

**RESTRUKTURYZACJA  
REGIONALNYCH RYNKÓW PRACY**

---

**GORZÓW WIELKOPOLSKI - SZCZECIN 1996**



**Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim**  
**Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej**  
**Akademii Rolniczej w Szczecinie**

**Instytut Badań Systemowych PAN, Oddział w Szczecinie**

**Wojewódzki Urząd Pracy w Gorzowie Wielkopolskim**

**Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa**  
**O/T w Gorzowie Wielkopolskim**

**Międzynarodowa konferencja**

# **RESTRUKTURYZACJA REGIONALNYCH RYNKÓW PRACY**

**Praca pod redakcją**

**prof. dr hab. *Bogdana Krawca***

**Gorzów Wielkopolski - Szczecin 1996 r.**

Zbiór referatów międzynarodowej konferencji naukowej  
w Lubniewicach, która odbyła się w dniach 30-31 maja 1996 r.

Recenzent: prof. dr hab. **Paweł Żukowski**

Skład komputerowy: **Irena Moczulska**



43429 / I

Publikacja dofinansowana przez  
Krajowy Urząd Pracy

ISBN 83-85847-36-7

## KOMITET PROGRAMOWY

1. **Henryk ANTOSIAK**  
Prezes Agencji Restrukturyzacji  
i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa
2. **Andrzej BĄCZKOWSKI**  
Minister Pracy i Polityki Socjalnej
3. Prof. dr hab. **Ryszard BUDZIŃSKI**  
Instytut Badań Systemowych PAN,  
Kierownik Oddziału w Szczecinie
4. Prof. dr hab. **Zygmunt DOWGIAŁŁO**  
Przewodniczący Komisji Organizacji  
i Zarządzania Gospodarką  
Żywnościową PAN, Oddział w Gdańsku
5. **Marlan ECKERT**  
Wojewoda Zielonogórski
6. **Zbigniew FALIŃSKI**  
Wojewoda Gorzowski - **przewodniczący**
7. **Roman JAGIELIŃSKI**  
Wicepremier, Minister Rolnictwa  
i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa
8. **Aleksander ŁUCZAK**  
Przewodniczący Komitetu  
Badań Naukowych w Warszawie
9. Prof. dr hab. **Tadeusz MADEJ**  
Uniwersytet Szczeciński
10. **Jerzy OLSZAK**  
Wojewoda Piłski
11. **Andrzej PIŁAT**  
Prezes Krajowego Urzędu Pracy, Warszawa
12. **Adam TAŃSKI**  
Prezes Agencji Własności Rolnej  
Skarbu Państwa, Warszawa

## KOMITET ORGANIZACYJNY

Przewodniczący

**Bogusław BIL**

Wicewojewoda Gorzowski

Sekretarz naukowy

Prof. dr hab. **Bogdan KRAWIEC**

Instytut Badań Systemowych PAN,  
Oddział w Szczecinie  
Akademia Rolnicza w Szczecinie,

**Kazimierz BŁASZCZYK**

Dyrektor  
Wojewódzkiego Urzędu Pracy  
w Gorzowie Wielkopolskim

**Jan RYDZANICZ**

Dyrektor  
Wydziału Rolnictwa  
Urzędu Wojewódzkiego  
w Gorzowie Wielkopolskim

**Franciszek KUNCEWICZ**

Agencja Własności Rolnej  
Skarbu Państwa  
O/T w Gorzowie Wielkopolskim  
Prodziekan

Dr hab. **Marian MALICKI**

Wydziału Ekonomiki i Organizacji  
Gospodarki Żywnościowej  
Akademii Rolniczej w Szczecinie

Sekretarz

**Alfreda WINNICKA**

Instytut Badań Systemowych PAN,  
Oddział w Szczecinie

**Magda PALIWODA**

Gabinet Wojewody Gorzowskiego

# STRATEGIA ROZWOJU REGIONU A PROBLEMY ZATRUDNIENIA

*Zygmunt Dowgiałło*

Akademia Rolnicza w Szczecinie

## **Wstęp**

Celem referatu jest przedstawienie wybranych problemów związanych ze strategicznym programowaniem rozwoju regionu. Rozwiązywanie problemów związanych z zatrudnieniem winno być bowiem rozpatrywane w powiązaniu z rozwojem gospodarczym i aktywizacją przedsiębiorczości w warunkach i dziedzinach specyficznych dla danego regionu. Wymaga to uwzględnienia dłuższego horyzontu czasowego oraz zasadniczych warunków, które kształtują strategię rozwojową.

Cechy pojęcia strategii dotyczą:

1. formułowania celów ogólnych i wyboru spośród możliwych wariantów długookresowych działań,
2. wyboru sposobów i środków działania służących realizacji celów strategicznych oraz elastyczna ich weryfikacja.

Program rozwoju strategicznego wyznacza dalszy horyzont działań w regionie oraz dostosowywania się do zmian w otoczeniu.

## **Pojęcie regionu**

Region jako system stanowi wyodrębnioną z otoczenia terytorialną względnie autonomiczną całość. Składa się on z podsystemów wykazujących wewnętrzne wzajemne sprzężenia oraz powiązania z otoczeniem. W ramach regionu występują takie podstawowe podsystemy, jak: produkcyjny, organizacyjny, ekonomiczny, społeczny oraz regulacyjny.

Region jako układ otwarty wykazuje wiele sprzężeń z otoczeniem bliższym i dalszym. Otoczenie bliższe obejmuje sąsiadujące regiony oraz stosunki krajowe. Wiąże się ono z przemianami na rynku kapitałowym, rynku pracy, rynku surowcowo-energetycznym, rynku usług, rynku towarów konsumpcyjnych i inne. Obok koniunkturalnych rynkowych czynników, region jest poddany oddziaływaniu czynników związanych z regulacjami prawnymi, ogólnopaństwowymi oraz aktywną rolą państwa w sferze działań gospodarczych i finansowych (np. wysokość oprocentowania kredytów). W tym referacie przez region rozumiemy jednostkę administracyjną, znajdującą się w gestii jednolitych władz administracyjnych o względnie określonych cechach ekonomicznych, przyrodniczych, ludnościowych<sup>1</sup>.

### **System celów regionu**

Celem nadrzędnym gospodarki regionu jest stwarzanie warunków dla rozwoju społecznego i gospodarczego regionu. Trwały rozwój gospodarki regionu ma służyć postępowi w zaspokajaniu potrzeb lokalnego społeczeństwa oraz wnoszeniu wkładu we wzrost dochodu narodowego państwa.

Ogólne cele społeczeństwa dotyczą:

- zapewnienia warunków pobudzających przedsiębiorczość i racjonalne gospodarowanie,
- bezpieczeństwa wewnętrznego,
- obronności państwa,
- ochrony środowiska,

---

<sup>1</sup>Dokument Wspólnoty Europejskiej pt.: *Wspólnotowa Karta Regionalizacji* stanowi aneks do uchwalonej przez Parlament Europejski *Rezolucji o polityce regionalnej Wspólnoty i o roli regionów*. W art. 1 ujmuje on następujące określenie regionu: "Przez region rozumie się w tej karcie terytorium, które z geograficznego punktu widzenia stanowi wyraźną całość bądź stanowi jednolity kompleks terenów, które tworzą zamkniętą całość, a których ludność charakteryzują określone wspólne elementy".



- racjonalnego zatrudnienia oraz warunków rozwoju ekonomicznego i kulturalnego społeczeństwa.

Opracowanie programu strategii dla regionu winno uwzględniać specyficzne dla danego obszaru cele ekonomiczne:

- a) dostosowanie kierunków rozwoju regionu i gmin odpowiednio do stanu czynników wytwórczych, warunków naturalnych oraz prognozowanych przemian warunków ekonomicznych, rezerw siły roboczej,
- b) zapewnienia warunków intensywnego rozwoju funkcji priorytetowych dla gospodarki regionu przez pobudzanie inicjatyw i efektywności gospodarowania przedsiębiorstw danych branż,
- c) rozwój funkcji turystycznych i eksportu usług,
- d) rozwój przetwórstwa, drobnej wytwórczości,
- e) rozwój systemu osiedleńczego przy zachowaniu ładu przestrzennego regionu w powiązaniu z otoczeniem,
- f) intensyfikacja działalności dotyczących rozwoju eksportu.

Planowanie strategiczne w regionie zmierza do racjonalnego wykorzystania wszystkich czynników wytwórczych oraz walorów struktury gospodarczej i przyrodniczej. Winno ono uwzględniać perspektywiczną koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, opracowaną przez CUP. Ujmuje ona bowiem wykładnię długookresowej polityki regionalnej w zakresie ochrony środowiska, sieci osadniczej, rozmieszczenia czynników produkcyjnego wykorzystania zasobów surowców mineralnych, rozmieszczenia infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym. W tym miejscu zachodzi konieczność zwrócenia uwagi na związki i komplementarność działania administracji państwowej realizującej politykę społeczną, ekonomiczną, ekologiczną i przestrzenną państwa, z działaniem gmin i współdziałaniem z samorządem terytorialnym we wszystkich sferach życia gospodarczo-społecznego.

## **Koncepcja rozwoju regionu a planowanie strategiczne**

Pierwszym wstępnym niejako etapem jest przygotowanie założeń do koncepcji rozwoju regionu. Dotyczy to etapu prac preparacyjnych wyprzedzających właściwe prace nad opracowaniem programu rozwoju strategicznego regionu. Strategia rozwoju wiąże się z określaniem kierunków działalności funkcji w przyszłych okresach. "Przewidywać to znaczy badać przyszłość" pisał *H. Fayol*.

Studia nad prognozowanymi zmianami na rynku krótko- i długookresowymi koniunkturami, w bliższym i dalszym otoczeniu stanowią źródło informacji pomocnych w opracowaniu strategicznego programu działań w okresach przyszłych. Badać można tylko przeszłość a przewidywać wykorzystując tą wiedzę w przyszłości. Stąd tak ważne jest stawianie hipotez i racjonalne przewidywanie przyszłych alternatyw rozwojowych.

### **Analiza stanu czynników i możliwości rozwojowych regionu**

Podstawą opracowania alternatywnych koncepcji i programów rozwoju gospodarczego regionu jest wiedza o:

1. stanie czynników wytwórczych tj. środkach trwałych, zasobach siły roboczej, naturalnych warunkach przyrodniczych, produkcji rolniczej,
2. prawidłowościach dotychczasowego rozwoju gospodarczego regionu,
3. podsystemie organizacyjnym tj. strukturze instytucji, podmiotów gospodarujących, ich efektywności ekonomicznej,
4. rozwoju infrastruktury gospodarki, poziomu usług.

Funkcja analizy stanowi źródło wiedzy o niewykorzystanych możliwościach i szansach oraz specyficznych cechach regionu. W zakresie zatrudnienia analiza może wskazać na strukturę zasobów siły roboczej oraz ukryte bezrobocie, występujące tendencje i prognozy w tym zakresie.

Nieodzownym w tej dziedzinie jest system informacyjny wskazujący na strukturę i cechę zasobów, stopień ich wykorzystania zarówno w analizowanym jak i w sąsiadujących regionach.

### **Scenariusze przyszłego rozwoju**

Scenariusze przyszłego rozwoju regionu opracowywane są na podstawie założeń opartych na analizie diagnostycznej oraz wariantach prognoz średnio- i długookresowych dotyczących tendencji przebiegających w otoczeniu bliższym i dalszym, możliwych szans i zagrożeń.

Rozróżniane są przy budowie wariantów scenariuszy zmienne:

- A - przewidywalne (praca, zasoby materialne, energia),
- B - trudno przewidywalne,
- C - nieprzewidywalne tj. trudne do oszacowania, dotyczące niepewności związanej ze zmianami upodobań i popytu, wynalazków, nowych technologii, nowych rynków, nieprzewidywalnych zmian.

Budowa scenariuszy wymaga prac przygotowawczych, opracowania założeń oraz studiów prognostycznych, wykorzystania dorobku metodycznego w zakresie prognozowania z uwzględnieniem podejścia systemowego i ujęcia interdyscyplinarnego wszystkich czynników. Sformalizowany proces planowania strategicznego wymaga, by zespół kierowniczy działał zgodnie z cyklem organizacyjnym według przyjętego harmonogramu prac:

1. ocenił dotychczasowy system organizacyjny, cele i zadania oraz realizowaną strategię,
2. zanalizował otoczenie i zachodzące w nim przemiany,
3. zbadał posiadane zasoby,
4. rozpoznał strategiczne okazje i zagrożenia,
5. określił niezbędny zakres zmian w aktualnej strategii,

6. dokonał rozpoznania, oceny i wyboru najlepszych wariantów strategii.
7. przygotował racjonalne warunki wdrażania strategii,
8. kontrolował i korygował proces wdrożenia.

Przedstawione etapy sformalizowanego planu strategicznego są rozmaicie realizowane i wyznaczają one określone potrzeby informacyjne.

Przygotowanie i rozpatrywanie różnych alternatywnych rozwiązań strategicznych wiąże się z podejmowaniem przyszłościowych decyzji. Dlatego też system informowania naczelnego kierownictwa winien umożliwiać rozpoznanie prawdopodobnych tendencji długofalowych dotyczących tych warunków oraz czynników, które będą miały wpływ na strategię i rozwój możliwości. Informacje strategiczne dla potrzeb planowania strategicznego dotyczą: przyszłościowych zamiarów centralnych instytucji państwowych, zamierzeń i wyników badań placówek naukowych, światowych osiągnięć w zakresie technologii produkcji, organizacji, zarządzania, zmian w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, o krajowych i światowych rynkach danej branży, o kosztach pozyskiwania i cenach poszczególnych czynników.

### **Działalności pozarolnicze a zatrudnienie**

Analiza diagnostyczna stanu i warunków rozwoju regionu winna służyć identyfikacji możliwych do podejmowania działalności pozarolniczych oraz związanych z intensyfikacją i przetwórstwem płodów. Ma to służyć racjonalnemu wykorzystaniu posiadanych zasobów, a zwłaszcza siły roboczej.

W zakresie rolnictwa chodzi o ustalenie stopnia wykorzystania oraz możliwości intensyfikacji produkcji rolniczej, działających obiektów rolnych, w zakresie środków trwałych, pomieszczeń inwentarskich, mieszkań, osiedli, zasobów pasz absolutnych, pasz ubocznych, przemysłu przetwór-

czego, wolnej siły roboczej zgłaszającej gotowość podejmowania pracy, członków rodzin.

Prace wykonywane poza rolnictwem przez tzw. wielozawodowców dotyczą prac w leśnictwie, rybołówstwie, rzemiośle wiejskim, transporcie, handlu a też przemyśle i budownictwie. Obecnie w szerokim zakresie można spotkać pracę nakładczą we własnym gospodarstwie oraz rozwijające się formy usług turystycznych. W świetle raportu (OECD) stwierdzono, iż w krajach rozwiniętych około 60% rolników uzyskuje ponad połowę dochodów z pracy poza gospodarstwem.

Pozarolnicze działalności mogą też dotyczyć:

- lokalizacji oddziałów czy filii przemysłu odzieżowego, czy innego, które w oparciu o tanią siłę roboczą mogą zlecać w charakterze nakładczym wykonywanie półproduktów czy pracochłonnych elementów odzieży, czy urządzeń technicznych i inn.,
- świadczenia usług dotyczących łowiectwa (w różnych okresach roku), wędkowania, sportów wodnych, jeździectwa sportowego. Można to uzasadniać walorami krajobrazowymi, czystym środowiskiem,
- przygotowania kalendarza imprez rozrywkowych, wystaw, atrakcyjnych wycieczek i koncertów, plenerów i inn.,
- zapewnienia dogodnych warunków działalności dla firm turystycznych,
- opracowania programu promocji regionu i jego walorów, atrakcji turystycznych.

Rozwój działalności pozarolniczych dotyczy również podjęcia produkcji eksportowej, wymagającej dużych nakładów pracy żywej i zapewniającej stanowiska pracy. Dotyczyć to może produkcji, odpowiadającej potrzebom ruchu turystycznego oraz dostarczania usług przedsiębiorstwom przetwórczym odpowiednio do lokalnych potrzeb, czy organizowania placów kampingowych z doprowadzoną wodą i urządzeniami sanitarnymi.

W gospodarstwach wielozawodowych, o rezerwach siły roboczej, rozwój agroturystyki, chociaż zbiega się ze spiętrzeniem prac polowych, nie przyczyni się do wypierania produkcji rolniczej. Nie należy też sądzić, by rozwój agroturystyki zagroził w znaczący sposób środowisku naturalnemu. Natomiast wzrost dochodów z pracy w obsłudze ruchu turystycznego przyczyni się do ponoszenia inwestycji modernizujących produkcję rolniczą, a też podnoszących na wyższy poziom infrastrukturę rolnictwa.

Świadczenie usług turystycznych przez gospodarstwa wielozawodowe w szerszym zakresie ma możliwości rozwoju w regionach atrakcyjnych turystycznie. Usługi mogą dotyczyć szerokiego wachlarza usług hotelowo-restaurantacyjnych, wynajmowania pokoju w domu rolnika, czy odpowiednio adaptowanych starych budynkach gospodarczych, sprzedaży produktów rolnych własnej produkcji.

Rozwój działalności pozarolniczych dotyczy funkcji związanych z turystyką i rekreacją oraz świadczeniem usług z tego zakresu dla gości z krajów zachodnich i północnych. Dlatego też w tej dziedzinie koniecznym jest posiadanie programu zamierzeń strategicznych, zapewniających warunki dla rosnącego ruchu turystycznego. Te wysoce dochodowe działalności usługowe, stwarzające miejsca pracy, wymagają: racjonalnego przygotowania infrastruktury turystycznej dotyczącej bazy hotelowej, noclegowej, gastronomii, przygotowania basenów, kąpielisk, miejsc do wędkowania, dróg rowerowych.

### **Wspieranie przedsiębiorczości**

Warunki wspierania przedsiębiorczości dotyczą:

- zapewnienia sprzyjającej atmosfery i warunków podejmowania działalności gospodarczej przez lokalne władze drogą przedstawiania dodatkowych korzyści, konkurencyjnych w porównaniu do innych terenów,

- informowania o lokalnych zasobach gospodarczych oraz partnerach w realizacji podejmowania inicjatyw,
- nietraktowania przedsiębiorcy czy kandydata na inwestora jako uciążliwego petenta "prywaciarza",
- wspieranie podejmowanych inicjatyw winno opierać się na kryteriach ekonomicznych, pomocy specjalistów gminy, BGŻ czy WODR, winno dotyczyć szacowania nakładów i efektów pieniężnych, koniecznych warunków, szans i ryzyka, porad prawnych.

W tym miejscu należy stwierdzić, iż zachęcanie do lokalizowania działalności gospodarczej na danym terenie wymaga zorganizowania sprawniejszych procedur lokalizacyjnych. Dlatego też organizacja tzw. parków dzielnic usługowych czy przemysłowych, umożliwiających dzierżawę czy nabycie terenu, może przyciągnąć inwestorów.

Wspieranie przedsiębiorczości wymaga wysiłku w kierunku opracowania programu usprawnienia lokalnej infrastruktury, dotyczącej np. łączności, zaopatrzenia w energię, wodę, kanalizację. Zachęcanie, informowanie inwestorów poprzedza podejmowanie decyzji, podpisywanie umów o współpracy w realizacji inwestycji.

### **Uwagi końcowe**

Programy strategicznego rozwoju winny ujmować wyspecyfikowane pozycje o skwantyfikowanych potrzebach finansowych warunkujących ich realizację. Mogą one dotyczyć określonej hierarchii ważności nakładów na rozbudowę lub modernizację infrastruktury gospodarczej regionu oraz projektowanych do podjęcia form przedsiębiorczości. Hierarchia ważności potrzeb winna uwzględniać kryteria ekonomiczne oraz możliwości zwiększenia zatrudniania siły roboczej. Zwłaszcza w regionach pogranicza, możliwym jest wykorzystanie środków przeznaczonych na rozwój regionalny z funduszy UE. Dotyczyć to może również funduszy przewi-

dzianych na wydatki socjalne w ramach wsparcia finansowego regionów słabiej rozwiniętych. Fundusze rozwoju regionalnego EFRE są przeznaczone na wspieranie i modernizację warunków rozwoju turystyki, naprawę infrastruktury. Dotyczy to również programów wspieranych z Funduszy Unii tzw. Gl. Gemeinschaftsinitiativen (inicjatyw lokalnych).

Niezależnie od starań o uzyskanie środków od instytucji zewnętrznych chodzi także o uzyskanie kredytów w bankach dla finansowania inwestycji wysoce korzystnych ekonomicznie, które mogą zapewnić tworzonym spółkom szybki zwrot poniesionych nakładów oraz wzrost zatrudnienia. Zwrócić tu należy uwagę na działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Redukcja liczby zatrudnionych w rolnictwie i liczby gospodarstw zależy od:

1. ekspansji działalności pozarolniczych, wchłaniających nadwyżki wolnej siły roboczej, oraz
2. wielokrotnego zwiększania eksportu produktów rolno-spożywczych oraz usług, co stworzy dodatkowe stanowiska pracy w otoczeniu rolnictwa, pozwoli wykorzystać specjalistów oraz tanią siłę roboczą i podniesie dochodowość produkcji rolniczej.

Powyższe wymaga przezwyciężenia bariery organizacyjnej a nade wszystko bariery systemowej. Wymaga to racjonalnego rozwoju branżowych, wąsko specjalistycznych organizacji producentów-eksporterów oraz zintegrowanych przedsiębiorstw rolniczo-przetwórczych.

Zgodnie z zasadami marketingu strategicznego pierwszoplanowym zadaniem jest ustalenie strategicznych programów marketingowych dla wybranych produktów lub producentów, odpowiadających warunkom przyrodniczym, organizacyjnym i ekonomicznym danego regionu.



IBS

43429 /  
I

RESTRUKTURYZACJA REGIONALNYCH RYNKÓW PRACY

ISBN 83-85847-36-7