

Adam Górnicki

Dylematy rozwoju strategicznego Elbląga na tle występującego bezrobocia strukturalnego

Studia Elbląskie 4, 421-427

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DYLEMATY ROZWOJU STRATEGICZNEGO ELBLĄGA NA TLE WYSTĘPUJĄCEGO BEZROBOCIA STRUKTURALNEGO

Elbląg, dla wielu jego mieszkańców, jawić się może jako miasto „postawione do kąta” za winy niepopelnione. Dążenie do zmiany niekorzystnego układu administracyjnego skutkuje niechęcią władz wojewódzkich do naszego miasta i regionu.

Tymczasem jednak region elbląski, podobnie jak całe województwo w swym obecnym kształcie, jest skażony największą dolegliwością okresu transformacji — bezrobociem strukturalnym, wynikającym nie z naturalnego procesu wchodzenia w życie zawodowe wyżu demograficznego, wcześniej rozpoznanego, a zatem przewidywalnego ilościowo, lecz z masowego zwalniania pracowników likwidowanych przedsiębiorstw niektórych gałęzi gospodarki, takich jak państwowe gospodarstwa rolne czy znaczna część przemysłu ciężkiego, który — z uwagi na jego nienowoczesność technologiczną i związaną z tym wysoką kosztocłonność — nie jest w stanie dotrzymać kroku konkurencji na rynkach otwartych w warunkach gospodarki wolnorynkowej.

Jednocześnie upadły tradycyjne dla Elbląga małe i średnie przedsiębiorstwa branży drzewnej i meblarskiej oraz przemysłu lekkiego, szczególnie odzieżowego, które w znacznej mierze wypełniały lukę między „zamechowskim” kolosem, a drobnym handlem.

Ich upadłości były, w zdecydowanej większości przypadków, wynikiem nieumiejętnego zarządzania w warunkach tak zwanego *kryzysu rosyjskiego* w roku 1999 lub też w obliczu pierwszych oznak recesji gospodarczej, tak, jakby zdefiniowana od stu lat i w międzyczasie dokładnie rozpoznana, niezależnie od różnic w interpretacji teorii zjawiska, zasada cykliczności rozwoju gospodarczego miała z nieznanых powodów nie dotyczyć gospodarki polskiej. Brak przygotowania fachowego menedżerów tych firm zdecydował o ich upadłości i gwałtownym wzroście bezrobocia w mieście i regionie. Analiza *post factum* popełnionych przez przedsiębiorców błędów prowadzi do gorzkich refleksji na temat niedoceniań przez nich wiedzy teoretycznej w działalności praktycznej. Stwierdzenie *zamiast nas szkolić dajcie nam pieniądze* nie należy wśród małych i średnich przedsiębiorstw do rzadkości.

Pytania, które należy postawić — podejmując próbę odwrócenia niekorzystnych tendencji — są zarówno trudne i często bolesne z moralnego — etycznego punktu widzenia, jak i skomplikowane merytorycznie w związku z ograniczonością możliwości działania lokalnych władz samorządowych.

Nie oznacza to jednak konieczności zaniechania działań, a wręcz przeciwnie — zmusza do analizy i przewartościowania działań podejmowanych dotychczas pod kątem ich racjonalności i efektywności.

Aby jednak postawić diagnozę i podjąć kurację, niezbędne jest wiarygodne i obiektywne określenie etiologii zjawisk patologicznych.

Nie wnikając w sferę socjologii i psychologii społecznej, możliwe jest, oparte o wiarygodne dane statystyczne, określenie istniejącego *status quo*.

Godne rozważenia są dwa elementy związane ze zjawiskiem bezrobocia, a mianowicie:

1. Struktura bezrobotnych z różnych punktów widzenia,
2. Struktura środków przeznaczonych na jego zwalczanie i ich wykorzystanie.

Ilość bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Elblągu na koniec 2001 roku wyniosła 8 392 osoby, z czego kobiety stanowiły 52,5% przy czym interesujący wydać się może fakt, że znacznie ponad połowa zarejestrowanych bezrobotnych kobiet reprezentuje zawody:

- sprzedawca w handlu detalicznym (1411 osób),
- referent administracyjno-biurowy (520 osób),
- szwaczka, krawcowa (531 osoby),
- referent ekonomiczny (324 osoby).

W przypadku szwaczek bezrobocie jest efektem upadku działalności wspomnianych wyżej firm odzieżowo-konfekcyjnych, natomiast pozostałe przypadki wydają się być konkretnym błędem w systemie szkolnictwa średniego, „produkcją” absolwentki nieprzydatne dla pracodawców lub też o poziomie wykształcenia i zdobytej wiedzy nieadekwatnej do oczekiwań współczesnego rynku pracy.

Podobnie ma się sytuacja wśród bezrobotnych mężczyzn, gdzie na podstawowe grupy zarejestrowanych poszukujących pracy składają się:

- stolarz meblowy (461 osób),
- robotnik (357 osób),
- kierowcy samochodów ciężarowych i osobowych (521 osób),
- zawody budowlane (murarz, malarz itp. — 474 osoby).

Analiza przyczyn bezrobotności wśród mężczyzn jest podobna jak w przypadku bezrobotnych kobiet.

Wspomnieć w tym miejscu należy o kilku innych, istotnych z punktu widzenia przeciwdziałania, aspektach struktury bezrobocia, a szczególnie faktach, które informują, że:

1. Blisko 80% bezrobotnych posiada wykształcenie niepełne podstawowe, podstawowe lub zasadnicze zawodowe,
2. Ponad połowa bezrobotnych przekroczyła czterdziesty rok życia,
3. Dwie trzecie bezrobotnych przebywa w stanie bezrobotności przez okres dłuższy niż dwanaście miesięcy.

Z powyższej statystyki wynikają wnioski, które dla pracowników zajmujących się pomocą socjalną wydawać się mogą brutalne:

1. Podstawowym warunkiem szansy na znalezienie zatrudnienia jest dobre, zazwyczaj co najmniej średnie, wykształcenie,
2. Znalezienie zatrudnienia przez bezrobotnych, którzy przekroczyli czterdziesty rok życia oraz posiadają wykształcenie określone wyżej, wydaje się mrzonką,

3. Znacznej części powyższych osób bardziej potrzebna jest pomoc psychologiczna niż poradnictwo zawodowe.

Istotniejsze wydaje się położenie nacisku na aktywizację zawodową absolwentów szkół średnich i wyższych, którzy — ze względu na czasową nieatrakcyjność niektórych zawodów — pozostają bez pracy bezpośrednio po ukończeniu szkoły. Grupa tych osób określana była na koniec roku 2001 na około 1800 osób i to im właśnie winna być poświęcona uwaga w zakresie stosowania aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, jako że właśnie ta grupa ma przed sobą długi okres aktywności zawodowej oraz ponadto jest szczególnie wrażliwa na psychologiczne skutki pozostawania bez pracy.

Tymczasem nieubłagana statystyka pokazuje również strukturę wydatków Powiatowego Urzędu Pracy w Elblągu na bierne i czynne formy przeciwdziałania bezrobociu na koniec miesiąca lipca 2002 roku.

Oto w roku 2001 na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wydatkowano kwotę blisko 6,7 milionów złotych. Planowane wydatki w roku 2002 opiewają na około 4 miliony złotych, a wykonanie na 31.07.2002 roku wyniosło 865 tysięcy.

Można mieć jedynie nadzieję, że dostępne środki zostaną w pozostałych pięciu miesiącach roku przeznaczone efektywnie z naciskiem na staże absolwenckie i prace interwencyjne, nie zapominając o tych wszystkich, którzy wykazują inicjatywę uruchomienia własnej działalności gospodarczej.

Pewien natomiast pogląd na strukturę wydatków środków publicznych na zabezpieczenie bezrobotnych daje statystyka kosztów zabezpieczenia biernego przeciwdziałania bezrobociu. Wydatki na ten cel wyniosły w roku 2001 ok. 53,6 milionów złotych, a na koniec lipca 2002 roku osiągnęły poziom 34,8 milionów, co zakładając ustabilizowaną strukturę wydatków winno przynieść na koniec tego roku kwotę około 60 milionów złotych, a zatem wzrost o ponad 10% w stosunku do roku poprzedniego.

Nie od rzeczy będzie przy tym zwrócenie uwagi na proporcję pomiędzy aktywnymi i pasywnymi formami zwalczania bezrobocia.

Ukazanie dramatyzmu obecnej sytuacji na rynku pracy bez wskazania lokalnych możliwości i potencjalnych celów działania byłoby czysto krytykanckim podejściem do rzeczywistości.

Gdzie zatem poszukiwać leku na opisane schorzenie?

Należy podjąć wszelkie możliwe działania, aby tradycyjne dla miasta dziedziny działalności produkcyjnej powróciły na rynek działalności gospodarczej, uzupełniając paletę branżową zdominowaną przez drobny handel. Jest to istotne tym bardziej, że produkty tej działalności zawsze miały i będą miały odbiorców zarówno w kraju jak i za granicą, a czasowe załamania koniunktury są nieodłącznym efektem funkcjonowania gospodarki kapitalistycznej.

Morska historia Elbląga jest dla wielu dzisiejszych elblążan podstawą do rozważań na temat możliwości powrotu do świetności sprzed wieków; do okresu, w którym Elbląg skutecznie konkurował z nadmorskim Gdańskiem zarówno w przemyśle stoczniowym jak i w przeładunkach portowych. Odtworzenie tej świetności wiąże się jednak z ogromnymi nakładami, których zwrot ekonomiczny, a zatem efektywność ewentualnie poczynionych inwestycji, jest wątpliwy. Dzisiej-

sza tak zwana *morskość* Elbląga jest papierową iluzją i bardziej zaspokaja partykularne interesy rządzących niż służy interesom miasta.

Tym niemniej pobliskość obwodu kaliningradzkiego i jego przyszła rola enklawy, otoczonej przez państwa Unii Europejskiej, motywuje do podjęcia decyzji prowadzących do udroźnienia toru wodnego na Zalewie Wiślanym dla potrzeb towarowych przewozów masowych oraz turystyki pasażerskiej i stworzenia przyszłościowych warunków w Kaliningradzie i Elblągu do funkcjonowania obu tych miast jako portów tranzytowych między Rosją a Europą Zachodnią.

Tymczasem jednak port w Elblągu jest tworem martwym, co widać wyraźnie na podstawie jego obrotów przeładunkowych w latach 1997–2001, kiedy to, po okresie rozwoju związanym z importem węgla (1997–1999) zanotowano ich czterokrotny spadek po ogłoszeniu upadłości przez importera.

Również rozwój stoczni, dla której potrzeb Powiatowy Urząd Pracy zaangażował w roku 2001 niemal wszystkie fundusze (około 6 milionów złotych) przeznaczone na szkolenia bezrobotnych, przeznaczając je na szkolenia specjalistyczne spawaczy i monterów kadłubowych w łącznej ilości 500 osób (z 645 osób poddanych szkoleniom w różnych zawodach w całym roku 2001), z których większość nadal pozostaje bezrobotna, wymaga ponownej, głębokiej analizy.

Nieco anegdotycznie w tej sytuacji jawić może się fakt, że z jednej strony w PUP zarejestrowanych jest 100 tak zwanych referentek księgowych, z drugiej zaś zgłoszone jest zapotrzebowanie przez potencjalnych pracodawców na kilkadziesiąt księgowych bilansujących. Można domniemywać, że zarówno potencjał szkoleniowy elbląskich instytucji kształcenia ustawicznego, jak też zdolności percepcyjne bezrobotnych referentek księgowych, dałyby się w przeciągu krótkiego okresu czasu i stosunkowo niskim nakładem środków finansowych, zamienić na właściwe — z punktu widzenia potrzeb rynku pracy — dostosowanie bezrobotnych księgowych do oczekiwań pracodawców.

Zwolenników portowo-stoczniowej chwały Elbląga znaleźć można w pełnym spektrum politycznym działaczy lokalnych, przy czym, jak stwierdziła dziennikarka jednej z lokalnych gazet, ojców sukcesu jest zawsze wielu, porażka jest jednak zawsze sierotą.

Nie wszystkie jednak problemy związane z bezrobociem i jego zwalczaniem, a także zwalczaniem jego skutków społecznych, można powierzyć władzom lokalnym.

Należy bowiem odróżnić możliwości działania na szczeblu CENTRUM (parlament i rząd) od — wynikających z prerogatyw prawno-administracyjnych — możliwości decyzyjnych lokalnych szczebli administracji państwowej, których zakres jest ograniczony w konsekwencji podziału kompetencji.

Możliwości tych działań, to nade wszystko:

Utworzenie atrakcyjnych miejsc pod inwestycje zewnętrzne

Opieszałość i niekonsekwencja, a także błędy popełnione w procesie decyzyjnym związanym z utworzeniem wolnej strefy ekonomicznej, stawiają pod znakiem zapytania dalsze starania o jej utworzenie, tym bardziej, że istnienie takich stref jest negowane w Unii Europejskiej, a możliwość ich trwania w dłuższych okresach

czasu — po akcesji Polski do Unii Europejskiej — znacznie ograniczona. Stąd też próby zachęcenia kapitału do inwestowania, poparte argumentami o przywilejach przysłej strefy, mogą okazać się nieskuteczne.

W niczym nie umniejsza to jednak roli, jaką w przyszłych inwestycjach zewnętrznych odgrywać będą tereny atrakcyjne pod względem położenia i infrastruktury technicznej.

Warunkiem jednak powodzenia w zdobywaniu kapitału inwestycyjnego (w tym również z funduszy Unii Europejskiej przeznaczonych na poprawę infrastruktury) jest właściwa koordynacja zamierzeń lokalnych z szerszymi projektami regionalnymi tak, aby powstająca infrastruktura była optymalnie powiązana z docelowym zamysłem powiązania państw Unii Europejskiej z naszymi wschodnimi sąsiadami z uwzględnieniem Elbląga jako punktu tranzytowego i to niezależnie od zaistniałych ograniczeń wizowych. Ograniczenia te mogą *nota bene* udrożnić przejście graniczne w Mamonowie dla potrzeb realnego, samochodowego ruchu turystycznego, doprowadzając do Elbląga grupy indywidualnych turystów wykorzystujących istniejącą i powstającą bazę turystyczną.

W efekcie może się wprawdzie okazać, że część bezrobocia pozornego w rejonie przygranicznym, podatnym na funkcjonowanie tzw. przemytu kontrolowanego, zamieni się w bezrobocie rzeczywiste; w konsekwencji jednak nastąpi prawne i społeczno-moralne uregulowanie patologicznej obecności sytuacji przygranicznej, nie wyłączając dodatkowo automatycznej regulacji regionalnego rynku używek, co wspomagane będzie decyzją o obniżeniu o 30% akcyzy na alkohol.

Aby jednak rozwój inwestycji w Elblągu mógł zaistnieć, niezbędna jest reforma kształcenia prowadząca do zaspokojenia oczekiwań fachowych przyszłych inwestorów i pracodawców.

Błędnym jest domniemanie, że mieszkańcy Elbląga stanowią dobre zaplecze fachowe dla przyszłych inwestorów.

Analiza struktury bezrobocia wskazuje, że blisko 80 procent bezrobotnych to ludzie z wykształceniem podstawowym (również niepełnym), a w najlepszym wypadku zasadniczym zawodowym. Większość z nich ukończyła 40. rok życia, a w stanie bezrobocia pozostają często od kilku lat.

Ludzie ci nie są w stanie spełnić oczekiwań współczesnej, rozwiniętej technologicznie, gospodarki. Dowodem niech będzie przykład Tczewskiej Strefy Ekonomicznej, w której, dla potrzeb zabezpieczenia funkcjonowania znacznej części stanowisk pracy, werbowano pracowników na terenie całego kraju, ponieważ miejscowy rynek pracy nie był w stanie zaspokoić oczekiwań inwestorów i pracodawców.

Działania takie mogą wprawdzie ożywić zarówno miejscowe środowisko jak też wzrost konsumpcji poprzez napływ nowych mieszkańców z innych regionów, nie rozwiązują jednak problemu miejscowego bezrobocia.

Niezbędne w tej sytuacji wydają się działania zmierzające w następujących kierunkach:

- Analizy stanu i zakresu kształcenia w szkołach średnich (liceach), szczególnie o profilach zawodowych. Istotną rolę w tej analizie odegrać musi również, obok określenia profilu kształcenia i treści merytorycznej poszczególnych przedmiotów, analiza stanu zatrudnienia nauczycieli przedmiotów zawodowych pod kątem możliwości praktycznego przełożenia przez absolwentów zdobytej w szkole wiedzy na wymogi stanowiska pracy. Nie należą bowiem do rzadkości przypadki, w których nowoczesne firmy wolą zatrudniać, wprawdzie nieprzygotowanych zawodowo, ale i nie skażonych wiedzą niepraktyczną lub nienowoczesną technologicznie, absolwentów liceów ogólnokształcących, przystosowując ich do wykonywania pracy według metod odpowiadających własnym potrzebom i wymaganiom współczesnego rynku pracy.

- Przewartościowania systemu zatrudniania absolwentów w kierunku skierowania wszystkich środków przeznaczonych na aktywizację zawodową na ludzi młodych, poszukujących pierwszej pracy. Skażenie bowiem tej grupy potencjalnych pracowników bakcyłem bezrobocia jest zarówno ogromnym problemem w sferze etyczno-moralnej jak też potencjalnym zagrożeniem społecznym i ekonomicznym, które ujawnić się może za kilka lat.

- Propagacji przedsiębiorczości jako metody na samozatrudnienie widziane jednak jako przedsiębiorczość rzeczywista a nie pozorna. Ta ostatnia bowiem, wymuszana często przez pracodawców jako sposób na redukcję kosztów personalnych, jest kontrowersyjna i rzadko wyzwala inicjatywy własne prowadzące w rezultacie do tworzenia nowych miejsc pracy.

Propagowanie przedsiębiorczości wymaga jednak podjęcia niezbędnych działań organizacyjnych racjonalizujących pracę urzędów i służb miejskich.

Przepisy dotyczące rejestracji działalności gospodarczej są, w sposób zbędny, skomplikowane i — poza wiedzą przyszłego przedsiębiorcy o zasadach i kolejności dokonywania poszczególnych czynności urzędowych — wymagają zaangażowania znacznej ilości czasu.

W większości krajów Unii Europejskiej proces rejestracyjny sprowadza się do odwiedzin w jednym urzędzie, który dalej „pilotuje” sprawę w taki sposób, aby klient po upływie kilku dni otrzymał drogą pocztową komplet dokumentów rejestracyjnych, a cenny czas mógł przeznaczyć na realizację swoich gospodarczych i organizacyjnych pomysłów.

Taki system jest oczywiście możliwy również w Polsce i nie wymaga jakichkolwiek szczególnych uregulowań prawnych. Wystarczy, aby urzędy i ich pracownicy uświadomili sobie fakt, że to w gruncie rzeczy właśnie ów przedsiębiorczy klient — jako przyszły podatnik — jest pracodawcą urzędników i należy mu się zwyczajny szacunek oraz podmiotowe a nie przedmiotowe traktowanie.

Wiele administracyjno—urzędniczych paradoksów stanowi kanwę towarzyskich dowcipów, przy czym śmieszą one mniej tych, którzy występują w urzędzie w charakterze petenta i są tych paradoksów bezpośrednim odbiorcą.

Elbląg, z bezrobociem znacznie przekraczającym średnią krajową, jest szczególnie narażony na powstawanie patologii społecznych, które w konsekwencji owocują kryminalizacją pewnych środowisk, a także obniżeniem odporności obywateli na zagrożenia chorobowe w sferze zarówno fizycznej jak i psychicznej. Pod względem ilości rencistów poniżej 45. roku życia jesteśmy przodującym krajem w Europie, a Elbląg nie weryfikuje pozytywnie tej statystyki.

Istnieje, z makroekonomicznego punktu widzenia, jeszcze jeden problem, dotychczas nie poruszany. Przyjęcie założenia, że podstawą tworzenia miejsc pracy jest wzrost gospodarczy ze wszystkimi związanymi z nim komponentami jest ekonomicznie słuszne, bo sprawdzone w gospodarkach bardziej rozwojowo zaawansowanych. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, przypisywanych polskim pracownikom, zaległości w wydajności pracy w stosunku do chociażby innych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Może się bowiem okazać, a scenariusz taki jest bardzo prawdopodobny, że przy kilkuprocentowym wzroście gospodarczym bezrobocie będzie rosło przy jednoczesnym, automatycznym wzroście wydajności pracy powodowanej zarówno zmianami technologicznymi jak też organizacyjnymi.