z patentami, sposób przekazywania informacji o stanie zakatowanej sprawy. Okazało się, że na pierwszym miejscu spośród szesnastu miast wojewódzkich znalazła się Bydgoszcz, zdobywając okragłe sto punktów¹²⁹.

Jak zaznacza w komentarzu redakcyjnym do raportu Krzysztof Sobczak, „okazuje się, że przy tych samych przepisach w jednym urzędach można firmę zarejestrować szybko i sprawnie, w innych zaś to droga przez mękę. Potwierdziła się też stara prawda, że ważne są nie tylko ustawy i procedury, wiele bowiem zależy od postaw ludzi, ich kwalifikacji czy organizacji pracy”¹³⁰.

Wydaje się w związku z tym, że tak jak można mówić o kulturowych barierach, tak można wskazywać jednocześnie kulturowy potencjał rynku pracy. Tkwią one nie na szczeblu regulacji formalnych, lecz zasobów ludzkich i kulturowych. Ten poziom odgrywa także istotną rolę w przypadku atrakcyjności inwestycyjnej regionu. Inwestycje same w sobie nie zwiększają automatycznie popytu na pracę – niezbędny jest odpowiedni kapitał ludzki w regionie, odpowiednio wykwalifikowana kadra, zapobiegająca ściąganiu pracowników z innych regionów. Mało tego, jak zauważa autorka opracowania *Zmiany strukturalne w zatrudnieniu jako czynnik rozwoju regionalnego*, inwestycje mają dwójaki charakter – mogą być modernizacyjne, czyli nastawione na mechanizację pracy i zastępowanie pracy ludzkiej nowymi technologiami, a mogą tworzyć nowe miejsca pracy¹³¹. By uszczegółowić się wywierania pracy ludzkiej przez modernizację technologii i być w stanie ściągać do regionu nowe

¹²⁹ Katarzyna Sadłowska, *Gdzie był przedsiębiorca*, Rzeczpospolita z dnia 02.06.2005.

¹³⁰ Krzysztof Sobczak, *Te same przepisy, różne rezultaty*, Rzeczpospolita z dnia 02.06.2005.

¹³¹ Cecylia Sadowska-Snarska, *Zmiany strukturalne w zatrudnieniu jako czynnik rozwoju regionalnego (na przykładzie regionu północno-wschodniej Polski)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2000, s. 28.

inwestycje, generujące miejsca pracy, należy zapewnić odpowiednio wykwalifikowane kadry pracownicze.

Na przeszkodzie w zapewnieniu odpowiedniego wykształcenia stoi jednak nie tylko brak odpowiednich ofert edukacyjnych czy brak dostępu do specjalistycznej edukacji na obszarach wiejskich, lecz także właśnie bariery kulturowe – takie jak powszechne wciąż wyobrażenie o uczeniu się jedynie do pewnego momentu (zdobycia zawodu). Skutkuje to **brakiem popularności edukacji dorosłych**, ale także nieadekwatnymi do sytuacji na rynku sposobami poszukiwania pracy, nastawionymi na znalezienie pracy w ramach własnego, wyuczonego zawodu.

Same **metody poszukiwania pracy**, rozpowszecznione w społeczeństwie, również składają się na kulturowe bariery rozwoju rynku pracy. Jak pokazuje wiele badań, **najpopularniejsze są metody najmniej skuteczne**: przeglądanie ogłoszeń w gazetach czy korzystanie z pośrednictwa pracy, podczas gdy pracodawcy najchętniej posługują się ofertami składanymi do nich bezpośrednio lub poprzez swoich partnerów biznesowych¹³².

Do barier kulturowych należy także **niska mobilność zawodowa mieszkańców** województwa, ograniczająca obszar poszukiwania pracy do własnego regionu zamieszkania. Można więc mówić o wyuczonej bezradności jako pewnej barierze kulturowej, która może być utrwalana bądź przewycięzana przez odpowiednie działania podmiotów lokalnych. Duży wpływ na przewyciężanie wyuczonej bezradności mają urzędy pracy, które kształtują postawy osób poszukujących pracy. Od ich decyzji zależy, czy będą przyznawali się do uprzedmiotowienia, czy upodmiotowienia bezrobotnych. Innymi słowy, czy działając jako agencje wypłaty zasiłków i pośrednicwa pracy będą wspierać bierne i roszczeniowe postawy, czy też zachęcać będą do aktywnego i samodzielnego poszukiwania pracy wykraczającego poza odwiedzanie urzędu pracy.

¹³² Por. www.bezrobocie.net/praca_jakgdzie.php

Opisane wyżej bariery kulturowe warunkujące sytuację regionalną są w dużym stopniu pochodną stanu społeczeństwa obywatelskiego i poziomu kapitału społecznego. Kapitał społeczny można określić jako sieci kontaktów, normy wzajemności i zaufanie społeczne, które ułatwiają koordynację i współpracę między jednostkami, przynosząc obopólne korzyści. Kapitał społeczny jest tworzony i rozwija się w przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, opartego na dobrowolnej i zorganizowanej działalności jednostek na rzecz wspólnego dobra. Społeczeństwa obywatelskiego jest zaufanie społeczne.

Stan społeczeństwa obywatelskiego i poziom kapitału społecznego przedstawia *Diagnoza społeczna 2003*¹³³. Wynika z niej, że **stopień zrzeszenia się** Polaków w organizacjach obywatelskich jest niski (członkami różnych organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, związków lub grup religijnych jest 12,3% Polaków, z czego zdecydowana większość należy jedynie do jednego stowarzyszenia), w dodatku pozostaje domeną osób z wyższym wykształceniem (i dochodem) oraz z większych miejscowości, którzy to też najczęściej kierują tego typu organizacjami.

Diagnoza społeczna bada również **uczestniczenie na zebraniach publicznych**. Pomimo że tutaj nadal dominują mieszkańcy miast, to jednak ta forma aktywności jest typowa dla rolników (34% z nich brało udział w ostatnim roku w jakimś zebraniu publicznym). Również, jeśli chodzi o działalność na rzecz społeczności lokalnej, wieś i małe miasta nie mają się czego wstydzić. To tam najwięcej ludzi angażuje się w działania na rzecz wspólnego dobra, skoncentrowane najczęściej wokół miejscowych władz i parafii (a niestety znacznie rzadziej wokół stowarzyszeń i organizacji pozarządowych).

Niestety, jeśli chodzi o **poziom zaufania społecznego**, to jest on w Polsce dość niski, a w województwie kujawsko-pomorskim najniższy w całym kraju. Na pytanie: „Ogólnie rzecz biorąc, czy uważa Pan(i), że można ufać większości ludzi, czy też sądzi Pan(i), że

¹³³ Antoni Sulek, *Stan społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków*, www.diagnoza.com.

w postępowaniu z ludźmi ostrożności nigdy nie za wiele?” tylko 10,9% badanych stwierdziło, że większości ludzi można ufać, 80,1% odpowiedziało, że ostrożności nigdy nie za wiele. W kujawsko-pomorskim tak obliczany wskaźnik zaufania wyniósł zaledwie 6,2%.

Wychodzimy z założenia, że uaktywnienie ukrytego potencjału lokalnego rynku pracy może się dokonać głównie poprzez likwidację na różnych poziomach wskazanych przez nas pięciu typów barier. Zdajemy sobie sprawę, iż nie są to zagadnienia łatwe; w niektórych przypadkach niezbędne są fundamentalne zmiany instytucjonalne na poziomie centralnym. Wysokie koszty pracy, niespójne prawo regulujące rynek pracy, zależność Wojewódzkich i Powiatowych Urzędów Pracy od Sejmiku Wojewódzkiego i Starostwa Powiatowego, to elementy, których nie da się zmienić na poziomie lokalnym. Podobnie jest z barierami kulturowymi; niełatwo zmienić mentalność, nawyki czy zwyczaje obywateli w krótkim czasie. Warto jednak zauważyć, że ponad połowa bezrobotnych w województwie kujawsko-pomorskim to ludzie młodzi, z definicji bardziej skłonni do zmian we własnym życiu. Niestety, przy obecnych rozwiązaniach prawno-instytucjonalnych niewiele od nich zależy.

PRZEŁAMYWANIE BARIER

Opisane w tej analizie bariery uniemożliwiają bądź w wysokim stopniu utrudniają zrealizowanie się zidentyfikowanego ukrytego potencjału kujawsko-pomorskiego rynku pracy i w efekcie poprawę sytuacji na nim. Rekomendacje, jakie płyną z tej analizy, odnoszą się więc do **działań mających na celu przełamywanie barier dla potencjału regionu**.

Nie wszystkie bariery mogą zostać zlikwidowane na płaszczyźnie działań lokalnych. Często są one efektem decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym i zależą bezpośrednio od polityki państwa. Jednakże równie często są one efektem pewnych długotrwałych

i dalekosiężnych procesów i zjawisk, takich jak dziedzictwo systemu komunistycznego, transformacja gospodarki, akcesja do Unii Europejskiej, a nie poszczególnych decyzji podmiotów politycznych. W takich przypadkach trudno jest wskazać na konkretne działania, które mogłyby zmienić aktualną sytuację — np. jeśli za jedną z podstawowych barier kulturowych uznamy niski poziom zaufania społecznego i w efekcie zły stan społeczeństwa obywatelskiego, to mamy w tym przypadku do czynienia z problemem, którego nie można zlikwidować za pomocą jednej czy kilku decyzji administracyjnych bądź politycznych.

Jednakże możliwe są konkretne działania prowadzące do poprawy bieżącej sytuacji. Ponieważ wiele barier widocznych na poziomie regionalnym ma charakter centralny (takie jak np. utrudnienia w zakładaniu własnej działalności gospodarczej), wysuwane więc rekomendacje muszą odnosić się do zmian na poziomie centralnym. W związku z tym przedstawione poniżej rekomendacje ustrukturyzowane zostały pod względem poziomu ich zastosowania i adresata wdrażającego zmiany.

Większość z nich została już przedstawiona w tekście przy omawianiu konkretnych problemów. Tutaj zostają one jedynie zestawione w celu uwidocznienia, na jakim poziomie musiałyby zajść zmiany, by udało się przełamać bariery występujące w regionie. Największa liczba rekomendacji odnosi się do władz samorządowych i centralnych, a jedynie kilka z nich pozostaje w gestii urzędów pracy. Uwidacznia to faktyczną strukturę zależności i odpowiedzialności za sytuację na rynku pracy. Być może więc dodatkową ogólną rekomendacją powinno być zalecenie współpracy pomiędzy różnymi podmiotami nie tylko lokalnymi, ale i centralnymi w celu wspólnego zwalczania problemów rynku pracy. Do takich niedostrzeganych instytucji, których rola trudna jest jednak do przecenienia, należą szkoły wyższe. Ich włączenie w system zwalczania bezrobocia mogłoby przynieść szybkie i widoczne efekty.

REKOMENDACJE

Rekomendacje — Władze centralne (I)

Wniosek I.1: Procedura zakładania działalności gospodarczej jest skomplikowana i czasochłonna.

Rekomendacja I.1: Należy usprawnić procedurę zakładania działalności gospodarczej. Ograniczyć do niezbędnego minimum czas poświęcony na jej założenie i uprościć formalności.

Wniosek I.2: W ustawach dotyczących rynku pracy pojawiają się konflikty kompetencyjne pomiędzy różnymi instytucjami regionalnego rynku pracy.

Rekomendacja I.2: Należy zlikwidować konflikty kompetencyjne pomiędzy instytucjami; ograniczyć liczbę instytucji regionalnego rynku pracy.

Wniosek I.3: Między instytucjami regionalnego rynku pracy mogą zaistnieć nefunkcjonalne modele współpracy ze względu na inną logikę funkcjonowania tych instytucji oraz inne sposoby powoływania osób na stanowiska kierownicze.

Rekomendacja I.3.1: Proponujemy wprowadzenie ordynacji większościowej w wariancie jednomandatowych okręgów wyborczych do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Rekomendacja I.3.2: Zasadne wydaje się wprowadzenie bezpośrednich wyborów starosty powiatowego i marszałka województwa z szerszymi niż dotąd kompetencjami na wzór wyborów na stanowiska wójta/burmistrza/prezydenta miasta.

Rekomendacje — Władze samorządowe (II)

Wniosek II.1: Procedura zakładania działalności gospodarczej jest skomplikowana i czasochłonna.

Rekomendacja II.1: Kluczowe w tym kontekście staje się odbiurokratyzowanie kontaktów z administracją i stworzenie systemu zintegrowanych usług dla przedsiębiorców (*one-stop-shop*).

Wniosek II.2: W województwie kujawsko-pomorskim wskaźnik bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest na relatywnie niskim poziomie.

Rekomendacja II.2: Konieczne jest stworzenie i wdrożenie programu pozyskiwania zewnętrznych inwestorów (w tym zagranicznych) poprzez ułatwienie dostępu do gruntów i lokali, odpowiednią politykę podatkową oraz porozumienia zatrudnieniowe.

Wniosek II.3: Analizowany region charakteryzuje się relatywnie niską atrakcyjnością miast regionu (poza Toruniem i Bydgoszczą), co przekłada się pośrednio na niewielką liczbę osób spoza regionu studiujących w województwie kujawsko-pomorskim.

Rekomendacja II.3: Proponujemy stworzenie systemu zachęt przyciągających studentów do uczelni wyższych regionu oraz zachęcających ich do pozostawania w regionie po ukończeniu studiów (np. ulgi w instytucjach kulturalnych i sportowych dla meldujących się po raz pierwszy studentów).

Wniosek II.4: W województwie kujawsko-pomorskim istnieje, choć niewielkie, ujemne saldo migracji międzywojewódzkich.

Rekomendacje II.4: Jednym ze sposobów przeciwdziałania temu zjawisku mogłoby być usprawnienie zasad osiedlania się nowych mieszkańców w regionie (otwarcie urzędów na petentów poprzez dopasowanie godzin otwarcia, możliwość telefonicznego umawiania się na wizytę, stworzenie internetowego systemu informacji).

Wniosek II.5: Stan infrastruktury komunikacyjnej regionu jest niezadowalający.

Rekomendacja II.5.1: Konieczne jest zwiększenie współpracy z regionalnymi przewoźnikami, zarówno kolejowymi, jak i autobusowymi, w celu stworzenia zintegrowanego systemu komunikacji regionalnej podwyższającego atrakcyjność regionu (np. specjalne linie łączące duże miasta regionu, rozwój autobusów szybowych, szybka kolej łącząca największe miasta regionu).

Rekomendacja II.5.2: Wdrożenie działań mających na celu podniesienie rangi lotniska w Bydgoszczy.

Rekomendacje — Urzędy Pracy (III)

Wniosek III.1: Analizowany region charakteryzuje się relatywnie niską atrakcyjnością miast regionu (poza Toruniem i Bydgoszczą), co przekłada się pośrednio na niewielką liczbę osób spoza regionu studiujących w województwie kujawsko-pomorskim, a także na stosunkowo niski wskaźnik osób, które pozostają w regionie po skończeniu studiów.

Rekomendacja III.1: Na poprawę sytuacji mogłoby wpłynąć poszerzenie współpracy z uczelniami wyższymi w celu monitorowania i wpływania na dalsze losy absolwentów.

Wniosek III.2: Wykształcenie studentów i oczekiwania pracodawców są w wielu przypadkach rozbieżne.

Rekomendacja III.2: Kluczowa w tym kontekście jest współpraca z instytucjami edukacyjnymi w celu kształtowania programów nauczania odpowiadających potrzebom rynku pracy.

Wniosek III.3: Stan infrastruktury komunikacyjnej regionu jest niezadowalający.

Rekomendacja III.3: Proponujemy poszerzenie współpracy z lokalnymi przewoźnikami w celu stworzenia systemu ulg dla osób dojeżdżających do pracy poza swoim miejscem zamieszkania.