

Jowita Pierechod

Transformacja społeczno-gospodarcza w województwie olsztyńskim (do 1998 roku) : mieszkańcy, władza a problem bezrobocia = Transformation of Social and Economic System in Olsztyn Voivodship (till 1998) : Inhabitants, the Local Government and...

Humanistyka i Przyrodoznawstwo 6, 153-166

2000

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.

Jowita Pierechod

Studium Nauk Humanistycznych
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Department of the Humanities
University of Warmia and Mazury in Olsztyn

TRANSFORMACJA SPOŁĘCZNO-GOSPODARCZA W WOJEWÓDZTWIE OLSZTYŃSKIM (DO 1998 ROKU). MIESZKAŃCY, WŁADZA A PROBLEM BEZROBOCIA

Transformation of Social and Economic System in Olsztyn Voivodship (till 1998). Inhabitants, the Local Government and a Problem of Unemployment

Słowa kluczowe: transformacja ustrojowa, bezrobocie, fundusze pomocowe, rozwój regionalny, przedsiębiorczość.

Key words: transformation of political, social and economic system, unemployment, structural funds, cohesion funds, regional development, enterprise, initiative.

Streszczenie

Od prawie dziesięciu lat trwają w Polsce przeobrażenia modelu państwa. Nazywa się je bardzo często transformacją systemową, a w dziedzinie gospodarki używa się terminu „restrukturyzacja”. Przeobrażenia modelu państwa obejmują nie tylko zmiany ustrojowe, ale także gospodarcze. Problemem jest jednak brak ścisłego określenia programów zmian i konsekwentnego ich realizowania. Większość ludzi, którzy znaleźli się w nowej rzeczywistości politycznej i gospodarczej, nie potrafiła sobie poradzić z problemem braku zatrudnienia. Największe bezrobocie objęło obszary, na których występowały liczne Państwowe Gospodarstwa Rolne. Wielu mieszkańców podejmowało inicjatywy zmierzające do ograniczenia skali tego zjawiska. Organizowano programy pomagające w zdobyciu nowego zawodu, roboty interwencyjne na szeroką skalę, starano się zmniejszać środki przeznaczane na zasiłki kosztem organizowania jakiegokolwiek aktywności mieszkańców danej gminy. Władze regionu starały się uczestniczyć w międzynarodowych programach zwalczania bezrobocia. Nawiązywano

Abstract

The changes of Polish economic, political and social system started almost 10 years ago. They are often called the transformation of the political system or especially in economic system it is called restructurization.

Transformation of the model of the country includes not only political system but very often economic reforms. The main problem is that there are not good programmes of reform and the government does not introduce those programmes. The programmes do not work in a proper way. Majority of Polish people couldn't find their place in a new political and economic situation.

The main problem of Polish economic system is unemployment. It is very serious on the areas where existed PGR. Many inhabitants tried to limit the scale of unemployment. The local government tried to organize special programmes which helped to get new qualifications and new possibilities to get a job. The local government also tried to organize intervention's works, and they wanted to cut benefits and they tried to stimulate an activity of unemployed inhabitants

współpracę z zagranicą i starano się jak najlepiej wydawać środki pozyskiwane z programów pomocowych Unii Europejskiej.

Moim celem jest przedstawienie województwa olsztyńskiego, a przede wszystkim społeczeństwa w obliczu transformacji ustrojowej w latach dziewięćdziesiątych. W artykule przedstawiony zostanie problem walki z bezrobociem, czyli naturalną konsekwencją przekształcania gospodarki z centralnie sterowanej na wolnorynkową, a także inicjatywy mieszkańców i władz oraz regionalne inicjatywy Wspólnot Europejskich, zmierzające do zniwelowania skutków tego zjawiska.

of the communes. The local government participated in international programmes against unemployment. They tried to create co-operation with foreign communes. The local government spent money from the structural and cohesion funds from the European Union in the best way.

I wanted to introduce Warmia nad Masuria region during the transformation. My objective was description of initiatives of inhabitants and the local government and regional initiatives of the European Union.

Przejście do demokracji rozumiane jest jako transformacja, czyli zmiana, okres przejściowy. Umiejscowiona jest ona zawsze w konkretnej przestrzeni geograficznej i w określonym czasie. Definiuje się ją często jako okres pośredni pomiędzy ustrojem niedemokratycznym, a utwaleniem demokracji. Instytucjonalne fluktuacje i niepewność, czas konfrontacji interesów, programów i politycznych strategii różnych aktorów poszukujących swego miejsca na ruchomej scenie politycznej – to cechy tego czasu.

S. Huntington zdefiniował procesy demokratyzacyjne jako „grupę przemian z niedemokratycznych do demokratycznych systemów politycznych, które nastąpiły w określonym czasie i które były zdecydowanie liczniejsze od następujących w tym samym czasie przemian w przeciwnym kierunku”¹.

Analizę przejścia do demokracji dokonuje się na dwóch zasadniczych poziomach. Pierwszy z nich to **poziom instytucjonalny**, obejmujący problematykę procesów reformy systemu politycznego i ekonomicznego. Dotyczy również przeobrażeń strukturalnych, zasięgu, tempa oraz sposobu realizacji zmian. Drugi to **poziom społeczny**, w którym przejście do demokracji dotyczy procesów przeobrażeń społecznych, mentalnościowych i psychologicznych, uruchomionych przez zmiany instytucjonalne. Zasięg tych obydwu poziomów obejmuje zarówno elity polityczne, jak i obywateli².

Transformacja ma miejsce w ramach systemu niedemokratycznego i obejmuje pięć zasadniczych faz:

- pojawienie się reformatorów,
- zdobywanie władzy,
- niepowodzenie liberalizacji,
- legitymizm z przeszłości – osłabienie konserwatystów,
- kooptacja opozycji.

¹ S. HUNTINGTON, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 24.

² Por. B. DOBEK-OSTROWSKA, *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej – przestanki i przebieg*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 12, 13.

Za modelowe przypadki tego typu przeobrażeń systemowych S. Huntington uznał Hiszpanię, Brazylię oraz Węgry.

Polska została zaliczona do krajów, w których dokonała się nie transformacja, a przemieszczenie, czyli proces, w którym demokratyzacja systemu jest dziełem wspólnym opozycji i rządu. Nie dochodzi do sytuacji, kiedy to po okresie walki reformatorzy uzyskują przewagę nad rządzącymi, przeciwnie – w przypadku przemieszczeń następuje równowaga pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami przeobrażeń systemowych. Reformatorzy nie są na tyle silni, żeby przeprowadzić reformy i rozpocząć transformację. Zmuszeni są do rozmów – formalnych lub nieformalnych – z opozycją. Natomiast opozycja nie posiada tak dużego poparcia, żeby obalić elity rządzące i przejąć władzę.

W Polsce ani władza, ani opozycja nie była na tyle silna, żeby podjąć się zmiany systemu politycznego samodzielnie. Zapoczątkowano rozmowy przy Okrągłym Stole, które zakończyły się formalnym porozumieniem, otwierającym drogę do przebudowy systemu politycznego. Niektórzy autorzy nie zgadzają się z takim poglądem, uważając, że w gronie członków polskiej partii rządzącej pojawili się reformatorzy. Proces oficjalnych porozumień w Polsce poprzedzał etap wstępnych rozmów liderów partyjnych i opozycyjnych. Faza przygotowawcza przejścia do demokracji trwała kilka lat. Procesy, które zaszły w Polsce, nazywane są więc transformacją z przewagą cech przemieszania³.

Odradzająca się na nowo po upadku realnego socjalizmu suwerenność państwa zaowocowała zmianami w wielu dziedzinach. Przełomowym rokiem dla zmiany kształtu powojennej polskiej gospodarki stał się rok 1989, kiedy to przez dwa miesiące, od 6 lutego do 5 kwietnia, trwały prace Okrągłego Stołu. Obok umów o pluralizmie związkowym, niezbędnych zmianach w różnych dziedzinach życia polskiego, przyrzeczeń i zapowiedzi działań władz, znalazły się również zapisy o kierunkach reform politycznych, o reformach gospodarczych i polityce społecznej⁴.

Podstawowe tezy dotyczące stanowiska w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych zawierały propozycje odnośnie:

- poprawy zaopatrzenia rynku i warunków życia ludności,
- ograniczania inflacji i równoważenia gospodarki,
- ochrony ludności przed skutkami inflacji i równoważenia gospodarki,
- programu ochrony pracy i zatrudnienia,
- instytucji rynkowych oraz częstego łagodzenia napięć społecznych.

Stworzony w wyniku realizacji programu stabilizacyjnego system gospodarki był nadal mocno związany z rolą państwa stosującego w swojej polityce ekonomicznej elementy tradycyjnego interwencjonizmu, otwierając się coraz bardziej na

³ Por. *ibidem*, s. 24–31.

⁴ Por. *Porozumienia Okrągłego Stołu*, opr. W. Salmonowicz, Olsztyn 1989, s. 3, 4.

działania związane z funkcjonowaniem wolnego rynku i nieskrępowanej działalności – wolnej konkurencji bez dyrektyw ingerencyjnych ze strony państwa⁵.

W zmianie kształtu gospodarki udział miały związki zawodowe i samo społeczeństwo, które odegrało niemałą rolę w tym procesie. Zauważeni zostali przedsiębiorcy – właściciele firm, a nie tylko, jak dotychczas, reprezentanci załóg przedsiębiorstw państwowych. Zaczęli się zrzekać dla ochrony własnych interesów i wpływania na politykę państwa.

Od samego początku wprowadzanych zmian, tj. od roku 1989, związki zawodowe cieszyły się wysokim poziomem zaufania społecznego. Podkreślano ich legitymację do dokonywania głębokich reform o charakterze systemowym. Wysokie poparcie dla związków nie utrzymało się jednak długo, a niezadowolenie społeczeństwa z nowego systemu i destrukcja starego systemu paternalizmu państwowego spowodowały znaczny odpływ poparcia. W tym czasie pojawiały się również próby bezpośredniego wciągnięcia grup interesu w sferę publicznego procesu decyzyjnego⁶.

W 1992 r. zorganizowany został Kongres Założycielski Konfederacji Pracodawców Polskich, który zakończył się ustaleniem jej programu. U podstaw programu Konfederacji leżała niechęć do związków zawodowych. Postulowano więc ich usunięcie z przedsiębiorstw, a rady pracownicze miały zostać zastąpione radami nadzorczymi. Znalazły się też zapisy o konieczności wprowadzenia nowych rozwiązań regulujących funkcjonowanie rynku pracy (nowego kodeksu pracy, regulacji umów o pracę, rozstrzygania sporów zbiorowych). Każda z tych organizacji, skupiająca firmy z różnych branż, próbowała oddziaływać na politykę rządu, nie zwracając uwagi na związki zawodowe i ich działalność.

W czerwcu 1993 r. kilku przedstawiciele Rady Biznesu uczestniczyło w pracach nad projektem prezydenckiej Karty Zasad Gospodarczych RP. Jednocześnie Rada ogłosiła się organizacją apolityczną i zapowiedziała, że nie zamierza finansować kampanii wyborczej żadnej partii⁷.

Transformacja systemowa objęła swoim zasięgiem również województwo olsztyńskie. Pojawiły się nowe problemy społeczne:

1) rozwój przedsiębiorczości na terenach, gdzie dominowały zakłady państwowe, dające zatrudnienie wielu osobom, a zarazem brak u większości zwalnianych umiejętności samodzielnego radzenia sobie z przekwalifikowaniem się i zmianą dotychczasowego sposobu zarobkowania;

⁵ Por. M. SYREK, *Ekonomiczna rola państwa i rynku w okresie transformacji polskiej gospodarki*, [w:] *Przeobrażenia w urynkowieniu polskiej gospodarki*, red. M. Syrek, Katowice 1995, s. 73.

⁶ J. SROKA, *Narodziny strategii korporatywnej? Kierunki przemian stosunków przemysłowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej...*, s. 183–185.

⁷ Por. R. HERBUT, *Polityczna reprezentacja interesów społecznych i ekonomicznych*, [w:] *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994, s. 195, 196.

2) polityczna rola związków zawodowych (dotychczasowa nadaktywność i zaangażowanie w sprawy nie tylko związane z reprezentacją pracowników) oraz problem istnienia związków zawodowych i reprezentowania interesów zatrudnionych w prywatnych przedsiębiorstwach;

3) bezrobocie – wynikające z restrukturyzacji gospodarki i prywatyzacji sektora państwowego oraz dążenia do wzrostu wydajności, jak i bezrobocie strukturalne) wynikające z postępu technologicznego i ograniczania kosztów produkcji;

4) zwiększanie roli kapitału zagranicznego i tworzenie miejsc pracy przez zagranicznych właścicieli zakładów.

Przebieg przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w województwie olsztyńskim, ich tempo i metody uzależnione były od szeregu czynników występujących również w innych regionach kraju, jak i czynników charakterystycznych dla tego województwa. Istniejącą sytuację charakteryzowała dość słaba kondycja finansowo-ekonomiczna większości istniejących zakładów, ich wielkość (były to małe i średnie przedsiębiorstwa), znaczne zadłużenie, duży stopień zużycia majątku produkcyjnego oraz zróżnicowany udział poszczególnych branż w ogólnej liczbie przedsiębiorstw.

Nie bez znaczenia dla charakterystyki regionu jest duża liczba PGR-ów, które po zmianie systemu gospodarczego okazały się niewydolne finansowo, a ich upadłość przyczyniła się do powstania strukturalnego bezrobocia. PGR-y miały znaczny (prawie 50%) udział w gospodarce rolnej województwa. Kłopoty z brakiem potencjalnych inwestorów krajowych i zagranicznych, przy okresowo dużej podaży majątku po zlikwidowanych przedsiębiorstwach, spowodowały stopniowe zubażanie województwa. Najczęściej PGR-y upadały, przyczyniając się do zwiększenia liczby osób pozbawionych pracy. Znikoma część natomiast pozostała, zmieniając swoją strukturę, ale nie są one potentatami w dziedzinie zatrudnienia.

W latach dziewięćdziesiątych w wyniku zmiany kształtu gospodarki zmieniło się też społeczeństwo województwa. W trakcie przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych podstawowym problemem społeczno-ekonomicznym regionu stało się bezrobocie. Restrukturyzacja przemysłu przyczyniła się do zwiększenia liczby osób pozostających bez pracy. Powstające spółki ze względu na rentowność swojej działalności zwiększały wydajność, zwalniając ludzi i tym samym ograniczając koszty swojego funkcjonowania.

Na początku omawianego procesu w 1992 r. w przemyśle pracowało 41 115 osób. Zatrudnieni byli w 151 dużych i średnich jednostkach przemysłowych. Bezrobocie natomiast wynosiło 87,6 tys. Bez zatrudnienia pozostawało najwięcej młodych ludzi w wieku 18–34 lata, a stopa bezrobocia sięgnęła 23,7%. W grudniu 1992 r. 241 zakładów zgłosiło zwolnienia grupowe 10 793 pracowników. Przewidywano, że w 1993 r. liczba osób pozostających bez pracy przekroczy 100 tys.⁸ Miejsca pracy tworzył też sektor prywatny. W 1992 r. jego udział był najwyższy,

⁸ K. KRUSZ, *Olsztyńska gospodarka '92. Przemysł liże rany. Budownictwo na chorobowym*, „Gazeta Olsztyńska” 14 stycznia 1993, s. 1, 3.

w handlu i budownictwie przekroczył 50%, a w przemyśle osiągnął prawie 40%. Ogółem zatrudniał prawie 37 tys. osób, co stanowiło blisko 50% zatrudnionych⁹.

Władze podejmowały różne działania w celu zmniejszenia liczby osób pozostających bez pracy. Przykładem może być działalność Towarzystwa Wspierania Inicjatyw Gospodarczych (TWIG), skierowana na likwidowanie bezrobocia wśród ludzi młodych. Opowiadało się ono za zmianami w sferze gospodarki i za wspieraniem tych jednostek, które zamierzają prowadzić działalność gospodarczą. Często jednak, aby rozpocząć pracę na własny rachunek, brakowało im niezbędnej wiedzy, jak założyć firmę i nią zarządzać oraz środków finansowych.

Właśnie takie zadania postawił przed sobą TWIG, który pomagał w zdobywaniu wiedzy i finansów. Dla realizacji swoich zadań w dniach 6–8 maja 1992 r. zorganizował I Regionalne Targi „Oltar” w Hali Widowiskowo-Sportowej „Urania”. Udział w nich wzięli przedstawiciele przedsiębiorstw produkcyjnych i handlowych z północnej i wschodniej Polski oraz Litwy, Białorusi, Ukrainy i Niemiec. Targi te miały się również przyczynić do zainteresowania polskich przedsiębiorców regionem olsztyńskim oraz do pozyskania rynków wschodnich¹⁰.

Nie bez znaczenia pozostawały też inicjatywy lokalne, służące zlikwidowaniu problemu braku miejsc pracy. Przykładem może być gmina Stawiguda. Pod koniec 1992 r. w gminie tej pozostawało bez pracy 20% kobiet w wieku produkcyjnym i 15% mężczyzn. Przyczynił się do tego upadek PGR-ów i zwolnienia pracowników zatrudnionych w olsztyńskich firmach. Część osób pozostawała bez pracy na własne życzenie, uważając, że otrzymywany zasiłek wystarczy na względne przeżycie i utrzymywać ich będzie do emerytury.

Zwiększeniu aktywności zawodowej mieszkańców gminy Stawiguda sprzyjała działalność pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Dzięki niej liczba osób bez pracy znacznie się zmniejszyła. Starano się zmusić mieszkańców do większej inicjatywy w poszukiwaniu zatrudnienia, m.in. poprzez obniżanie wysokości zasiłku. Wprowadzono również zasadę, że jeżeli ktoś znalazł pracę i ją porzucił lub został zwolniony dyscyplinarnie, zasiłek był mu odbierany. W 1993 r. organizowano roboty publiczne, w wyniku których zmodernizowano chodniki w Stawigudzie i Pluskach, zlikwidowano dzikie wysypiska śmieci, wyremontowano przystanki PKS. Roboty publiczne finansowane były przez Rejonowy Urząd Pracy, zatrudnienie przy nich znalazło 25 osób, a przy pracach interwencyjnych – 20. Powstawały też nowe zakłady pracy. W Dorotowie otwarto fabrykę wytwarzającą farby i kleje, która zatrudniła kilku bezrobotnych, z kolei inna firma otworzyła zakład poligraficzny. Utworzono również wydział dla osób niepełnosprawnych, w którym pracę – poza mieszkańcami gminy – znaleźli również niepełnosprawni z rejonu Olsztyna. Na terenie bazy Gminnej Spółdzielni rozpoczął swoją

⁹ *Prywatyzacja w Olsztyńskim. Województwo na tle kraju*, „Gazeta Olsztyńska” 11 lutego 1993, s. 4.

¹⁰ *Wspierać – pomagać – edukować. TWIG na prostej*, „Gazeta Olsztyńska” 14 stycznia 1992, s. 3.

działalność prywatny tartak, a na wolnej powierzchni przedszkola władze uruchomiły pralnię. Kilkanaście osób znalazło pracę w masarni z ubojnią w prywatnej firmie w Stawigudzie. Starania władz zostały skierowane w tym rejonie na pozyskiwanie ludzi zajmujących się działalnością gospodarczą, aby rozwijali oni drobną produkcję i usługi. Dzięki temu powstały nowe miejsca pracy i zmniejszyły się wydatki na pomoc społeczną, która do tej pory stanowiła 1/5 środków przeznaczonych na działanie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej¹¹.

W Morągu także nie zabrakło inicjatyw. Zgłaszano pomysły zmierzające do złagodzenia skutków bezrobocia. Sprzedano wszystkie sklepy i większość lokali użytkowych, aby zagwarantować stałe miejsca pracy. Każda nowo powstająca firma, która zatrudniła na stałe minimum dziesięć osób, przez trzy lata zwolniona była z zapłaty należnych gminie podatków od nieruchomości. Zakłady, które zamierzały zwiększać swoją produkcję i się rozbudowywać, mogły liczyć na dofinansowywanie ze środków gminy, która miała prawo udzielać pożyczek i dotacji. Zorganizowano również system robót publicznych, w którym w 1993 r. pracowało 530 osób¹².

Pomocy próbowano szukać i poza granicami kraju. Przykładów dostarczały inicjatywy władz państwowych i lokalnych. W końcu marca 1992 r. rządy Niemiec i Polski podpisały porozumienie o uruchomieniu Coaching Program, którego zasadniczym celem była poprawa rentowności na rynku krajowym i zagranicznym. Jego realizację zlecono ośrodkowi Doradztwa Gospodarczego (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH) przy współpracy ze strony polskiej z Krajową Izbą Gospodarczą. Program ten niemal w całości finansowany był ze środków Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej kwotą 9,5 mln marek. Jego realizacja trwała trzy lata. W tym okresie eksperci z Niemiec (praktycy gospodarzy) przeprowadzili konsultacje w 150 firmach i przeszkolili 50 młodych polskich doradców.

Coaching Program objął sześć regionów: warszawsko-łódzki, katowicko-krakowski, suwalsko-białostocki, olsztyński, poznański i wrocławski. Kryteriami udziału były: osobowość przedsiębiorcy, wielkość firmy i liczba zatrudnionych (od 20 do 1200) oraz produkcja i zainteresowanie handlem hurtowym i usługami. Efektem szkolenia w ramach programu było samodzielne opracowanie właściwej koncepcji swojego przedsiębiorstwa, następnie pobyt w nim doradców, mających pomóc w zwiększeniu zysku i poprawy konkurencyjności¹³.

Brak miejsc pracy próbowano również likwidować poprzez bezpośrednią współpracę z zagranicą. Na początku 1994 r. burmistrz gminy Miłomłyn nawiązał kontakty z niemiecką firmą Macon Bau, budującą hale produkcyjne i zamierzającą zainwestować 11,53 mln marek na uruchomienie zakładu, który miał docelowo

¹¹ *Ubywa bezrobotnych*, „Gazeta Olsztyńska” 19 sierpnia 1993, s. 3.

¹² H. A. SADOWSKI, *Kotłownia przed polityką (rozmowa z J. Janiakiem – burmistrzem Morąga)*, „Gazeta Olsztyńska” 3 sierpnia 1993, s. 3.

¹³ K. KRUSZ, *Niemieckie lekcje biznesu*, „Gazeta Olsztyńska” 21 lutego 1994, s. 3.

zatrudnić 353 osoby. Zainteresowanie właśnie Miłomłynem spowodowane było położeniem na trasie Warszawa–Gdańsk. Kolejnym przedsięwzięciem było nawiązanie kontaktu z firmą, która zajmowała się stolarką okienną i transportem międzynarodowym. Utworzono więc spółkę jointventure, która zatrudniła 50–60 osób¹⁴.

W ramach programów likwidowania bezrobocia gminy podejmowały własne inicjatywy. W ten właśnie sposób założono Fundację „Nida”, której początek datowany jest na 1992 r., kiedy to Unia Europejska ogłosiła konkurs inicjatyw lokalnych PHARE na rzecz zatrudnienia i rozwoju społeczno-gospodarczego. Nidzica zgłosiła swój udział i została nagrodzona jako jedno z dziewięciu miast w Polsce – otrzymała 600 tys. ecu. Kontrolę nad programem miały Fundusz Współpracy i Fundusz Pracy w Warszawie. Filarami programu były zaś trzy elementy: rozwój turystyki, prywatnego biznesu i program szkoleń. Rozwój turystyki związany był z zagospodarowywaniem zamku w Nidzicy poprzez remont i modernizację oraz przystosowanie jednej z sal na muzeum ziemi nidzickiej. Zagospodarowywano również trasy turystyczne i opracowywano foldery informacyjne o okolicy.

Szczególny nacisk położono na poręczanie kredytów, dofinansowywanie podmiotów gospodarczych w początkowej fazie ich działalności oraz organizowanie szkoleń pomagających zdobyć nowe kwalifikacje zawodowe. Fundacja podejmowała własną działalność gospodarczą w celu zwiększenia uzyskanych środków¹⁵. Przykładem może być zarejestrowanie Fundacji Pomocy Społecznej „Samopomoc” w Górowie Iławeckim. Jej założycielami byli przedstawiciele władz miasta, lokalnego biznesu i rzemiosła. Pomysł opierał się na innym sposobie wydatkowania pieniędzy na opiekę społeczną. Z zasiłków korzystało w 1993 r. 1200 osób (na 5 tys. mieszkańców). Wśród nich przeważali ludzie zdolni do pracy, dla których niepotrzebna była darmowa pomoc, ale właśnie zatrudnienie. W związku z tym we wrześniu 1993 r. powołano fundację finansowaną z części pieniędzy przeznaczonych na opiekę społeczną. W ten sposób zamierzano utworzyć nowe miejsca pracy i dofinansować zawodowe usamodzielnienie się bezrobotnych.

W 1994 r. część zarezerwowanych pieniędzy na opiekę społeczną (4,5 mld starych złotych) przeznaczono na różnego rodzaju inwestycje, które miały mieszkańcom umożliwić własny zarobek, a zysk z tego przedsięwzięcia przeznaczony był na zwiększenie środków pomocy społecznej. Fundacja uzyskała również uprzywilejowanie, pozwalające jej omijać ograniczenia dotyczące podejmowania działalności gospodarczej przez organy gminy. Była to pierwsza tego typu inicjatywa w województwie olsztyńskim¹⁶.

¹⁴ S. JERMAKOWICZ, *Leśne zarobkowanie*, „Gazeta Olsztyńska” 19 lipca 1994, s. 3.

¹⁵ W. KATARASIŃSKI, *Zaczęło się od konkursu (rozmowa z prezesem Nidzkiej Fundacji Rozwoju „Nida” Krzysztofem Margolem)*, „Gazeta Olsztyńska” 18 sierpnia 1994, s. 3.

¹⁶ S. BRZOWSKI, *Samopomoc dla bezrobotnych*, „Gazeta Olsztyńska” 6 lipca 1994, s. 3.

Sami mieszkańcy również tworzyli fundacje, które miały pomóc w zmniejszeniu skutków bezrobocia. Przykładem tego może być powstała w 1994 r. fundacja „Pro labore” (Dla pracy), która za główny cel postawiła sobie szukanie pracy dla absolwentów szkół średnich i wyższych oraz dla ludzi o wysokich specjalistycznych kwalifikacjach. Prace nad utworzeniem „Pro labore” trwały dwa lata. Jej prawnymi założycielami byli: pełnomocnik wojewody, przedstawiciel Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, prezydent Olsztyna, Wojewódzki i Rejonowy Urząd Pracy oraz trzech fundatorów prywatnych. Fundacja nawiązała także kontakty z rzemieślnikami niemieckimi, którzy wsparli ją w staraniach o pozyskiwanie sprzętu i maszyn z byłych regionów Niemieckiej Republiki Demokratycznej¹⁷.

Próbowano również tworzyć projekty zmniejszania bezrobocia i tworzenia nowych miejsc pracy poprzez współpracę Wojewódzkiego Urzędu Pracy z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa i Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Olsztynie. W 1997 r. wydano na ten cel 5,3 mln złotych z Funduszu Pracy. Zatrudniono 1581 osób. Czas ich pracy wahał się od 27 do 184 dni. Do pracy kierowały zainteresowanych Rejonowe Urzędy Pracy. W Bartoszycach w ten sposób zatrudniono 248 osób, zakres ich czynności był ograniczony do zalesiania, odbudowy dróg leśnych i melioracji. W Biskupcu 51 bezrobotnych odnawiało las i pielęgnowało uprawy. W Iławie 33 osoby pielęgnowały szkółki leśne. W Kętrzynie do podobnych prac skierowano 172 osoby, a w Mrągowie – 64. Z Morağa do prac przy odbudowie i konserwacji dróg oraz urządzeń melioracyjnych oddelegowano 65 osób¹⁸.

W Olsztynie w celu likwidacji problemu bezrobocia i pomocy osobom zainteresowanym znalezieniem pracy utworzono specjalne struktury. Rozpoczęły one swoją działalność w 1993 r., kiedy to w Olsztynie bez zatrudnienia pozostawało 21 tys. osób. Podjęto wtedy próby złagodzenia tej drastycznej sytuacji poprzez powołanie klubów bezrobotnych – inaczej nazywanych klubami pracy. Od momentu ich utworzenia nie zostało ściśle określone, czym mają się one zajmować. Miało to zostać sprecyzowane w trakcie ich działania. W ramach struktur miejskich utworzono specjalną komisję do spraw bezrobocia przy Radzie Miejskiej w Olsztynie, której zadaniem było udzielanie pomocy klubom. W klubach znalazły się osoby pozbawione pracy w różnym wieku i o różnych specjalnościach.

Bezrobotni chcieli korzystać ze wsparcia radnych przy organizacji kursów, które zapewniłyby im podniesienie bądź zdobycie nowych kwalifikacji, ułatwieniu kontaktów z pracodawcami oraz mieć dostęp do danych o potrzebach firm i przedsiębiorstw. Zamiarem komisji miało być również przygotowywanie tzw. robót interwencyjnych. W imieniu klubów prowadzone też były rozmowy z administracją komunalną i zarządami spółdzielni mieszkaniowych. Przygotowywano

¹⁷ *Praca dla pracy*, „Gazeta Olsztyńska” 18 października 1994, s. 7.

¹⁸ *Leśne zarobkowanie*, „Gazeta Olsztyńska” 17 lutego 1998, s. 13.

harmonogram prac w osiedlach z myślą o doraźnym zatrudnianiu bezrobotnych. Poza tym nawoływano do własnej aktywności, gdyż w założeniu kluby bezrobotnych mogły przejąć rolę biur pośrednictwa pracy samodzielny reklamowaniem swojej działalności, zbieraniem ofert pracy i ich wymianą, ale zawsze niezbędna była inicjatywa samych zainteresowanych. Kluby pracy wzorowane były na podobnych instytucjach samopomocowych działających w krajach Europy Zachodniej¹⁹.

Pod koniec 1993 r. istniały także spółki pracownicze w 46 województwach, a w województwie olsztyńskim były w tym okresie trzy, podobnie jak w województwach bielskim, kieleckim, konińskim, rzeszowskim, tarnowskim i wrocławskim²⁰. Dzięki programowi Struder powstało 1450 nowych miejsc pracy: najwięcej w Olsztynie, Iławie i Ostródzie. Wsparciem tego programu było utworzenie Centrum Informacji Zawodowej w Olsztynie w 1997 r. Powstało ono dzięki staraniom Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP). Polityka zmniejszania bezrobocia popierana była odpowiednim rozłożeniem wydatków z Funduszu Pracy. Na aktywne formy wydano 30% otrzymanych środków. Najwięcej przeznaczono na roboty publiczne (22 mln), prace interwencyjne (15 mln), aktywizację zawodową absolwentów (7 mln), przyuczenie i przekwalifikowanie (5 mln), na programy specjalne (3 mln).

Starano się również zwiększać efektywność zatrudnienia. Poprawiano więc warunki pracy Rejonowych Urzędów i komputeryzowano je. Opracowano i wdrożono program pod nazwą Komputerowa Baza Ofert Pracy. Dzięki niemu zainteresowani mają w każdej chwili dostęp do informacji na temat rynku pracy i zapotrzebowania na pracowników danych branż²¹.

Władze województwa dążyły do likwidacji przedsiębiorstw państwowych, finansowanych jedynie z centralnego budżetu państwa, a jednocześnie do tworzenia zakładów, które funkcjonowałyby na zasadach wolnego rynku i finansowały samodzielnie swoją działalność. Zapobieganiu zwiększania się bezrobocia służyć miały układy zawierane przy zmianie właścicieli prywatyzowanych zakładów. Przykładem może być przekształcenie Browarów Warmińsko-Mazurskich. Nowy właściciel, posiadający 53% udziałów, w akcie przekształcenia zobowiązał się poza zakupem nowych technologii i zwiększeniem wydajności produkcji do utrzymania stanu zatrudnienia (240 osób) przez okres dwóch lat. Jakikolwiek zmiany zatrudnienia mogły być spowodowane jedynie dobrowolnym odejściem, emeryturą albo zwolnieniem dyscyplinarnym²². Miejsca pracy tworzone również poza granicami kraju w obrębie firm działających w regionie. Przykładem takiej działalności jest Energopol-Trade SA, który pojawił się w Olsztynie jesienią 1993 r., zakupił

¹⁹ *Bezrobotni, ale nie bezradni. Kluby powodzenia*, „Gazeta Olsztyńska” 2 lutego 1993, s. 7.

²⁰ P. KOZARZEWSKI, *Charakterystyka badanych spółek pracowniczych i respondentów*, [w:] *Spółki pracownicze 95*, red. M. Jarosz, Warszawa 1996, s. 18.

²¹ *Rynek pracy. Dobry rok*, „Gazeta Olsztyńska” 23 lutego 1998, s. 15.

²² J. SZABAN, *Olsztyńskie browary sprywatyzowane*, „Gazeta Olsztyńska” 13 sierpnia 1992, s. 1, 2.

i wyremontował obiekt po zlikwidowanej Centrali Rybnej. Po remoncie otwarto tam zakład przetwórstwa spożywczego i typowy dla Energopolu zakład remontowo-budowlany. Firma zajmowała się w minionych latach budowlanymi robotami eksportowymi. W latach dziewięćdziesiątych firma utrzymała się na rynku byłego Związku Radzieckiego i nadal prowadziła prace na Ukrainie i Białorusi, gdzie miała swoje przedstawicielstwa – kierownictwa rejonów realizacji. W I kwartale 1994 r. zatrudniła do pracy 300–500 pracowników z województwa olsztyńskiego, przede wszystkim w budownictwie²³.

W celu podniesienia rangi województwa, a także poprawy jakości transportu, powołano spółkę pod nazwą Porty Lotnicze – Mazury Sp. z o.o. Świadczone przez nią usługi przyczyniły się do pośredniego rozwoju bazy turystycznej, powodując zwiększenie napływu nie tylko podróżujących w interesach, ale także turystów.

Dużą zasługę w transformacji przedsiębiorstw miał kapitał zagraniczny, inwestowany w tym regionie oraz programy finansowe ze środków Unii Europejskiej, zakładające pomoc gospodarkom rozwijającym się w Europie Środkowej i Wschodniej. W ramach programu PHARE (Poland and Hungary: Assistance in Restructuring Economies) stworzono specjalistyczny program PHARE–Struder, którego zadaniem było dofinansowywanie inwestycji. Dotyczyły one przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw, zarówno tych istniejących, jak i tych, które dopiero powstawały. Program był realizowany w województwach o najwyższym wskaźniku bezrobocia. W olsztyńskim z dotacji skorzystało 146 firm. Pod względem dotacji region uplasował się na trzecim miejscu – 4,678 mln ecu. Największą część pieniędzy przeznaczono na dofinansowanie przemysłu spożywczego – produkcji artykułów spożywczych i napojów (ok. 23%). Najlepszym przykładem wykorzystania środków tego programu z jednoczesnym wyeksponowaniem walorów turystycznych regionu jest wybudowanie hotelu Anders w Starych Jabłonkach, który w 1997 r. Polska Izba Turystyki uznała za najlepszą inwestycję turystyczną w kraju²⁴.

Niebagatelne znaczenie w przekształceniach własnościowych w województwie olsztyńskim miały również programy podejmowane jedynie na obszarze kilku gmin. Przykładem takiego projektu, zmierzającego do wsparcia konkretnej gminy, jest „Partnerstwo dla samorządu terytorialnego”, którego autorem była Amerykańska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Przyczyną jego powołania stały się prośby polskich instytucji publicznych, dotyczące pomocy samorządom lokalnym w okresie zmian, kierowane do USAID. Program był realizowany do końca 1999 r. W jego ramach amerykańscy konsultanci udzielali bezpłatnego doradztwa wybranym gminom. Wśród nich znalazł się Olsztynek jako jedna z 27 gmin–uczestników z Polski. Kryteria doboru były ściśle określone, a władze

²³ *Robota na wschodzie*, „Gazeta Olsztyńska” 24 lutego 1998, s. 3.

²⁴ D. KWIATKOWSKI, *Pożegnanie Strudera. Pieniądze dla odważnych*, „Gazeta Olsztyńska” 20 marca 1997, s. 17.

lokalne wybranej gminy z województwa olsztyńskiego w swojej działalności skupiły się przede wszystkim na rozwoju mieszkalnictwa, turystyki, małej i średniej przedsiębiorczości²⁵.

Korzyści z zaangażowania tych firm w gospodarkę Warmii i Mazur są odczuwalne dla mieszkańców. Poza stworzeniem nowych miejsc pracy, zapewniają dostęp do nowych technologii oraz stwarzają szansę dla przedsiębiorstw z nimi kooperujących.

W celu ułatwienia nawiązywania kontaktów międzynarodowych firmom z terenu województwa powołano spółkę akcyjną Olsztyński Handel Międzynarodowy „Olimpex”. Jej zadaniem jest prowadzenie działalności informacyjno-reklamowej poza granicami kraju oraz upowszechnianie informacji o towarach i usługach oferowanych przez akcjonariuszy spółki.

Podobne zadania realizuje Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego SA. W jej statucie zapisano zadania do realizacji – przede wszystkim inspirowanie i aktywne uczestnictwo w przemianach gospodarczych, związanych z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej. Realizując swoje cele, wdraża ona program rozwoju strukturalnego w wybranych regionach PHARE–Struder, finansowany ze środków Unii Europejskiej. Na realizację przedsięwzięć zaprojektowanych w ramach tego programu województwo olsztyńskie otrzymało 2 867 922 ecu. Ze środków tych do tej pory wsparto budowę kanalizacji, ujęć wodnych i infrastruktury w dziesięciu gminach, promocję regionu poprzez wydawanie propagujących region ulotek i informacji o jego walorach, reklamę i realizację filmu oraz organizowane w Bartoszycach Międzynarodowe Targi Pogranicza. Pobudzeniu lokalnej przedsiębiorczości sprzyjać miało również powołanie w 1996 r. spółki Warmińsko-Mazurski Rynek Hurtowy, która miała przygotowywać pod względem formalnoprawnym, organizacyjnym i technicznym regionalny rynek hurtowy.

W rozwoju regionu nie zapomniano o sąsiedztwie z obwodem kaliningradzkim. Umowę o współpracy podpisano również z Rovaniem – stolicą Laponii. W lutym 1991 r. władze Olsztyna podpisały umowę o współpracy z holenderską gminą Cromstrijen. Region Warmii i Mazur podjął również współpracę z francuskim Chateauroux i z niemieckim miastem Gelsenkirchen. W celu rozszerzenia kontaktów menedżerskich podpisano umowę z Richmond. Amerykańska metropolia nawiązała współpracę w ramach programu „Menedżerowie dla menedżerów”²⁶.

Poruszone w artykule problemy nie zniknęły wraz ze zmianą podziału administracyjnego. Nowe województwo warmińsko-mazurskie, utworzone w wyniku reformy i wprowadzenia trójszczeblowego podziału administracji, jest jednym z największych, najmniej zaludnionych i najbiedniejszych w Polsce. W Warmińsko-Mazurskiem

²⁵ *Amerykanie gminom*, „Gazeta Olsztyńska” 28 kwietnia 1997, s. 17.

²⁶ Informacje ze stron internetowych, dotyczących współpracy międzynarodowej powiatu olsztyńskiego, zamieszczonych na stronach Urzędu Miasta w Olsztynie, pod adresem www.olsztyn.um.gov.pl/olsztyn/wsp/wsp_zagr.html.

znalazło się całe byłe województwo olsztyńskie, ponad połowa suwalskiego, elbląskiego i pojedyncze gminy toruńskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego.

Region Warmii i Mazur obejmuje obszary o wybitnych walorach przyrodniczych i turystycznych. Prawie 30% jego powierzchni zajmują lasy, wśród których występują kompleksy leśne. Atrakcją regionu jest ok. 200 jezior, stanowiących prawie 5% powierzchni województwa. Dodatkowym walorem jest gotycka i barokowa architektura oraz liczne stanowiska chronionej fauny i flory. Województwo warmińsko-mazurskie zajmuje powierzchnię 24 203 km kw. (7,7% terytorium Polski) i jest to czwarty co do wielkości region w kraju. Podzielono go na 116 gmin, w tym 16 gmin miejskich (dwa miasta na prawach powiatu), 33 gminy miejsko-wiejskie, 67 gmin wiejskich. Gminy tworzą 17 powiatów, z których dwa – olsztyński i elbląski – mają status powiatów grodzkich. Na terenie województwa znajduje się 47 miast i 3885 wsi. Na obszarze tym mieszka 1460 tys. osób, 60% to mieszkańcy miast. Gęstość zaludnienia (60 osób/km kw.) jest najniższa w kraju i ponad dwukrotnie niższa od średniej krajowej.

Władze Olsztyna starają się stwarzać warunki do napływu kapitału, co ma doprowadzić do powstania nowych miejsc pracy i wzrostu poziomu zamożności mieszkańców. 1 października 1999 r. powołana została nowa uczelnia – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski – która ma się przyczynić do podniesienia prestiżu regionu, a także edukacji młodych ludzi w miejscu ich zamieszkania. W 1999 r. Wydział Rozwoju Urzędu Miasta w Olsztynie opracował dokument „Strategia rozwoju miasta”²⁷. Przez półtora roku ponadstuosobowy zespół przygotowywał plan rozwoju Olsztyna. Zawarto w nim słabe i mocne strony regionu oraz zamierzenia władz odnośnie, do dalszego społeczno-gospodarczego przekształcania województwa.

Najważniejsze są inwestycje turystyczne, które pozwolą uczynić Olsztyn miejscem wypoczynku. Należy również odpowiednio wyeksponować atrakcje turystyczne. Poza tym trzeba wspierać przedsiębiorczość, a przede wszystkim firmy prywatne, poprawić szlaki komunikacyjne i ochronę środowiska poprzez budowę kanalizacji i wysypiska śmieci, doinwestować obiekty sportowo-rekreacyjne, zagospodarować tereny wokół jezior. Oprócz tego należy tworzyć miejsca pracy, które spowodują wzrost aktywności zawodowej wśród kobiet, oraz promować region, a w szczególności to, że na każdego olsztyniaka przypada średnio 139 m kw. lasu, 3,5 m kw. parku i 43,5 m kw. powierzchni wody.

Transformacja społeczno-gospodarcza, jaka została wprowadzona w początkach lat dziewięćdziesiątych, przyczyniła się do zmiany polskiej rzeczywistości, nie tylko tej ekonomicznej, ale może przede wszystkim społecznej. Obywatele zostali zmuszeni do zmiany swoich postaw życiowych i przejścia od biernego przyjmowania poleceń przełożonych, kierujących dużym przedsiębiorstwem państwo-

²⁷ Informacje pochodzą ze stron internetowych Urzędu Miasta w Olsztynie, można je znaleźć pod adresem: www.olsztyn.um.gov.pl/um/urząd.html.

wym, do aktywnego uczestnictwa w funkcjonowaniu własnego zakładu pracy. Zmieniła się również świadomość pracownika: „pracując dla swojego zakładu, nie tylko otrzymuję wynagrodzenie, ale jeżeli rzetelnie będę wykonywał powierzone mi obowiązki, to będę nadal zatrudniony i nie zwiększę grona osób pozostających bez pracy; na moje miejsce przecież pracodawca może zatrudnić kogoś innego i ma z czego wybierać”.

Mieszkańcy, którzy wykazali się inicjatywą, zawsze mogli liczyć na wsparcie władz i pomoc w tworzeniu nowych miejsc pracy. Wspomniana w artykule Fundacja „Nida” nadal funkcjonuje i jest nagradzana za swoją działalność. Wielu bezrobotnych, którzy otrzymali pożyczkę z Rejonowego Urzędu Pracy na założenie własnej firmy, wykorzystało tę okazję, a ich małe przedsiębiorstwa dobrze radzą sobie na rynku.

Polityka władz regionu oraz nawiązywanie kontaktów i współpracy z różnymi krajami na pewno w przyszłości zaowocują dalszym i być może większym napływem kapitału zagranicznego. Podpisano umowę o współpracy i miastach bliźniaczych z: Rovaniemi, Chateauroux, Gelsenkirchen. Jednak ciągle za mały nacisk kładzie się na współpracę z Unią Europejską i pozyskiwanie funduszy ze środków pomocowych oraz na ich odpowiednie zagospodarowanie. Powstały odpowiednie komórki zajmujące się współpracą z zagranicą zarówno w Urzędzie Miejskim, jak i w Urzędzie Marszałkowskim oraz przy wojewodzie warmińsko-mazurskim, ale ich działalność nie przynosi jeszcze zbyt wymiernych korzyści.

Najlepszym jednak sposobem na rozwiązanie problemu bezrobocia byłoby rozwijanie systemu prac interwencyjnych. Na pewno receptą na zlikwidowanie bezrobocia nie były pożyczki udzielane na otwieranie własnych firm. Wiele osób, które skorzystały z takiej pożyczki, przeznaczyło ją na konsumpcję, a nie na inwestycje. Część z nich miała problem ze zwrotem pożyczonej kwoty.

Prace interwencyjne umożliwiłyby zatrudnienie części bezrobotnych, a także przyczyniłyby się do uporządkowania i zagospodarowania terenów województwa warmińsko-mazurskiego. W ramach prac interwencyjnych można utworzyć centra informacji turystycznej albo promocji regionu. Warmia i Mazury są zbyt mało promowane i często trudno jest otrzymać informacje dotyczące regionu. Zatrudnienie w takich centrach mogłyby znaleźć osoby z różnym wykształceniem i o różnych kwalifikacjach. Centra te przysłużyłyby się podnoszeniu walorów turystycznych regionu.