

Rynki pracy na obszarach popegeerowskich

Raport z badań

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa 2008



Europejski Fundusz Społeczny



Raport opracowano w ramach projektu *Analiza wybranych aspektów obecnej i przyszłej sytuacji na rynku pracy* – „Rynek pracy na obszarach popegeerowskich” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach działania 1.1, schemat a) Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006.

Autorzy:

Część I

Jacek Liwiński (Uniwersytet Warszawski)

Część II

Urszula Sztanderska (Uniwersytet Warszawski)

Anna Giza – Poleszczuk (Uniwersytet Warszawski)

Część III

Urszula Sztanderska (Uniwersytet Warszawski)

Wykonawcy raportu:



Zespół pracowników Agencji Profile Sp. z o.o. oraz Zuzanna Brzozowska, Aleksandra Daszkowska-Kamińska, Anna Giza-Poleszczuk, Aleksandra Gołdys, Marek Góra, Gabriela Grotkowska, Maciej Jakubowski, Marta Kielkowska, Agata Komendant, Witold Kościeszka-Jaworski, Małgorzata Leszczyńska, Jacek Liwiński, Tomasz Nowak, Artur Pokropek, Jan Poleszczuk, Paweł Poławski, Maria Rogaczewska, Bartek Rokicki, Magdalena Stec, Monika Stec, Urszula Sztanderska, Agata Urbanik, Piotr Wieczorek, Leszek Wincenciak, Paulina Wróbel, Włodzimierz Zgliński.

Badania ankietowe zrealizowane zostały przez SMG/KRC Poland Media S.A. oraz ARC Rynek i Opinia

ISBN 978-83-60302-78-1

Koordynacja projektu:

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

Projekt okładki, łamanie i druk: ZWP MPiPS. Zam. 649/08

Zawarte w tej publikacji poglądy i konkluzje wyrażają opinię autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Spis treści

I. Charakterystyka badania (Jacek Liwiński)	5
1. Motywacja oraz cele projektu	5
2. Metodologia badania	6
2.1. Podmiot badania	6
2.2. Narzędzia badawcze	9
2.3. Metody analizy	13
3. Opracowania cząstkowe i ich charakterystyka	13
II. Rynki pracy na terenach popegeerowskich w świetle wyników badań (Urszula Sztanderska przy współpracy Anny Gizy-Poleszczuk) ..	17
1. Skala problemu: rynki pracy na terenach popegeerowskich	17
2. Podobieństwa i różnice charakterystyk terenów popegeerowskich i ich źródła	20
3. Zasoby terenów popegeerowskich	23
3.1. Charakterystyka demograficzna	23
3.2. Sieć osiedleńcza	23
3.3. Kapitał ludzki i jego zmiany	25
3.4. Mobilność przestrzenna	30
3.5. Zasoby firm	33
3.6. Sytuacja ludności	35
4. Wyniki rynku pracy na terenach popegeerowskich	36
4.1. Aktywność ekonomiczna	36
4.2. Zatrudnienie	40
4.3. Źródła dochodów	44
4.4. Bezrobocie	46
III. Wnioski i rekomendacje (Urszula Sztanderska)	51
Wnioski	51
Rekomendacje	54
IV. Wykaz załączników	57
Bibliografia	59

I. Charakterystyka badania (*Jacek Liwiński*)

1. Motywacja oraz cele projektu

Likwidacja Państwowych Gospodarstw Rolnych, która nastąpiła na początku lat 90., przyczyniła się do pogorszenia sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Sytuacja stała się szczególnie trudna tam, gdzie pracujący w PGR oraz w zakładach bezpośrednio z nim powiązanych stanowili znaczny odsetek łącznego zatrudnienia na lokalnym rynku. Odbudowanie tak dużego spadku popytu na pracę w krótkim czasie na ogół nie było możliwe, stąd znaczny wzrost bezrobocia na tych terenach ze wszystkimi tego społecznymi konsekwencjami. Wydaje się, że 15 lat, które upłynęło od tamtych wydarzeń, powinno być wystarczającym okresem dla wypełnienia tej luki przez nowe przedsiębiorstwa, mogące stanowić miejsce zatrudnienia dla osób związanych wcześniej z PGR, a tym samym z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy „problem byłych PGR” nie powinien już istnieć. Nie wiadomo jednak, czy jest tak faktycznie.

Badania rynku pracy w ujęciu terytorialnym wskazują już od 1992 roku na wysokie bezrobocie o charakterze strukturalnym na obszarze Polski północnej i zachodniej, czyli właśnie na terenach, na których były zlokalizowane PGR. Do dziś jednak, a więc w wiele lat po likwidacji PGR, nie powstały analizy pozwalające głębiej uchwycić przyczyny tego stanu. Nie wiadomo więc, czy jest to długookresowy skutek likwidacji PGR czy raczej sytuacja ta wynika z innych specyficznych cech lokalnych rynków pracy na tych terenach (np. z relatywnie niskiego kapitału ludzkiego mieszkańców). Brak diagnoz jest wyraźną przeszkodą w podjęciu skutecznych działań, mogących – przynajmniej w części – zmniejszyć owe dysproporcje pomiędzy terenami popegeerowskimi a resztą kraju.

W związku z tym projekt ten miał na celu po pierwsze zidentyfikowanie czynników, mających wpływ na sytuację na rynkach pracy na obszarach post-pegeerowskich, z próbą oddzielenia czynników specyficznych, związanych z funkcjonowaniem PGR, od czynników o charakterze ogólnym, kształtujących sytuację na wszystkich terenach niskozurbanizowanych. Zrobiono to na podstawie analizy typu „*case study*”, przeprowadzonej w ośmiu celowo dobranych powiatach. Badane były czynniki o charakterze ekonomicznym (charakterystyka rynku pracy, charakterystyka aktywności gospodarczej, popyt na pracę, otoczenie gospodarcze i jego wpływ, migracje), społecznym (kapitał ludzki i kapitał społeczny, otoczenie społeczne i jego wpływ, działania instytucji, w tym organizacji pozarządowych, przede wszystkim o charakterze edukacyjnym).

Drugim celem projektu był opis badanych rynków pracy (od strony zarówno popytu, jak i podaży), opis otoczenia społecznego i instytucjonalnego tych rynków i jego funkcjonowania oraz stwierdzenie, czy występują między tymi rynkami różnice.

Trzecim celem było określenie barier zatrudnienia na poszczególnych typach rynków, określenie czynników aktywizacji zawodowej oraz metod aktywizowania rynków pracy na obszarach popegeerowskich, zaś czwartym – stworzenie rekomendacji dotyczących metod aktywizacji tych rynków pracy.

2. Metodologia badania

Badanie sytuacji na rynkach pracy na obszarach popegeerowskich przeprowadzono przy wykorzystaniu specjalnie do tego celu stworzonej metodologii, na którą składa się zdefiniowanie podmiotu badania, narzędzi badawczych oraz sposobu opracowania wyników. Poniżej omówione zostaną pokrótce wszystkie te elementy.

2.1. Podmiot badania

W celu zbadania sytuacji na rynkach pracy, na których w przeszłości funkcjonowały PGRy, trzeba było przede wszystkim zdefiniować skalę rynku pracy, która będzie przedmiotem analizy. Zdecydowano się na badanie powiatowych rynków pracy, bo na poziomie powiatu prowadzona jest lokalna polityka rynku pracy¹. Niezależnie jednak od analizy sytuacji na powiatowych rynkach pracy, interesujące było również zróżnicowanie sytuacji na poziomie gmin, w zależności od tego, czy na ich obszarze istniały PGRy.

Badaniem objęto 8 powiatów wybranych metodą celowo-losową spośród wszystkich powiatów w Polsce, na terenie których zlikwidowano PGR. Ogólnie rzecz biorąc próbę powiatów skonstruowano tak, aby znalazły się w niej powiaty reprezentujące całe spektrum możliwych przekształceń PGRów, a jednocześnie, aby reprezentowały one różne typy rynków pracy (ze względu na stopę bezrobocia, stopę zatrudnienia, strukturę działową zatrudnienia, odległość od dużych aglomeracji itp.).

¹ Z wyborem powiatu jako podstawowej jednostki badania wiąże się problem polegający na tym, że obszar PGR na ogół nie pokrywał się z granicami obecnych powiatów – na terenie obecnego powiatu mogły funkcjonować zakłady należące do PGR, którego centrala znajdowała się poza granicami powiatu albo na terenie powiatu mogła funkcjonować centrala PGR, której część zakładów znajdowała się poza granicami powiatu. W efekcie bardzo trudne było zebranie danych statystycznych dotyczących skali działania PGR i w niektórych przypadkach konieczne było opieranie się na danych szacunkowych.

Pierwszym etapem selekcji był wybór spośród wszystkich powiatów, na terenie których funkcjonowały PGRy², czterech grup powiatów obrazujących skrajnie różną ogólną sytuację na rynku pracy. Sytuację tę charakteryzowały dwie zmienne: stopa bezrobocia rejestrowanego oraz udział długookresowo bezrobotnych (wśród osób zarejestrowanych). Wybrano powiaty charakteryzujące się wyjątkowo korzystną (stopa bezrobocia poniżej drugiego decyla rozkładu stóp bezrobocia powiatów, które wyraziły chęć udziału w badaniu) lub niekorzystną sytuacją na rynku pracy (stopa bezrobocia powyżej ósmego decyla). Następnie w obu grupach wybrano powiaty z wyjątkowo wysokim i niskim udziałem osób długookresowo bezrobotnych wśród zarejestrowanych w PUP. Pozwoliło to na wyodrębnienie czterech typów rynków pracy:

- 1) powiatów charakteryzujących się najtrudniejszą sytuacją na rynku pracy, tj. wyjątkowo wysoką stopą bezrobocia i wyjątkowo dużym udziałem długookresowo bezrobotnych,
- 2) powiatów charakteryzujących się wyjątkowo dużymi przepływami na rynku pracy, tj. bardzo wysokim poziomem bezrobocia, ale jednocześnie niskim udziałem długookresowo bezrobotnych,
- 3) powiatów ze stagnacyjnym rynkiem pracy, tj. z wyjątkowo niską stopą bezrobocia, ale jednocześnie wysokim udziałem długookresowo bezrobotnych,
- 4) powiatów w najlepszej sytuacji, tj. takich, gdzie zarówno stopa bezrobocia, jak i udział osób długookresowo bezrobotnych są bardzo niskie.

Ponadto uznano, że na sytuację na lokalnym rynku pracy istotny wpływ mają następujące czynniki:

- 1) odsetek bezrobotnych w wieku 15–24 lata wśród bezrobotnych zarejestrowanych,
- 2) stopa zatrudnienia,
- 3) odsetek pracujących w rolnictwie,
- 4) przeciętne wynagrodzenie,
- 5) dynamika stopy zatrudnienia (w latach 2000–2004),
- 6) dynamika stopy bezrobocia rejestrowanego (w latach 2000–2007),
- 7) dynamika liczby podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców (w latach 2000–2004),
- 8) dynamika wydatków inwestycyjnych z budżetu powiatu na 1 mieszkańca (w latach 2000–2004),
- 9) bliskość aglomeracji – położenie powiatu w sąsiedztwie dużego ośrodka miejskiego,

² Dodatkowym kryterium wstępnym była chęć udziału w badaniu wyrażona przez PUP. Do urzędów pracy w powiatach, na terenie których funkcjonowały PGRy, rozesłano ankietę z kilkoma podstawowymi pytaniami dotyczącymi PGR i polityki PUP wobec byłych pracowników PGR. Odpowiedź na tę ankietę była równoznaczna z wyrażeniem chęci uczestnictwa w badaniu.

- 10) potencjał migracyjny – za powiaty o potencjale migracyjnym uznano te, których miasto powiatowe jest położone co najwyżej 100 km od granicy zachodniej,
- 11) otoczenie wyłącznie powiatami z obszarami pegeerowskimi,
- 12) relacja powierzchni PGR do powierzchni powiatu – została podzielona na trzy klasy: 20–50%, 50–70% i 70–90%.

Wybrany zestaw 8 powiatów musiał w sumie odzwierciedlać te wszystkie czynniki. W przypadku zmiennych ciągłych (pozycje 1–8 na powyższej liście) oznaczało to, że przynajmniej 1 powiat musiał posiadać tę cechę w stopniu wyjątkowo dużym (powyżej 8. decyla rozkładu wszystkich powiatów, które wyraziły chęć udziału w badaniu) lub wyjątkowo niskim (poniżej 2. decyla). Natomiast w przypadku zmiennych dyskretnych (pozycje 9–12) przynajmniej 1 powiat musiał posiadać daną cechę. Ponieważ wybierano 8 powiatów, konieczne było, aby niektóre z nich charakteryzowały się więcej niż jedną z ww. cech.

Ponadto istotne było, aby wybrane powiaty były w miarę równomiernie rozlokowane na terenie kraju. W tym celu przyjęto zasadę, że każdy powiat powinien być z innego województwa.

Spośród wszystkich 8 powiatowych zestawów spełniających powyższe kryteria wylosowano zestaw powiatów, których cechy przedstawione są w poniższej tabeli.

Tabela 1. Cechy szczególne wylosowanych powiatów

Lp.	Powiat	Cechy szczególne powiatu
1.	Bytowski (woj. pomorskie)	<ul style="list-style-type: none"> • wysoka stopa bezrobocia • niska dynamika stopy zatrudnienia • otoczenie wyłącznie przez powiaty popegeerowskie • duży (70–90%) udział powierzchni PGR w powierzchni powiatu
2.	Gołdapski (woj. warmińsko-mazurskie)	<ul style="list-style-type: none"> • wysoka stopa bezrobocia • wysoka dynamika stopy bezrobocia • wysoki odsetek długookresowo bezrobotnych • niski odsetek bezrobotnych w wieku 15–24 lata • niska stopa zatrudnienia • wysoki odsetek pracujących w rolnictwie • otoczenie wyłącznie przez powiaty popegeerowskie • duży (70–90%) udział powierzchni PGR w powierzchni powiatu
3.	Oławski (woj. dolnośląskie)	<ul style="list-style-type: none"> • niska stopa bezrobocia • niska dynamika stopy bezrobocia • okolice aglomeracji (Wrocław) • otoczenie wyłącznie przez powiaty popegeerowskie • mały (20–50%) udział powierzchni PGR w powierzchni powiatu • niska dynamika wydatków inwestycyjnych z budżetu powiatu

Lp.	Powiat	Cechy szczególne powiatu
4.	Parczewski (woj. lubelskie)	<ul style="list-style-type: none"> wysoka dynamika stopy bezrobocia wysoki odsetek długookresowo bezrobotnych wysoki odsetek pracujących w rolnictwie mały (20–50%) udział powierzchni PGR w powierzchni powiatu niska dynamika wydatków inwestycyjnych z budżetu powiatu
5.	Śremski (woj. wielkopolskie)	<ul style="list-style-type: none"> niska stopa bezrobocia niska dynamika stopy bezrobocia niski odsetek długookresowo bezrobotnych wysoki odsetek bezrobotnych w wieku 15–24 lata wysoka stopa zatrudnienia wysoka dynamika wydatków inwestycyjnych z budżetu powiatu okolice aglomeracji (Poznań) otoczenie wyłącznie przez powiaty popegeerowskie
6.	Świdwiński (woj. zachodnio-pomorskie)	<ul style="list-style-type: none"> wysoka stopa bezrobocia niski odsetek bezrobotnych w wieku 15–24 lata niska stopa zatrudnienia niskie przeciętne wynagrodzenie wysoka dynamika liczby podmiotów gospodarczych potencjał migracyjny duży (70–90%) udział powierzchni PGR w powierzchni powiatu
7.	Świebodziński (woj. lubuskie)	<ul style="list-style-type: none"> niska stopa bezrobocia niska dynamika stopy bezrobocia niski odsetek długookresowo bezrobotnych wysoka dynamika stopy zatrudnienia wysoka dynamika liczby podmiotów gospodarczych potencjał migracyjny otoczenie wyłącznie przez powiaty popegeerowskie duży (70–90%) udział powierzchni PGR w powierzchni powiatu
8.	Żniński (woj. kujawsko-pomorskie)	<ul style="list-style-type: none"> wysoka stopa bezrobocia niska dynamika stopy zatrudnienia wysoki odsetek pracujących w rolnictwie niskie przeciętne wynagrodzenie okolice aglomeracji (Bydgoszcz) otoczenie wyłącznie przez powiaty popegeerowskie mały (20–50%) udział powierzchni PGR w powierzchni powiatu

Źródło: Opracowanie własne.

2.2. Narzędzia badawcze

Dane oraz informacje niezbędne do przeprowadzenia analizy uzyskano z kilku źródeł:

- 1) dostępne dane statystyczne (GUS, ANR),
- 2) dotychczasowe badania i analizy regionalne,

- 3) legislacja regulująca kwestie związane z likwidacją PGR,
- 4) dane ilościowe z badań ankietowych podaży oraz popytu na pracę w badanych powiatach,
- 5) dane jakościowe uzyskane z wywiadów grupowych z byłymi pracownikami PGR i członkami ich rodzin w badanych powiatach,
- 6) dane jakościowe z wywiadów indywidualnych z pracodawcami, przedstawicielami lokalnych władz samorządowych i organizacji pozarządowych w badanych powiatach.

Zarówno badania ankietowe, jak i wywiady zostały przeprowadzone specjalnie na potrzeby projektu, więc sposób ich realizacji wymaga szerszego opisu.

2.2.1. Badanie ankietowe podaży pracy

Badanie ankietowe podaży pracy zostało przeprowadzone na próbie celowo-losowej składającej się z 750 mieszkańców każdego powiatu w wieku 15–64 lata. W próbie celowo doreprezentowano osoby związane z byłym PGR. Mianowicie: 150 osób stanowili byli pracownicy PGR, 100 osób – członkowie rodzin byłych pracowników PGR (współmałżonkowie i dzieci, nigdy nie pracujący w PGR), zaś pozostałe 500 osób to mieszkańcy powiatu niezwiązani z PGR. W sumie więc we wszystkich 8 powiatach badaniem objęto ok. 6000 osób.

Kwestionariusz wywiadu został skonstruowany tak, aby można było ocenić różne aspekty aktywności ludności badanych powiatów, w tym zwłaszcza aktywność zawodową i edukacyjną. Szczególną uwagę w ankiecie zwrócono na losy byłych pracowników PGR – historię pracy w PGR i sytuację zawodową po likwidacji zakładu. Ponadto, odrębna część ankiety dotyczyła pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, która w dużej mierze stanowić może naturalną alternatywę zatrudnienia dla osób mających doświadczenie w pracy w PGR.

Badanie było realizowane w okresie wrzesień – listopad 2007 roku. Baza zawierająca dane indywidualne z badania oraz kwestionariusz wywiadu zostały przekazane do MPiPS w trakcie realizacji projektu.

Kwestionariusz wywiadu znajduje się w aneksie metodologicznym do niniejszego raportu (Zał. A na CD).

2.2.2. Badanie ankietowe popytu na pracę

Badanie ankietowe popytu na pracę przeprowadzono na próbie celowo-losowej składającej się z 250 firm z terenu każdego powiatu. Przy doborze próby skorzystano z operatu REGON. Do próby w sposób celowy włączonych zostało 10 największych firm (o największym zatrudnieniu) w powiecie, zaś mniejsze firmy zostały dołosowane. W sumie więc we wszystkich 8 powiatach badaniem objęto ok. 2000 firm.

Poza podstawową charakterystyką badanych przedsiębiorstw (sektor własności, sekcja PKD) ankieta pozwoliła na zebranie szczegółowych informacji

o wielkości i strukturze bieżącego zatrudnienia, zmianach liczby pracujących w ostatnim roku i planowanych w najbliższym roku, szkoleniach pracowników oraz kontaktach z powiatowym urzędem pracy. Zostały też zebrane podstawowe informacje na temat związku firmy z byłym PGR (lokalizacji na jego terenie) oraz zatrudniania byłych pracowników PGR.

Badanie było realizowane w okresie wrzesień – październik 2007 roku. Baza z danymi oraz kwestionariusz wywiadu zostały przekazane do MPiPS w trakcie realizacji projektu.

Kwestionariusz wywiadu znajduje się w aneksie metodologicznym do niniejszego raportu (Załącznik B na CD).

2.2.3. Wywiady indywidualne i grupowe

W ramach części jakościowej badania przeprowadzono indywidualne oraz grupowe wywiady bezpośrednie. Zostały one krótko scharakteryzowane poniżej.

1) Wywiady indywidualne z pracodawcami

Przeprowadzono 10 wywiadów telefonicznych z pracodawcami z powiatu oleckiego³. Wywiady dotyczyły obecnej sytuacji na lokalnym rynku pracy, wpływu likwidacji PGR na lokalny rynek pracy, skłonności pracodawców do zatrudniania byłych pracowników PGR. Uzyskane informacje wykorzystano w trakcie tworzenia ankiety do badania popytu na pracę w 8 powiatach.

2) Wywiady indywidualne z przedstawicielami władz i kluczowych instytucji lokalnych

W badanych powiatach przeprowadzono w sumie 70 wywiadów indywidualnych z następującymi grupami osób:

- przedstawiciele terenowego oddziału Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR),
- przedstawiciele starostwa i innych władz samorządowych,
- kierownictwo PUP,
- kierownictwo MOPS (lub GOPS w gminie popegeerowskiej),
- przedstawiciele lokalnego związku pracodawców lub reprezentanci kluczowych pracodawców w powiecie
- przedstawiciele głównej placówki edukacyjnej,

³ Jest to powiat w województwie warmińsko-mazurskim, na terenie którego funkcjonowały w przeszłości PGRy. Wywiady z pracodawcami nie były przeprowadzane w 8 badanych powiatach, bo miały one miejsce jeszcze przed wybraniem grupy powiatów do badania, w celu zebrania informacji niezbędnych do tworzenia narzędzi badawczych (formularza do badania ankietowego popytu na pracę).

- przedstawiciele związków zawodowych lub kółek rolniczych,
- przedstawiciele organizacji pozarządowych (z obszaru edukacji, aktywizacji społecznej i zawodowej oraz przedsiębiorczości społecznej).

Wywiady miały na celu uzyskanie, z jednej strony, informacji ogólnych na temat sytuacji społeczno-gospodarczej powiatu i uwarunkowań jego funkcjonowania, zaś z drugiej strony na temat roli, jaką PGR odgrywał w powiecie w przeszłości oraz jakie były skutki jego likwidacji. W szczególności w trakcie wywiadów omawiane były następujące zagadnienia:

- profil społeczno-gospodarczy powiatu,
- potencjał rozwojowy powiatu,
- zasoby ludzkie i kapitał społeczny,
- poziom życia ludności,
- stan infrastruktury,
- kluczowe instytucje w powiecie,
- strategia działania lokalnych władz samorządowych,
- rola gospodarcza, społeczna i kulturalna PGR,
- rola PGR na lokalnym rynku pracy,
- proces likwidacji PGR i jego skutki
- obecna sytuacja byłych pracowników PGR i ich rodzin,
- obecna sytuacja na rynku pracy na terenach popegeerowskich
- działania na rzecz integracji społecznej mieszkańców terenów popegeerowskich.

Informacje te posłużyły do opracowania ośmiu monografii powiatowych, które pozwoliły na wstępną identyfikację typowych cech rynku pracy w powiatach po-pegeerowskich. Ponadto możliwe było określenie czynników, które miały fundamentalne znaczenie dla wpływu likwidacji PGR na sytuację na lokalnym rynku pracy.

Scenariusz wywiadu znajduje się w aneksie metodologicznym do niniejszego raportu (Załącznik C na CD).

3) Wywiady grupowe z byłymi pracownikami PGR i członkami ich rodzin

W badanych powiatach przeprowadzono w sumie 16 wywiadów grupowych (*focus groups*) z byłymi pracownikami PGR, członkami ich rodzin oraz mieszkańcami wsi popegeerowskich. Wywiady dotyczyły następujących zagadnień:

- aktualnej sytuacji na rynku pracy mieszkańców terenów popegeerowskich,
- wpływu likwidacji PGR na obecną sytuację na rynku pracy,
- typowych doświadczeń związanych z likwidacją PGR i adaptacją do nowej rzeczywistości,

- postrzegania swoich szans życiowych, edukacyjnych, profesjonalnych przez osoby młode oraz kobiety z obszarów popegeerowskich,
- alternatywnych scenariuszy sytuacji po likwidacji PGR.

Celem wywiadów było uzyskanie informacji na temat losów byłych pracowników PGR i członków ich rodzin. Informacje te posłużyły przede wszystkim do opracowania monografii powiatowych oraz pomocniczo do stworzenia ankiety do badania podaży na pracę w 8 powiatach, w części dotyczącej byłych pracowników PGR.

Scenariusz wywiadu znajduje się w aneksie metodologicznym do niniejszego raportu (Zał. D na CD).

2.3. Metody analizy

Analiza sytuacji na badanych 8 rynkach pracy miała charakter porównawczy, z wykorzystaniem następujących trzech przekrojów:

- związku respondenta z byłym PGR (byli pracownicy PGR, członkowie ich rodzin, osoby niezwiązane z byłym PGR),
- terytorium (powiat, wszystkie badane powiaty, kraj – w miarę dostępności danych),
- powierzchni gminy zajmowanej w przeszłości przez PGR (gminy bez PGR, gminy z mniejszym niż 50% udziałem ziemi PGR, gminy z większym niż 50% udziałem ziemi PGR).

Celem takich porównań było oddzielenie zmiennych, oddziałujących na sytuację zawodową osób związanych z PGR na poziomie zbiorowości (np. strukturalne cechy rynku pracy) od zmiennych działających na poziomie jednostek (np. różnice wyposażeniu w kapitał ludzki lub społeczny).

Analiza danych ilościowych z badań ankietowych nie ograniczyła się do sporządzenia rozkładów podstawowych zmiennych, ale jej kluczowym elementem była ekonometryczna analiza czynników różnicujących byłych pracowników PGR oraz członków ich rodzin od pozostałych mieszkańców powiatu.

3. Opracowania cząstkowe i ich charakterystyka

Zawarte w niniejszym raporcie ostateczne wnioski z realizowanego projektu i rekomendacje są oparte na wynikach wielu analiz cząstkowych. Poniżej są wymienione oraz pokrótce omówione wszystkie kluczowe opracowania cząstkowe,

które powstały w trakcie realizacji projektu. Opracowania te zostały też załączone do niniejszego raportu na płycie CD.

1. Przekształcenia restrukturyzacyjno-własnościowe Państwowych Gospodarstw Rolnych oraz obecne zagospodarowanie obszarów popegeerowskich (załącznik 1 na CD)

Raport ten zawiera podstawowe informacje oraz dane ze źródeł zastanych, dotyczące likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych oraz obecnego zagospodarowania obszarów popegeerowskich w przekroju terytorialnym (do poziomu gmin). W szczególności opracowanie odnosi się do następujących kwestii:

- przebiegu procesów przemian restrukturyzacyjno-własnościowych państwowego rolnictwa,
- zagospodarowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
- społecznych i ekonomicznych skutków restrukturyzacji i prywatyzacji państwowego rolnictwa,
- poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego post-pegeerowskich obszarów wiejskich.

Opracowanie to pozwoliło na ustalenie podstawowych faktów na temat terytorialnego zróżnicowania skali funkcjonowania PGR oraz sposobów zagospodarowania jego majątku, co było niezbędne do wyboru powiatów do badania terenowego.

2. Monografie powiatowe (załączniki 2a-h na CD)

Jest to 8 opracowań charakteryzujących każdy z badanych powiatów na podstawie zastanych danych statystycznych oraz danych pochodzących z wywiadów swobodnych, przeprowadzonych z kluczowymi informatorami. Monografia stanowi portret powiatu, ze wskazaniem:

- jego specyfiki, charakterystycznych dla niego procesów, trendów, zjawisk,
- roli, jaką w sytuacji na rynku pracy w powiecie odegrały PGRy, ich likwidacja oraz związane z nią specyficzne bariery i problemy utrzymujące się do dzisiaj.

Głównym celem opracowania monografii było dogłębne zrozumienie wpływu PGR na życie w powiecie oraz dostarczenie kontekstu dla wyników badania sondażowego, by ułatwić ich zrozumienie i interpretację.

3. Instytucje i programy aktywizujące bezrobotnych na obszarach popegeerowskich: raport z badania jakościowego (załącznik 3 na CD)

W raporcie opisane zostały działania podejmowane przez różne instytucje lokalne, mające na celu zaktywizowanie osób bezrobotnych na rynku pracy lub ułatwienie młodzieży podjęcia pracy po ukończeniu szkoły. W celu uzyskania informacji i danych na ten temat skontaktowano się z kilkoma instytucjami w każ-

dym z 8 badanych powiatów. Były to powiatowe urzędy pracy, kuratoria oświaty, oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych, szkoły ponadgimnazjalne oraz organizacje pozarządowe zajmujące się aktywizacją osób bezrobotnych na rynku pracy (o ile na terenie powiatu działają takie organizacje).

Podstawowe cele badania to:

- porównanie struktury działań aktywizacyjnych, stosowanych przez PUP w poszczególnych powiatach, w kontekście obecnej sytuacji na lokalnym rynku pracy,
- stwierdzenie, czy obecnie podejmowane są działania aktywizacyjne z myślą o osobach pochodzących z tzw. „środków popegeerowskich”,
- zidentyfikowanie podstawowych problemów związanych z aktywizacją osób bezrobotnych.

4. Społeczne aspekty likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych: raport socjologiczny z badań ilościowych i jakościowych (załącznik 4 na CD)

Opracowanie to powstało na podstawie trzech podstawowych źródeł danych: (1) danych statystycznych, charakteryzujących badane powiaty; (b) monografii jakościowych, sporządzonych w oparciu o prace w terenie (wywiady grupowe, wywiady indywidualne z kluczowymi informatorami reprezentującymi różne instytucje); (c) modułu „Kapitał społeczny”, zamieszczonego w kwestionariuszu do badań ilościowych podaży pracy w 8 powiatach, na reprezentatywnych próbach ludności.

Celem tego opracowania była identyfikacja czynników, które zadecydowały o wpływie likwidacji PGR na lokalne rynki pracy oraz ich podział na dwie grupy: czynniki wspólne dla wszystkich badanych powiatów i czynniki specyficzne dla wybranych powiatów.

5. Podaż pracy i popyt na pracę na obszarach popegeerowskich: raport ekonomiczny z badań ilościowych (załączniki 5a-b na CD)

Raport składa się z dwóch części, dotyczących, odpowiednio, podaży i popytu na pracę. Część pierwsza (załącznik 5a na CD) zawiera analizę porównawczą zasobów pracy w badanych powiatach, przeprowadzoną na podstawie danych z badań ilościowych podaży pracy. Celem tej analizy było stwierdzenie:

- czy zasoby pracy w badanych 8 powiatach popegeerowskich różnią się od zasobów pracy w kraju pod względem struktury demograficznej, zasobu kapitału ludzkiego, mobilności (w różnych kontekstach: przepływy między stanami na rynku pracy, mobilność edukacyjna, mobilność przestrzenna),
- jakie czynniki determinują aktywność zawodową, zatrudnienie oraz bezrobocie w badanych powiatach, a w szczególności, czy na przynależność do tych stanów ma wpływ wcześniejsza praca w PGR lub zamieszkiwanie w gminie, na terenie której był PGR.

W drugiej części raportu ekonomicznego (załącznik 5b na CD) dokonano analizy porównawczej zrealizowanego popytu na pracę od strony przedsiębiorstw.

Analiza oparta jest na wynikach badania ilościowego przeprowadzonego w badanych powiatach. Celem analizy było stwierdzenie, czy struktura oraz dynamika popytu na pracę różni się pomiędzy:

- poszczególnymi badanymi powiatami,
- gminami (z terenu badanych powiatów), w których ponad połowa gruntów należała do PGR a pozostałymi gminami,
- pracodawcami, którzy użytkują majątek (np. ziemię) byłego PGR, a pozostałymi pracodawcami.

Analiza porównawcza obejmowała podstawowe cechy przedsiębiorstw (wielkość zatrudnienia, sekcję PKD, sektor własności), zmiany popytu na pracę (w ostatnim roku i oczekiwane w najbliższym roku), trudności z zapewnianiem istniejących wakatów, kontakty przedsiębiorstw z lokalnym urzędem pracy oraz ubieganie się o fundusze strukturalne. Ponadto porównano główne problemy lokalnych rynków pracy, widziane z perspektywy przedsiębiorców.

6. Analiza wyników egzaminów zewnętrznych dla województw oraz 8 wybranych powiatów popegeerowskich (załącznik 6 na CD)

Opracowanie to zawiera porównanie wyników uzyskiwanych przez uczniów kończących szkoły podstawowe oraz gimnazja w badanych 8 powiatach popegeerowskich ze średnią dla województw oraz kraju. Celem tej analizy była ocena perspektyw młodzieży na rynku pracy.

II. Rynki pracy na terenach popegeerowskich w świetle wyników badań *(Urszula Sztanderska przy współpracy Anny Gizy-Poleszczuk)*

1. Skala problemu: rynki pracy na terenach popegeerowskich

By uświadomić sobie skalę zmian, które musiały nastąpić wskutek likwidacji PGR, warto wziąć pod uwagę fakt, że restrukturyzacji i prywatyzacji sektora państwowego rolnictwa podlegało prawie 4,7 mln ha gruntów tj. 18,7% użytków rolnych Polski, w tym 3,8 mln ha należących do 3433 (w 1988 r.) państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej⁴. Tereny, gdzie PGR przeważały (w użytkowaniu ziemi), obejmowały 45,3% powierzchni wiejskiej kraju. Mieszkało tam 38,3% ludności wiejskiej Polski.

Byli pracownicy PGR to ok. 475 tys. osób (1989 r.). Likwidacja PGR (poprzedzona restrukturyzacją) spowodowała bardzo głęboką redukcję zatrudnionych tam pracowników i to w krótkim czasie. W latach 1989 – 2000 pracę w państwowym rolnictwie straciło około 346 tys. osób, z czego przeszło połowa (ok. 180 tys.) przed restrukturyzacją gospodarstw, do 1992 r. (Zał. 1 na CD). Co więcej, w powstałych na bazie zasobów PGR gospodarstwach, redukcja zatrudnienia wciąż trwa np. w wielkoobszarowych gospodarstwach, gdzie mniej nakładochłonna (w tym też mało pracochłonna) produkcja roślinna w części wyparła produkcję zwierzęcą, zwłaszcza w gospodarstwach zakupionych i dzierzawionych. W tych gospodarstwach w latach 1998–2002 zatrudnienie spadło z 5,4 do 4,0 osób pełnozatrudnionych na 100 ha użytków rolnych⁵. Ziemia i majątek po byłych PGR w małym

⁴ Jest to więcej niż wynosi przestrzeń rolnicza Danii (2,7 mln ha), więcej niż wszystkich krajów Beneluksu: Belgii, Luksemburga (1,5 mln ha) i Holandii – 2 mln ha, więcej niż Słowacji – 4 mln ha, czy Czech – 4,3 mln ha (Zał. 1 na CD).

⁵ Na koniec 2002 r. gospodarstwa liczące 100 i więcej ha stanowiły niecałe 2% liczby sprzedanych i wydzierżawionych gospodarstw z zasobu WRSP, ale zajmowały 63% zakupionej i wydzierżawionej ziemi. Największa koncentracja gospodarstw wielkoobszarowych występowała w województwach „popegeerowskich”: zachodniopomorskim, dolnośląskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim, opolskim i lubuskim. Łącznie w tych województwach skoncentrowane było 3/4 prywatnych gospodarstw wielkoobszarowych, zajmujących 82,6% powierzchni ogólnej wszystkich gospodarstw wielkoobszarowych w Polsce (Zał. 1 na CD).

stopniu stały się bazą działalności pracochłonnej – tylko niewielka część tych zasobów powiększyła niskoobszarowe indywidualne gospodarstwa rolne, głównie dlatego, że PGR w największym stopniu występowały na terenach ziem odzyskanych, gdzie powojenne osadnictwo nie wiązało się z powołaniem do życia indywidualnych gospodarstw rolnych, a indywidualne gospodarstwa rolne potrzebujące wzmocnienia obszarowego leżą poza tymi terenami⁶.

Znaczna część osób, które utraciły pracę w PGR, stała się długookresowo bezrobotnymi np. na terenie woj. szczecińskiego w końcu lat dziewięćdziesiątych ok. 27% byłych pracowników PGR było bezrobotnych, dalszych 25% zdezaktywowało się, mniej niż 30% podjęło pracę na terenie byłych PGR, u nowych właścicieli/dzierżawców, mniej niż 17% w innym miejscu, a tylko 1,5% rozpoczęło działalność na własny rachunek (Kaczmarek 1999). Widać, że likwidacja PGR spowodowała przede wszystkim odpływ poza zatrudnienie, w minimalnym tylko stopniu byli pracownicy mieli sposobność odejść do innych zajęć zawodowych niż poprzednio wykonywane. Nie byli do tego w żaden sposób przygotowani, nie istniał też popyt na pracę w innym charakterze na tych terenach. Dziś wprawdzie bezrobocie wśród byłych pracowników PGR zmalało, ale za to skala ich nieaktywności jest zdecydowanie większa, a to dlatego, że upływ czasu „przesunął” ich do wieku emerytalnego (dotyczy to kobiet, które w momencie likwidacji PGR miały po 40–45 lat lub więcej i mężczyzn, którzy wówczas liczyli 45–50 lat lub więcej).

Niska aktywność i bezrobocie nie są dziś tylko udziałem byłych pracowników PGR. Wywiady z urzędami pracy, które działają na tym obszarze, wskazują, że w niemal wszystkich powiatach, w których były dawniej PGR, w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy pozostają osoby z niskim wykształceniem, starsze (powyżej 50 roku życia), osoby, które nie ukończyły jeszcze 24 lat oraz kobiety, stanowiące ponad połowę zarejestrowanych bezrobotnych, a także mieszkańcy terenów wiejskich. Nigdzie natomiast nie wskazywano dawnych pracowników PGR-ów jako osobnej kategorii wśród bezrobotnych (Zał. 3 na CD). To pokazuje, że grupa ta w dużym stopniu nie działa już na rynku pracy, a ciężar trudności spadł na wszystkich mieszkańców terenów popegeerowskich, także na tych, którzy weszli na rynek pracy już po likwidacji PGR. Trudności nie są więc dzisiaj udziałem osób wywodzących się z PGR, ale całej populacji mieszkającej na terenach, na których w przeszłości PGR działały.

Kluczowy problem, który miało oświetlić realizowane przez nas badanie, dotyczył wpływu, jaki na lokalne rynki pracy miały Państwowe Gospodarstwa Rolne. Dane ilościowe – począwszy od danych dotyczących bezrobocia czy za-

⁶ Nie sprawdzilo się założenie, iż w wyniku likwidacji PGR ziemia i majątek trafią głównie do istniejących i nowo powstających gospodarstw rodzinnych. Mały popyt na grunty popegeerowskie wiąże się z barierą kapitałową, z niską opłacalnością produkcji rolnej oraz z dużą koncentracją gruntów w województwach o relatywnie dużych gospodarstwach indywidualnych.

trudnienia, a kończąc na wynikach egzaminów gimnazjalnych (Załącznik 6 na CD) i maturalnych sugerują, że do dziś obszary (powiaty) dawnych PGR cechuje – przeciętnie rzecz ujmując – znacząco niższy poziom rozwoju ekonomiczno-społecznego oraz nasilenie różnego rodzaju negatywnych zjawisk. Można sądzić, że PGR wytworzyły szczególny splot czynników, ciężących – na zasadzie „path dependency” – na sytuacji gospodarczej i społecznej powiatów w długim okresie. Bezrobocie w całym pasie północno-zachodnich województw, na terenie których przede wszystkim mieściły się PGR, utrzymuje się do dziś na wyższym poziomie niż na pozostałym obszarze kraju, także aktywność zawodowa i zatrudnienie są tam wyraźnie mniejsze. Rysuje się obraz niezagospodarowanego obszaru, którego powojenne połączenie z macierzą miało kruche i niewydolne ekonomicznie podstawy.

Problem PGR stał się jednym ze sztandarowych problemów polskiej transformacji: obszary popegeerowskie stanowią powracający temat dyskursu medialnego – można wręcz stwierdzić, że w potocznej świadomości ukształtował się specyficzny, bardzo negatywny obraz „osiedla popegeerowskiego”. Czas, który upłynął od likwidacji PGR i programy adresowane do rynku pracy, jakie na tych terenach funkcjonowały, nie spowodowały zbliżenia wyników rynku pracy pomiędzy terenami popegeerowskimi a pozostałymi. Możliwe, że były spóźnione, niedopasowane albo że ich skala w stosunku do potrzeb okazała się zdecydowanie za mała (do tego jeszcze wrócimy). Dystans – pomimo 15 lat od likwidacji PGR – utrzymuje się, co wskazuje na niską skuteczność dotychczas podejmowanych kroków. W tej chwili nie ma żadnego programu zagospodarowania tych terenów w sposób zapewniający osiągnięcie większej spójności terytorialnej z pozostałą częścią kraju.

Trzeba zauważyć, że likwidacja PGR dokonała się bez specjalnych działań osłonowych. Nie powstał też żaden większy specjalny program skierowany do pracowników PGR: nie zostali oni uwłaszczeni, nie otrzymali odszkodowań czy akcji „swoich” PGR w przeciwieństwie do pracowników prywatyzowanego przemysłu. Oferowano im tylko środki dostępne w ogólnych ramach polityk rynku pracy, a osoby z dłuższym stażem pracy i w odpowiednim wieku mogły skorzystać ze świadczeń dezaktywacyjnych, głównie wcześniejszych emerytur. Specjalne programy były nieliczne i uruchamiano je na niewielką skalę. Pojawiały się działania (raczej incydentalne) na rzecz dzieci, wywodzących się ze środowisk popegeerowskich. Te działania nie zapobiegły dewastacji rynku pracy i pogarszaniu sytuacji społeczno-ekonomicznej na tych terenach. Potwierdzają ten fakt liczne badania ekonomistów i socjologów (Psyk-Piotrowska 2004, 2003, 2003a, 1998, Tarkowska 2002, Wilkin 2006, Załącznik 1 na CD), a także permanentnie wysokie bezrobocie i niskie zatrudnienie.

2. Podobieństwa i różnice charakterystyk terenów popegeerowskich i ich źródła

W 15 lat po likwidacji PGR można postawić pytanie, w jakim stopniu dzisiejsze niekorzystne zjawiska na rynku pracy na terenach, gdzie niegdyś funkcjonowały PGR, są dziedzictwem ich rozwiązania i przekształcenia w nowe formy gospodarowania, a nawet jeśli wynikają one z tego faktu, to z jakich powodów w tak długiej perspektywie nie zniwelowały się, zwłaszcza, że zmniejszenie liczby pracujących w okresie od 1990 do 2004 r. wyniosło 3665 tys. osób (według poziomu średniorocznego, Rocznik Statystyczny 2007 s. 40–41), zatem utrata miejsc pracy w byłych PGR stanowiła ok. 9,5% całkowitej redukcji zatrudnienia. W takiej sytuacji trudno byłoby nie uznać, iż badania sytuacji na rynkach terenów popegeerowskich muszą uwzględniać nie tylko to, co się stało z byłymi pracownikami PGR, ale również z innymi osobami z terenów, gdzie PGR były zlokalizowane.

Tabela 2. Wybrane cechy powiatów uczestniczących w badaniu

Powiat	Cechy powiatów uczestniczących w badaniu					
	Położenie			Cechy struktury zatrudnienia		
	Bliska odległość od wielkiej aglomeracji / dużego miasta	Bliskość znaczących szlaków komunikacyjnych	Bliskość granicy państwa	Relatywnie duży udział przemysłu	Relatywnie duży udział indywidualnego rolnictwa	Zrównoważona struktura w przekroju: przemysł / rolnictwo / usługi rynkowe / usługi nierynkowe
Bytowski			283 km Niemcy			
Goldapski			Tak, 6 km Rosja			
Oławski	TAK, 25 km	TAK, A4	190 km Niemcy	TAK		
Parczewski			Tak, 54 km Białoruś, 70 km Ukraina		TAK	
Śremski	TAK, 43 km		214 km Niemcy	TAK	TAK	TAK
Świdwiński			126 km Niemcy			
Świebodziński			Tak, 72 km Niemcy	TAK		
Żniński			256 km Niemcy			

Źródło: Opracowanie własne.

Dobór próby powiatów badanych w ramach projektu obejmował więc takie powiaty, w których przed transformacją istniały PGR i zarazem przewidywał, że większość badanych powiatów znajdzie się w pasie północno-zachodnim o zdecydowanie gorszych niż przeciętne w kraju charakterystykach rynku pracy tak pod względem bezrobocia (ponadproporcjonalnie wysokie), jak i aktywności zawodowej oraz zatrudnienia (wyjątkowo niskie).

Zamiarem badawczym nie było jednak tylko poszukiwanie wspólnych cech rynku pracy badanych terenów i diagnoza przyczyn stosunkowo złych rezultatów ich działania, ale także odpowiedź na pytanie, jakie okoliczności mogłyby osłabić, ewentualnie spotęgować niekorzystne następstwa likwidacji PGR. Z tego powodu w próbie starano się też umieścić powiaty, w których PGR funkcjonowały w zróżnicowanym otoczeniu gospodarczym. Takimi powiatami były przede wszystkim powiaty położone w niedużej odległości od dużych aglomeracji: były to powiat oławski w pobliżu Wrocławia (25 km) i powiat śremski w pobliżu Poznania (43 km). Ten pierwszy cechowało ponadto dobre położenie ze względu na przebieg autostrady A4 w kierunku Wrocław – Katowice, a odległość do granicy polskiej w Zgorzelsku to ok. 190 km autostradą.

Braliśmy pod uwagę także to, by w próbie znalazły się powiaty, w których w pewnym przynajmniej stopniu u progu lat 90. był rozwinięty przemysł. Takimi powiatami były: oławski i świebodziński. Chcieliśmy również przeanalizować sytuację powiatu typowo rolniczego, w którym były PGR działał w otoczeniu indywidualnych gospodarstw rolnych – takim był powiat parczewski i do pewnego stopnia powiat śremski. Ten ostatni był wytypowany do badania jeszcze z jednego powodu: jest przedstawicielem grupy powiatów o stosunkowo zrównoważonej strukturze zatrudnienia, w której pewną znaczącą rolę mają wszystkie podstawowe działy gospodarki: przemysł, rolnictwo (indywidualne), usługi rynkowe i nierynkowe. W próbach typologii rynku pracy w Polsce tego typu powiaty cechują się dość korzystnymi wynikami i analiza dziedzictwa PGR na takim terenie mogła lepiej oświetlić wpływ otoczenia gospodarczego na skutki likwidacji PGR. W tych powiatach, w których występują duże przedsiębiorstwa przemysłowe (Świebodzin, Śrem, Oława) oraz dobrze zakorzenione rolnictwo indywidualne, sytuacja przedstawia się lepiej. Rolnictwo indywidualne ma o tyle znaczenie, że dla części byłych pracowników PGR, pochodzących z okolicznych wsi, powrót do rodzinnego gospodarstwa mógł stanowić alternatywę dla bezrobocia – nie pojawili się więc oni na rynku pracy jako bezrobotni, choć mogą stanowić zasób ukrytego bezrobocia w niskoproduktywnym rolnictwie indywidualnym. Natomiast w takich powiatach jak Bytów, gdzie rolnictwo indywidualne nie istniało (Ziemie Odzyskane), a PGR zajmowały do 80% gruntów, nie było takiej alternatywy. Bez dużych przedsiębiorstw przemysłowych i bez rodzinnych gospodarstw chłopskich, rynek pracy (popyt na niskokwalifikowaną siłę roboczą) nie był w stanie zabsorbować pracowników ze zlikwidowanych PGR. W dodatku w najbliższym otoczeniu nie można było znaleźć bardziej atrakcyjnych rynków pracy, które byłyby zaczynem rozwoju.

Sąsiedztwo takich samych, problemowych pod względem charakterystyk ekonomicznych i społecznych powiatów, czyniło sytuację tym bardziej trudną. Pewnym wyjątkiem z tego punktu widzenia jest powiat oławski, zlokalizowany w miejscu, w pobliżu którego istnieją atrakcyjne rynki pracy.

Oczywiście w badaniu zasadniczą uwagę skierowaliśmy na powiaty z „pegeerowskiego interioru” tj. takie, w których głównym przedmiotem działalności gospodarczej przed transformacją było tzw. uspołecznione rolnictwo. W opozycji do nich analizowaliśmy głównie powiat relatywnie korzystniej położony i rozwinięty tj. oławski, a z drugiej strony powiat typowo rolniczy czyli parczewski.

Realizowany przez nas projekt miał na celu bardziej wnikliwe przyjrzenie się celowo dobranym lokalnym rynkom pracy po to, żeby spróbować oddzielić czynniki specyficzne, związane właśnie z funkcjonowaniem Państwowych Gospodarstw Rolnych od czynników o charakterze ogólnym, kształtujących sytuację na wszystkich terenach niskozurbanizowanych. W badanych przez nas powiatach ujawnia się bowiem szereg problemów wspólnych, charakteryzujących wszystkie badane rynki pracy i – jak wskazują inne badania realizowane przez nasz Zespół⁷ – dotyczą one w ogóle powiatów o zbliżonej charakterystyce (wiejskich, bez wielkiego miasta w okolicy, z przewagą małych miast do 20 000 mieszkańców).

Istnieje również szereg silnie kontekstowych uwarunkowań, które wyraźnie zaważyły na odrębności i aktualnej sytuacji w różnych powiatach popegeerowskich, z których jedne (jak Oława) należą do najlepiej rozwijających się powiatów w województwie, a inne (jak Gołdap czy Bytów), wprost przeciwnie – należą do powiatów o najgorszej sytuacji na regionalnym rynku pracy. Istnienie na danym terenie PGR nie zawsze i nie wszędzie prowadziło więc do ukształtowania się niekorzystnej sytuacji na lokalnym rynku pracy. W przypadku tych powiatów, które wyraźnie gorzej radzą sobie ekonomicznie, ogromną rolę odegrały czynniki kontekstowe – jak na przykład słabe skomunikowanie (infrastruktura komunikacyjna), brak w pobliżu dużego miasta, które mogłoby stać się motorem rozwoju, niejasne kwestie własnościowe, przewaga napływowej ludności, niewielki udział rolnictwa indywidualnego w momencie tworzenia PGR (dotyczy to przede wszystkim Ziemi Odzyskanych). W połączeniu z problemami charakterystycznymi dla większości terenów niskozurbanizowanych, wytworzyły one szczególnie niekorzystny ciąg zdarzeń i uwarunkowań.

⁷ Analiza sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy oraz stworzenie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce, Warszawa 2006

3. Zasoby terenów popegeerowskich

3.1. Charakterystyka demograficzna

Powiaty wybrane do badania cechowała stosunkowo młoda struktura wieku ludności – w populacji w wieku produkcyjnym (15–64 lata) najmłodszy w wieku 15–24 lata byli nadreprezentowani, stanowiąc od 22,0% do 26,7% w porównaniu ze średnią ogólnopolską 21,3%⁸. Najstarsza grupa wieku (45–64 lata) była zwykle niedoreprezentowana w porównaniu ze średnią krajową, z wyjątkiem powiatów świdwińskiego i świebodzińskiego (Zał. 5a na CD). Nadto na terenach, gdzie udział PGR był wysoki (w odsetku zajmowanej ziemi), populacja jest jeszcze młodsza. Są to więc tereny, na których dzisiejsze problemy na rynku pracy nie znikną wraz z upływem czasu, bo dotyczą stosunkowo licznych roczników młodzieży, której zawodowe losy zależą silnie od lokalnych warunków. To zresztą może być atut – gospodarce są potrzebne stosunkowo młode zasoby pracy tak ze względu na ich stosunkowo świeżą, bardziej dostosowaną do współczesnych wymagań, wiedzę szkolną, jak i ze względu na większą elastyczność edukacyjną, zawodową i przestrzenną.

Byli pracownicy PGR należą oczywiście do najstarszych – przeszło 81% znajduje się w wieku powyżej 45 roku życia, nie licząc tych oczywiście, którzy są już w wieku emerytalnym. To wskazuje, że problemy na rynkach pracy badanych powiatów nie są przede wszystkim problemami byłych pracowników PGR, ale całej populacji tam zamieszkałej.

3.2. Sieć osiedleńcza

Powiaty popegeerowskie są słabo zurbanizowane. Ludność zamieszkująca wieś stanowi blisko 1/2 populacji, w niektórych powiatach przekraczając 1/2, a w powiecie parczewskim dochodząc nawet do 3/4. Tylko w niektórych powiatach można znaleźć miasto o liczbie mieszkańców w granicach 20–49 tys., gdzie gromadzi się znaczący odsetek mieszkańców (powiaty śremski, oławski, świebodziński). Miasto tej wielkości stwarza już pewne warunki do rozwoju działalności pozarolniczej: przemysłowej, czy usługowej, której produkty mogą być przedmiotem „eksportu” poza granice powiatu. Ale w pozostałych powiatach miasta są małe, zaś większość

⁸ Dane Banku Danych Regionalnych GUS wskazują, że tereny popegeerowskich powiatów generalnie cechują się młodą strukturą wieku. W powiatach przez nas badanych osoby w wieku 15–64 lata stanowiły średnio 22,1% ludności w wieku 15 i więcej lat oraz 17,2% w ludności ogółem, podczas kiedy w Polsce odpowiednio udziały wynosiły 19,8% oraz 16,5%. Zatem udziały te były o 11,7% i o 4,7% wyższe niż przeciętnie w kraju.

ludności mieszka na wsi. Taka charakterystyka sieci osiedleńczej nie sprzyja rozwojowi pozarolniczych zajęć zawodowych. Jeśli skonfrontować to z niskim – po likwidacji PGR – zatrudnieniem w rolnictwie, widać, że zasadniczym problemem tych terenów jest stworzenie podstaw do pozarolniczej działalności dla znacznej liczby ludności zamieszkałej na wsi (pogodzenie zamieszkiwania na wsi z podejmowaniem pracy poza miejscem zamieszkania lub – co jest kolejną możliwością – migracja części zasobów ludzkich z terenów wiejskich do miast tak w obrębie powiatu, jak i poza jego granice, w tym nie tylko w ramach kraju, ale i zagranicę).

Procesy odpływu ludności z województw, w których znajdują się badane powiaty, trwają od wielu lat, ale nie zmniejszyły podaży pracy na tyle, ażeby wyrównać ograniczony – wskutek utraty miejsc pracy w PGR – popyt na pracę. Można oczekiwać, że bez bardziej zasadniczej poprawy sytuacji, exodus ludności będzie trwał, na miejscu pozostaną przede wszystkim jednostki mniej zaradne, starsze, niemobilne. Odpływ ludności na stałe na terenach popegeerowskich był zdecydowanie wysoki – w powiecie parczewskim i świdwińskim przekraczał 4 promile, w gołdapskim 3 promile, zaś w bytowskim, świebodzińskim i żnińskim – 2 promile. Tylko w wielofunkcyjnym powiecie z terenu Wielkopolski – śremskim saldo migracji było wyrównane i tylko do oławskiego napływali nowi mieszkańcy (Bank Danych Regionalnych GUS).

Wydaje się, że na terenach popegeerowskich trudno o realizację postulatu godzenia zamieszkiwania na wsi z pracą w mieście, w którym istnieje zasadnicza część miejsc pracy, a to z powodu słabo zaawansowanych procesów urbanizacyjnych (z wyjątkiem powiatów: śremskiego, oławskiego i świebodzińskiego) zarówno w powiecie, ale także w nieco dalszej odległości (z wyjątkiem powiatów: śremskiego i oławskiego). Warunkiem, by dojazdy do pracy mogły stać rozwiązaniem dla terenów wiejskich, jest też dobra i tania sieć transportu publicznego. Tymczasem nauboższych terenach problemem pozostaje również niski poziom dochodów samorządów lokalnych (gminnych), i co za tym idzie, niski poziom wydatków. Samorządy niekoniecznie muszą i chcą inwestować w publiczny transport, mając do rozwiązania wiele innych problemów. Szczególnie fatalną sytuację pod tym względem sygnalizowano w Gołdapi. Z drugiej strony popegeerowskie wsie nie są rynkiem, który byłby pobudzany przez rozwój miast położonych na terenie powiatu. Popyt na pracę zgłaszany przez te miasta nie wystarcza, by osiągnąć większy stopień zrównoważenia rynku pracy.

Osobnym problemem są osiedla popegeerowskie. Te osiedla, które usytuowano w dużej odległości od centrów życia społecznego i gospodarczego, podnoszą koszt podjęcia pracy, jak i innych rodzajów aktywności społecznej i ekonomicznej (trudności z dojazdami), a czasem w ogóle uniemożliwiają mobilność (np. Kalinka w powiecie Parczew jest praktycznie odcięta od świata – jedynie dwa razy dziennie dociera tam autobus, w godzinach rozpoczęcia i kończenia nauki szkolnej). Szczególnie niekorzystne jest położenie osiedli popegeerowskich poza ośrodkami miejskimi lub wsiami – to naturalny czynnik izolujący stosunkowo

biedną społeczność, przyczyniający się do marginalizacji nie tylko byłych pracowników PGR, ale również ich dzieci.

Z kolei ekonomiczna emigracja z tych terenów, jak w każdym typowym przypadku, prowadzi do ograniczania na miejscu populacji najbardziej dynamicznej, lepiej niż średnio wykształconej, mobilnej, czyli grupy, która potencjalnie mogłaby być nośnikiem pozytywnych zmian. Już dziś badania w przedsiębiorstwach wskazują, że występują niedobory pracowników o pewnych kwalifikacjach, na które popyt zwiększa się głównie w okresie dobrej koniunktury. Odpływ tych osób poza region może ograniczać szanse skorzystania z okazji przyspieszonego rozwoju w tym okresie.

3.3. Kapitał ludzki i jego zmiany

Potencjalne zasoby pracy na terenach popegeerowskich cechuje gorszy od średniego w kraju poziom wykształcenia. Więcej osób w wieku 15–64 lata posiada zaledwie wykształcenie podstawowe, gimnazjalne i zasadnicze zawodowe – razem 56,3% w stosunku do przeciętnej 48,9%, a kiedy pominąć powiat oławski o zdecydowanie odmienną charakterystyce zasobów ludzkich, odsetek ludności z wykształceniem poniżej średniego podnosi się aż do 58,9%. Wprawdzie ta około 10 punktowa różnica pomiędzy powiatami popegeerowskimi a średnią krajową zanika, jeśli porównamy poziom wykształcenia i zarazem uwzględnimy strukturę osiedleńczą – w badanych powiatach większość stanowią mieszkańcy wsi i bardzo małych miast – a nawet prezentuje się korzystniej niż średnio w kraju (w II kwartale 2007 mieszkańcy wsi w 68,3% posiadali wykształcenie niższe od średniego), niemniej jest zdecydowanie niekorzystna, jeśli uwzględnić, że aktywizacja regionów popegeerowskich wymaga zwiększenia zatrudnienia poza rolnictwem, a tam niskie wykształcenie staje się barierą.

Wyższe wykształcenie spotyka się ponadproporcjonalnie często tylko w powiecie oławskim. Tak wykształconych w populacji 15–64 lata jest tam 24,7%, podczas kiedy krajowa średnia wynosi 15,1%. Gdy pominąć ten powiat oraz parczewski, to w pozostałych odsetek osób posiadających wyższe wykształcenie wynosi zaledwie 9,0%. W gminach, których nie było PGR, odsetek osób z wyższym wykształceniem wynosił 13,9%, a w tych, gdzie PGR były i zajmowały do 50% obszaru – 6,9%; natomiast w gminach, gdzie zajmowały 50% i więcej – tylko 5,7%. Szczególnie mało osób wysoko wykwalifikowanych mieszka zatem na typowych terenach popegeerowskich.

Wziąwszy pod uwagę, że przed prywatyzacją PGR poziom wykształcenia wiejskiej ludności na terenach zachodnich i północnych przewyższał poziom wykształcenia na wsi w Polsce centralnej i wschodniej, a teraz jest niższy, możemy mówić, że mamy do czynienia z regresem edukacyjnym na tych obszarach. Być może migracje z tego terenu (Zał. 4 na CD) bardziej intensywnie skupiły się na

osobach stosunkowo dobrze wykształconych, zostali zaś na miejscu ci, których wykształcenie jest niskie.

Co gorsza, patrząc na strukturę wykształcenia, trudno dostrzec pozytywny wpływ boomu edukacyjnego, który dość istotnie zmienił (i zmienia) zasoby kwalifikacyjne w Polsce. Wyniki egzaminów gimnazjalnych, maturalnych oraz innych egzaminów i sprawdzianów zewnętrznych wskazują również na dystans edukacyjny, jaki narasta pomiędzy terenami północno-zachodnimi a resztą kraju. Trudno dziś za ten stan rzeczy winić byłe PGR i ich rozwiązanie, nie sposób jednak pominąć wpływu niskiego poziomu edukacji na szanse poprawy wyników rynku pracy na terenach popegeerowskich. Nie ma faktograficznych podstaw, by stwierdzić, jak samo rozwiązanie PGR mogło wpływać na edukację szkolną w całym okresie 1992–2007. Dziś wszak wiadomo, że stan oświaty w pewnym stopniu zależy od polityki lokalnych samorządów, te zaś – jak wskazują nasze badania – cierpią na brak środków w związku z pauperyzacją całych regionów. Warto szczególnie zwrócić uwagę na to, że efekty kształcenia na niższych wczesnych poziomach edukacji są dla badanych powiatów szczególnie niekorzystne, o czym świadczyć może sprawdzian szóstoklasistów i egzamin gimnazjalny. Z wyjątkiem powiatu oławskiego, w którym wyniki obydwu egzaminów zewnętrznych były zbliżone do wyników średnich w Polsce, w pozostałych powiatach dowodziły, że uczniowie są słabiej przygotowani do podjęcia dalszej nauki (Zał. 6 na CD).

Tabela 3. Struktura ludności w wieku 15–64 lata według wykształcenia

Teren	Wyższe magisterskie	Wyższe licencyjne	Policealne	Średnie zawodowe	Średnie ogólne	Zasadnicze zawodowe	Gimnazjalne i niższe
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	15.1		3.2	21.3	11	27.5	21.4
Ogółem w próbie (8 powiatów)	7.9	2.9	2.8	18.6	11.5	29.4	26.9
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	6.1	2.9	2.3	18.1	10.4	31.5	28.8
Powiat oławski	21.1	3.6	4.7	18.1	16.5	20.4	15.6
Powiat parczewski	6.5	2.7	4.3	22.4	13.2	24.5	26.3

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Struktura edukacji na terenach popegeerowskich jest specyficzna – jeśli za 100 przyjmiemy liczbę uczniów przypadających na 1000 mieszkańców, to w Polsce w szkołach zawodowych ta proporcja wynosi 57, a w badanych powiatach 77 (o przeszło 35% większa). Dla średnich szkół zawodowych wynosi ona przeciętnie w Polsce 213, a w badanych powiatach 235 (więcej o 10%). Natomiast

analogiczna proporcja dla uczniów liceów ogólnokształcących jest aż o 20% niższa (relacje te wynoszą odpowiednio: dla Polski ogółem 196, a w badanych powiatach 156), a dla szkół policealnych aż o 53% niższa – analogicznie 76 i 36 (bank Danych Regionalnych GUS). Zatem mamy do czynienia nie tylko z niskim poziomem wykształcenia odziedziczonym po poprzednim systemie, ale i z odnawianiem – przez dzisiejsze szkolnictwo tych terenów – struktury wykształcenia, ukierunkowanej przede wszystkim na zdobycie zawodu na poziomie zasadniczym i co najwyżej średnim.

Motywy podejmowania kształcenia mogą być inne w powiecie, gdzie są duże możliwości pracy i związane z tym duże możliwości wykorzystania wysokich kwalifikacji, jak ma to miejsce w powiecie oławskim. Inne zaś na terenach rolniczych, na których co prawda poziom bezrobocia może być niższy dzięki nadmiernemu zatrudnieniu w indywidualnym rolnictwie, ale też dochody pozostają niskie, a osoby nie dysponujące dostępem do gospodarstw rolnych mają nikłe szanse podjęcia pracy zawodowej ogóle, nie mówiąc już o pracy atrakcyjnej zarobkowo, jak ma to miejsce w powiecie parczewskim (tab. 4). Nie dziwi zatem, że pozostający w stosunkowo dobrej sytuacji zawodowej i dochodowej mieszkańcy powiatu oławskiego kształcą się stosunkowo często i w większości przed podjęciem aktywności zawodowej, choć również później, uzupełniają kwalifikacje. Edukacja stwarza im bowiem większe szanse sukcesu zawodowego i życiowego, a z drugiej strony mają też środki, by się kształcić. Na terenach słabiej rozwiniętych kształcenie się może nie rozwiązywać problemów życiowych młodych ludzi, mniejsze są więc motywacje do podejmowania nauki. A wzięwszy pod uwagę słabe wyniki kształcenia na poziomie obowiązkowym, trud dalszej nieobowiązkowej edukacji musi być większy. W powiatach popegeerowskiego interioru stosunkowo mało osób kształci się, częściej niż w powiecie oławskim podejmując naukę już w okresie aktywności zawodowej. Do podejmowania kształcenia w powiecie parczewskim skłania w dużym stopniu bezrobocie. Możliwe również, że mieszkający na terenach rolniczych kształcąc się, starają się o pracę z powodu niskich dochodów, lecz trudno ją im znaleźć.

Tabela 4. Kształcenie się ludności w wieku 15–64 lata

Teren	Uczący się w populacji ogółem	W tym (uczący się = 100)		
		W tym pracując	Pozostając w bezrobociu	Pozostając w bierności zawodowej
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	18.8	20.2	3.2	80.9
Ogółem w próbie (8 powiatów)	18.9	19.0	7.4	73.5
Badane powiaty bez oławskiego i parczewskiego	18.2	18.4	7.8	73.9
Powiat oławski	22.5	20.9	3.1	76.0
Powiat parczewski	19.9	18.6	10.6	70.9

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Wydaje się, że pewne znaczenie może mieć poziom aspiracji edukacyjnych, a także związanych z nimi aspiracji zawodowych młodego pokolenia. Przeciętnie na terenie badanych powiatów popegeerowskich kształcą się prawie tyle samo osób na poziomie wyższym, jak na terenie całej Polski: 33,5% w stosunku do 34,9% na terenie całego kraju. Jednakże jeśli wyłączymy z próby powiaty oławski (nietypowy ze względu na położenie w kręgu oddziaływania wielkiej aglomeracji) i parczewski (nietypowy z powodu położenia w rejonie rolnictwa indywidualnego), okaże się, że kształcących się na tym poziomie jest znacznie mniej niż średnio w Polsce, tylko 30,7% (tab. 5). Wyższe odsetki kontynuujących naukę odnotowano wśród mieszkańców gmin, w których nie było PGR, choć różnica nie jest duża. Większa natomiast uwidacznia się, kiedy porównujemy osoby, których rodziny były w przeszłości związane z PGR i niemające takich związków, na niekorzyść tych pierwszych (Zał. 5a na CD).

Tabela 5. Struktura ludności kształcącej się ze względu na poziom kształcenia

Teren	Wyższe magisterskie	Wyższe licencyjne	Policealne	Średnie zawodowe	Średnie ogólne	Zasadnicze zawodowe
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	18.9	16,0	4,0	16.5	19.7	5.6
Ogółem w próbie (8 powiatów)	16.9	16.6	5.5	15.2	21.9	6.5
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	14.6	16.3	5.9	17.6	19.2	8.1
Powiat oławski	23.8	15.2	1.2	9.8	34.8	3,0
Powiat parczewski	24.4	22.2	7.4	5.9	20,0	1.5

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Z jednej strony kształcenie na wyższym poziomie jest popularne w powiecie silnie związanym z wielką aglomeracją, ale również, co może zaskakiwać, w powiecie typowo rolniczym – parczewskim. Możliwe, że w tym ostatnim przypadku, poza silnymi motywacjami do opuszczenia gospodarki rolnej i otoczenia rolnictwa (niskie dochody), oddziałuje bliskość dużego, wielostronnie ukierunkowanego ośrodka akademickiego, jakim jest Lublin.

Osoby kształcące się pochodzące z powiatu oławskiego stosunkowo często trafiają do szkół publicznych, kształcą się w trybie dziennym i nie opłacają nauki. Dość dobra sytuacja materialna prawdopodobnie przekłada się w ich przypadku na lepsze przygotowanie edukacyjne, wyniesione ze środowiska rodzinnego, być może również z lepszej pracy szkół podstawowych i gimnazjów, a w konsekwencji na większe szanse kształcenia bezpłatnego. Z dość dużym prawdopodobieństwem można założyć (choć

nie dysponujemy bezpośrednimi danymi na ten temat), że młodzież trafia na studia bardziej zróżnicowane kierunkowo (gdyż taka jest oferta szkół publicznych w trybie dziennym) aniżeli młodzież z pozostałych powiatów. To może stwarzać większe szanse powodzenia na rynku pracy (Sztanderska, Bąba, Minkiewicz 2004).

Tabela 6. Struktura kształcących się według miejsca kształcenia się

Teren	W miejscu zamieszkania	W miejscowości oddalonej			
		Mniej niż 30km	O 31-50 km	O 51-100 km	O więcej niż 100 km
Ogółem w próbie (8 powiatów)	30.6	33.1	13.0	13.9	9.5
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	32.4	31.8	13.5	10.8	11.6
Powiat oławski	35.4	40.9	20.7	1.8	1.2
Powiat parczewski	12.7	32.1	4.5	47.0	3.7

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Młodzież ze środowiska wiejskiego, gdzie duże znaczenie ma rolnictwo indywidualne, stosunkowo najczęściej płaci za naukę, podejmując ją głównie w szkołach publicznych w trybie niestacjonarnym. Charakterystyczne, że niemal 30% młodzieży z terenów popegeerowskich kształci się, ponosząc z tego tytułu opłaty. Ale jeszcze więcej płacących za naukę wywodzi się z gmin, gdzie PGR nie było, jak również z rodzin, w których nie ma osób niegdyś pracujących w PGR (tab. 7). Zatem niskie aspiracje edukacyjne czy słabe przygotowanie do rywalizacji o miejsca bezpłatnej nauki nie są szczególną cechą osób związanych z PGR. Bariery edukacyjne bowiem dotyczą bezpośrednio nie tyle tych osób, ile całych obszarów popegeerowskich.

Tabela 7. Struktura kształcących się według wybranych charakterystyk procesu edukacyjnego (w odsetku kształcących się)

Teren	Kształcenie bezpłatne	Kształcenie płatne	Szkoły publiczne	Szkoły prywatne	Tryb dzienny
Ogółem w próbie (8 powiatów)	72.8	27.3	82.6	17.5	72.7
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	71.9	28.1	81.0	19.0	71.1
Powiat oławski	77.4	22.6	84.1	15.9	79.9
Powiat parczewski	70.7	29.4	90.3	9.8	71.9
Gminy bez PGR	68.7	31.3	83.1	16.9	71.1
Gminy z PGR (do 50%)	75.8	24.2	81.7	18.3	73.8
Gminy z PGR (powyżej 50%)	71.6	28.5	83.4	16.7	72.3
Rodziny byłych pracowników PGR	74.9	25.2	79.6	20.5	76.2
Osoby bez związków z PGR	72.7	27.3	83.1	16.9	72.4

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Jak pokazuje raport A. Gizy-Poleszczuk i W. Kościeszy-Jaworskiego, dzieci byłych pracowników PGR mają gorszy dostęp do edukacji, nie tylko fizyczny, ale również psychologiczny (niskie motywacje). Rzadziej podejmują kształcenie w szkołach średnich ogólnokształcących oraz na wyższych lub licencjackich studiach – są więc raczej kształceni „na zasiłek” lub do prac prostych, niż „na eksport”. To są młodzi ludzie, którzy w przyszłości stosunkowo częściej pozostaną na terenie badanych powiatów, ale też nie zdołają ich ożywić.

W kontekście „kształcenia na eksport” warto zwrócić uwagę, że na terenach popegeerowskich mamy do czynienia z ponoszeniem przez lokalne rynki i lokalne społeczności kosztów centralnie realizowanej polityki edukacyjnej. Tak jak koszt likwidacji PGR poniosły lokalne społeczności, tak i koszt edukacji „dla Warszawy” lub dla zagranicy ponoszą gminy i powiaty, inwestujące w swoje szkoły. Z „natury rzeczy” tereny popegeerowskie w większości będą miały charakter odpływowy, a odpływ obejmie raczej lepiej przygotowanych edukacyjnie.

3.4. Mobilność przestrzenna

Złe wyniki rynku pracy na terenach popegeerowskich wiążą się silnie z rozproszoną strukturą osiedleńczą, co w sytuacji modernizacji rolnictwa i radykalnego spadku zatrudnienia w tym dziale skutkuje niemożnością podjęcia pracy na miejscu – na wsi bowiem zamiary dotyczące wielofunkcyjnej działalności gospodarczej i takiegoż zatrudnienia są na razie raczej nierealne⁹. Warunkiem podjęcia pracy pozostają zatem dojazdy poza miejsce zamieszkania albo migracja na dłuższe okresy lub nawet na stałe. Tereny te się wyludniają – przyrost naturalny jest niższy, a skala emigracji wyższa (poza powiatem oławskim, do którego napływają mieszkańcy, i śremskiego, gdzie saldo migracji wynosi 0).

Migracja czasowa obejmowała 7,5% członków rodzin respondentów z naszego badania. Osoby te w ok. 20% pozostawały czasowo poza gospodarstwem domowym w związku z kształceniem się, a w ok. 65% w związku z pracą zawodową. Przy tym praca wymagająca dłuższych nieobecności w domu była z reguły (w 2/3) pracą wykonywaną zagranicą. Dłuższe niż miesiąc przebywanie poza gospodarstwem domowym stosunkowo często pojawiało się w powiatach: śremskim, parczewskim, oławskim i gołdapskim (10–12%), podczas kiedy ludność z powiatów: żnińskiego, świdwińskiego i świebodzińskiego dość rzadko opuszczała na dłużej gospodarstwa domowe (poniżej 5% członków gospodarstw domowych).

⁹ Rozproszona sieć osadnicza – to zaledwie 65 osób na 1 km² przy 122 osobach na 1 km² średnio w Polsce, co daje 53,5% średniej gęstości zaludnienia w kraju. Jest to typowe dla terenów wiejskich. Niemniej ok. 40% ludności w badanych powiatach zamieszkuje miasta, ale to jednak stanowi odpowiednik tylko 78% analogicznego odsetka dla całego kraju (obliczenia na podstawie informacji z Banku Danych Regionalnych GUS).

Teorie migracji wskazują, że wysoka skłonność do migracji jest powodowana m.in. złymi warunkami podejmowania pracy (wysokie prawdopodobieństwo bezrobocia i niskie płace). W zasadzie w każdym z badanych powiatów popegeerowskich (może poza powiatem oławskim) te warunki są spełnione, można zatem mówić o silnych czynnikach wypychających na terenach popegeerowskich. To jednak nie wystarcza. Zdecydowanie ważne okazują się tzw. sieci migracyjne, tj. posiadanie wśród znajomych takich osób, które wcześniej podjęły pracę za granicą i są gotowe udzielić pomocy przy pierwszym wyjeździe. Widać, że te czynniki mogą mieć większe znaczenie niż siła bodźców wypychających, skoro w powiecie oławskim skala okresowych migracji pozostaje bardzo wysoka, pomimo stosunkowo niezłych płac i relatywnie niskiego bezrobocia. Co ważne, zdecydowana większość migracji „za pracą” z powiatu oławskiego dotyczy wyjazdów zagranicznych.

Tabela 8. Struktura ludności w wieku 15–64 lata według skali migracji okresowych i problemów z dojazdami do miejsca pracy lub nauki

Teren	Odsetek osób deklarujących, że trudności w komunikacją stanowią ograniczenie w wyborze		Odsetek członków gospodarstwa domowego respondenta nieobecnych przez co najmniej miesiąc w ostatnim roku	W tym odsetek osób, których nieobecność związana była		
	miejsca pracy	miejsca nauki		z nauką	z pracą	
					razem	z tego pracujących za granicą
Ogółem w próbie (8 powiatów)	29.3	21.1	8.2	23.8	63.3	64.9
Badane powiaty bez oławskiego i parczewskiego	28.9	20.5	7.5	20.9	64.4	71.6
Powiat oławski	17.6	10.6	10.1	14.6	70.2	86.7
Powiat parczewski	43.8	35.1	11.0	39.1	52.4	60.0

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Szczególnie od roku 2004, kiedy w związku z akcesją do Unii Europejskiej otworzyły się możliwości podejmowania pracy za granicą, rynek pracy w dużej mierze przestał być „lokalny”, a już z pewnością nie ogranicza się do granic powiatu. Lokalne oferty pracy przestają być atrakcyjne zarówno w aspekcie oferowanych płac, jak i oferowanych stanowisk (rodzaju pracy). Dla młodych ludzi, podejmujących kształcenie na poziomie policealnym i wyższym, brakuje ofert pracy odpowiadających ich aspiracjom tak statusowym (praca zgodna z poziomem wykształcenia), jak materialnym (plany dotyczące zbudowania podstaw dobrobytu dla własnej rodziny). W większości badanych powiatów zaznacza się więc odpływ młodych, relatywnie dobrze wykształconym ludzi. Jak podkreślają przedstawiciele lokalnych władz, powiaty „kształcą na eksport”, bez zwrotu z inwestycji w kapitał ludzki. Młodzi

ludzie po studiach mają kłopot ze znalezieniem zatrudnienia na miejscu – zdarza się, że osoby z wyższym wykształceniem pracują przy taśmie produkcyjnej, ponieważ tylko taką pracę mogą znaleźć w okolicy. Dla osób z wyższym wykształceniem, a zwłaszcza dla kobiet, nie ma wielu ofert pracy poza sektorem publicznym, gdzie z kolei pensje nie odpowiadają aspiracjom młodych ludzi. Aktualnie zaznacza się nawet odpływ dobrych doświadczonych pracowników z sektora publicznego.

Również osoby o relatywnie gorszym wykształceniu porównują „korzyści” z podjęcia legalnej pracy na lokalnym rynku z co najmniej czterema alternatywami: pracą nierejestrowaną, pracą sezonową za granicą, pracą poza terenem powiatu, a czasem województwa oraz dochodami socjalnymi. W konfrontacji z dochodami możliwymi do uzyskania za granicą, płace oferowane niskokwalifikowanym pracownikom na miejscu nie są konkurencyjne. Często też nie opłaca się podejmować pracy za niskie wynagrodzenie z uwagi na wysokie koszty dojazdu. Nie zawsze można migrować za pracą na inne tereny Polski – wprawdzie różnica wynagrodzenia za pracę pomiędzy badanymi powiatami a średnią krajową jest wysoka (sięga 25%) i nawet w powiecie oławskim płace pozostają niższe od przeciętnego poziomu o 14%, to jednak różnice kosztów utrzymania, a szczególnie kosztów mieszkania są zbyt duże, żeby można było je skompensować różnicą zarobków (Bank Danych Regionalnych GUS). Natomiast dochody z zasiłków socjalnych w połączeniu z dochodami z dorywczej pracy nierejestrowanej często okazują się wyższe niż dochody z pracy legalnej.

Patrząc z kolei od strony pracodawców, zatrudnianie osób o wyjątkowo niskich kwalifikacjach, wymagających intensywnej szkoleniowej czy przyuczaniowej w miejscu pracy, jest kosztowne, toteż pracodawcy rzadko są skłonni zatrudniać osoby z niskimi kwalifikacjami (niskie wykształcenie, brak doświadczenia w zawodzie), a tym bardziej oferować atrakcyjne zarobki. Część osób, potencjalnie mogących znaleźć pracę, migruje więc z lokalnych rynków pracy szukając atrakcyjniejszych warunków. Nisko zatrudnialni pozostają zaś częściej na miejscu.

Tymczasem komunikacja publiczna nie zapewnia takiego transportu, który by pozwalał podjąć pracę w wybranym miejscu w odległości, która byłaby do pokonania nawet w trybie codziennych dojazdów. Dotyczy to też trudności, które mają młodzi ludzie w dotarciu do miejsca nauki. Przy czym różnice między powiatami są tu znaczne: od 17,6% wskazujących na problemy komunikacyjne do miejsca pracy w powiecie oławskim po 43,8% w powiecie parczewskim i od 10,6% do 20,5% osób (w tych samych powiatach), dla których dojazd jest czynnikiem ograniczającym swobodę wyboru i kontynuowania nauki. Choć nie ma badań pozwalających ocenić skalę tego typu ograniczeń w innych miejscach w kraju, wydaje się, że może być ponadprzeciętna w stosunku do pozostałych terenów przynajmniej z trzech powodów: po pierwsze dlatego, że sieć dróg na badanych terenach jest wyraźnie gorsza niż gdzie indziej (długość dróg powiatowych i gminnych na 100 km² jest o 27% mniejsza), a sieć osadnicza bardziej rozproszona, po drugie dlatego, że przy stosunkowo dużym odsetku osób zamieszkałych na wsi stosunkowo mało pracuje w rolnic-

twie, szuka zatem zajęć pozarolniczych, a te są zlokalizowane na ogół w większych skupiskach, po trzecie dlatego, że badania jakościowe potwierdziły, iż trudności komunikacyjne mogą być całkowicie specyficzne dla terenów popegeerowskich np. w postaci zaniechania połączeń komunikacyjnych z osiedlami czy całymi wsiami popegeerowskimi (porównaj też Psyk-Piotrowska 2004, 2003a). Natężenie trudności komunikacyjnych sygnalizowane w badaniu wskazuje na występowanie pewnej pułapki zamieszkania na terenach popegeerowskich.

3.5. Zasoby firm

Chociaż celowo w projekcie w trakcie badań były nadreprezentowane średnie i duże firmy, to i tak okazało się, że takich firm trafiło do badania bardzo mało, tylko w powiatach oławskim i świebodzińskim duże firmy, z zatrudnieniem liczącym ponad 250 osób stanowiły odpowiednio reprezentację 18% i 28% zatrudnionych. Ponad połowa zatrudnionych pracowała w najmniejszych firmach, liczących do 10 osób pracujących. Bardzo wiele firm składa się z jednej-dwóch osób, tj. pracującego na własny rachunek właściciela i ewentualnie pomagającego członka rodziny. Sami właściciele stanowią ok. połowy pracujących, co znaczy, że perspektywy rozwoju samozatrudnienia na tym terenie są właściwie wyczerpane. Zarazem pozostawanie przy samozatrudnieniu pokazuje, że nawet tych przedsiębiorczych osób, które podjęły pracę na własny rachunek, nie stać na przyjęcie najemnych pracowników, nie znajdują one pomysłu na rozwój swojej działalności.

Generalnie na terenach popegeerowskich mamy do czynienia z drobnym kapitałem i w konsekwencji ze znacznym rozproszeniem firm oraz instytucji będących pracodawcami. Również na miejscu byłych PGR w większości gospodarują małe jednostki – aż 68% stanowią zatrudniające 2–9 osób, a dających pracę powyżej 50 osobom jest tylko ok. 18%. Naprawdę dużych pracodawców, którzy przejęliby ziemię i majątek byłych PGR, nie spotkaliśmy w badaniu. W tych warunkach nawet liczne deklaracje o przewidywanym rozwoju zatrudnienia¹⁰ – nawet jeśli się ziściły - nie spowodują zapewne silnej poprawy sytuacji na rynku pracy.

W świetle opisanego rozproszenia firm zrozumiałe jest to, że w większości wytwarzają one na lokalny rynek – ok. 1/4 dostarcza swoje produkty na teren gminy, dalszych 40% na teren województwa. To zaś, wzięwszy pod uwagę ograniczone dochody na terenach popegeerowskich i w ich okolicach, może być poważnym ograniczeniem rozwoju (szczupły rynek zbytu), zapewne z wyjątkiem powiatu

¹⁰ W okresie dobrej koniunktury przeważają firmy spodziewające się rozwoju zatrudnienia, jednak niemały odsetek firm oczekuje redukcji zatrudnienia, czy wręcz likwidacji (6–11%), a także całkiem sporo nie ma przesłanek, by ocenić jakoś swoją sytuację i snuć jakiegokolwiek przewidywania dotyczące planów na najbliższy rok (5%). O dobre perspektywy rozwoju najtrudniej na takich terenach, gdzie PGR dominowały w wykorzystaniu ziemi.

oławskiego i do pewnego stopnia śremskiego. Z drugiej strony jednak część firm – i to nie taka mała – ma odbiorców poza województwem, gdzie się mieszczą (35%), z czego większość produkuje wyłącznie na potrzeby zagranicy (blisko 28%). Eksporterami najczęściej nie są firmy, które wykorzystują majątek byłych PGR. One „wykluły się” poza tymi zasobami.

Domniemanie, że rynek na tych terenach może być barierą rozwoju, potwierdzają sami pracodawcy – aż 70% wskazało, że poszerzenie rynku zbytu jest warunkiem ich rozwoju. Co więcej we wszystkich powiatach z wyjątkiem goldapskiego wąski rynek zbytu stanowi główną barierę rozwoju zatrudnienia (w goldapskim ważniejsza jest bariera pozapłacowych kosztów pracy). Jeśli znaczna część firm obsługuje lokalne rynki, to bez pewnej reorientacji w kierunku obsługi innych rynków nie ma co liczyć na istotne zwiększenie ich potencjału. Relatywnie niskie dochody ludności nie są i nie mogą być motorem rozwoju.

Firmy z terenów popegeerowskich wskazują różne bariery rozwoju – patrząc od strony rynku pracy warto zauważyć znaczący problem w dostępie do pracowników: odpowiednio wykwalifikowanych, zaangażowanych, uczciwych. Jednak nie sposób też nie dostrzec, że jest to w największym stopniu problem popegeerowskiego interioru (powiatów bytowskiego, świdwińskiego, świebodzińskiego), w mniejszym – terenów względnie korzystnie położonych i o stosunkowo dobrych wynikach rynku pracy (oławski), a w najmniejszym – powiatów typowo rolniczych (parczewski). Trudno jednoznacznie ocenić przyczynę podawaną przez pracodawców najczęściej, tj. wyjazdy zarobkowe za granicę. W części są to zapewne opinie przesadzone, tym bardziej, że nie dochodzi w badanych powiatach do istotnego podniesienia płac i żądań dotyczących ich wzrostu (tylko dla 9% pracodawców to był problem, przede wszystkim z powiatów usytuowanych bliżej wielkich miast: oławskiego śremskiego, w pewnym stopniu też żnińskiego). Dostrzega się także trudność zmobilizowania osób długotrwale nieaktywnych lub bezrobotnych do podjęcia systematycznej pracy zawodowej.

No i wskazuje się na niedopasowania kwalifikacyjne: głównie przedsiębiorcy prywatni, działający w sektorze przemysłowym, relatywnie więksi, a także z powiatu śremskiego, co o tyle zaskakuje, że na jego terenie nie występują w szczególnym natężeniu żadne czynniki pozostałe. Pracujący na terenach popegeerowskich cechują się znacznie lepszą strukturą wykształcenia niż na innych terenach wiejskich, ale także i w miastach (poza największymi) poziom wykształcenia pracowników nie jest wyższy. Natomiast – jak pamiętamy – zasoby siły roboczej są, średnio biorąc, niżej wykształcone. To może wskazywać, że szanse na zatrudnienie mają głównie osoby ponadprzeciętnie wykształcone, a nisko wykształceni nie znajdują dla siebie miejsca pracy na tym terenie.

Choć dość powszechnie byłym pracownikom PGR przypisuje się różne negatywne cechy, to jednak wśród firm, które ich zatrudniały, oceny w ponad 3/4 są podobne jak w odniesieniu do wszystkich pozostałych pracowników (zatrudniało byłych pracowników PGR nieco ponad 15% ogółu firm). Więcej negatywnych ocen

zbierali byli pracownicy firm na terenach wybitnie rolniczych, niekoniecznie wśród mających doświadczenie we współpracy z tymi osobami, które wcześniej pracowały w PGR.

Różnice między firmami, które użytkują majątek byłego PGR oraz tymi, które go nie użytkują, polegają na tym, że częściej ich rynek zbytu jest ograniczony do gminy/powiatu, częściej barierą rozwoju są trudności w odzyskaniu należności od niesolidnych lub niewypłacalnych kontrahentów, rzadziej mają przed sobą jasne perspektywy rozwoju. To pokazuje, jak dużą wyrwą stała się likwidacja PGR na tych terenach, gdzie poza PGR istniało stosunkowo niewiele firm, w tym zupełnie znikoma część zorientowana na dostarczanie swoich produktów poza region.

3.6. Sytuacja ludności

Na terenach popegeerowskich żyje się gorzej: świadczą o tym m.in. płace, których przeciętny poziom wynosi zaledwie 77% przeciętnego wynagrodzenia w kraju, „za to” stopa rejestrowanego bezrobocia jest wyższa o 50% niż na terenie kraju. Ludność z terenu badanych powiatów częściej niż gdzie indziej jest zmuszona korzystać z zasiłków dla bezrobotnych lub z zasiłków pomocy społecznej – przeciętnie w badanych powiatach było to 3,3%, podczas kiedy w pozostałych powiatach ten odsetek wynosił 2,22. To pośrednio wskazuje na skalę ubóstwa, wyższą niż na pozostałym obszarze Polski.

Zasoby mieszkaniowe są skromne – o 9% jest mniej mieszkań w porównaniu do liczby mieszkańców, jak również o 6% mniejsza jest ich powierzchnia w porównaniu do sytuacji przeciętnej w kraju. Ale – co jest ważne – na tych terenach oddaje się do użytku aż o 40% mniej mieszkań (w przeliczeniu na liczbę mieszkańców) w stosunku do innych powiatów, co pokazuje tendencję do pogarszania sytuacji w powiatach przez nas badanych względem reszty kraju.

Niskie są również inwestycje firm (w relacji do liczby mieszkańców), co powoduje, że nadzieje na szybkie wyjście z bezrobocia wskutek rosnącego popytu na pracę nie mogą być duże, a to z kolei prowadzi do tego, że nie ma szans na powstanie wydającego popytu na pracę. Niższe niż przeciętnie są także dochody i wydatki lokalnych budżetów (powiatowych i gminnych), co na rynku lokalnym jest zarówno barierą zaspokojenia potrzeb społecznych, jak i barierą rozwoju, wzięwszy pod uwagę, że bardzo duże są potrzeby dotyczące samej ludności np. w zakresie pomocy społecznej, mieszkaniowej, jak i firm np. w zakresie korzystania z infrastruktury technicznej (słabiej rozwiniętej niż na terenie kraju). Niskie budżety samorządów to również ograniczenie wysokości nakładów na instytucje edukacyjne (a teren popegeerowski cechuje się niskim poziomem wykształcenia i niskimi wynikami kształcenia na poziomie kształcenia obowiązkowego). Mniejsze też są szanse wspomagania rozwoju firm, bez którego nie ma szans na ożywienie na rynku pracy.

4. Wyniki rynku pracy na terenach popegeerowskich

4.1. Aktywność ekonomiczna

Charakterystyczną cechą badanych powiatów jest znacznie niższy niż przeciętnie w Polsce poziom aktywności zawodowej, niższy poziom zatrudnienia i wyższy bezrobocia. Pracuje tylko 48,3% populacji, a wzięwszy pod uwagę wyłącznie powiaty popegeerowskie, nie związane z dużą aglomeracją ani nie leżące w otoczeniu obszarów indywidualnego rolnictwa, jeszcze mniej, bo 47,0%. Paradoksalnie, stosunkowo najtrudniej o pracę na terenie powiatu, gdzie występuje znaczny udział zatrudnienia w indywidualnym rolnictwie, tj. parczewskim (stopa zatrudnienia 43,7%), w którym nie rozwinęły się firmy pozarolnicze, nie powstała więc oferta pracy najmniejszej dla osób zwolnionych z PGR i dla następnego pokolenia, które nie znajduje oparcia w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Poziom dochodów jest na takich terenach niski, trudno zatem również rozwinąć własną działalność gospodarczą na podstawie lokalnego popytu. Niższe zatrudnienie występuje jeszcze tylko w powiecie bytowskim – odsetek pracujących w wieku 15–64 lata to tylko 40,8% oraz w żnińskim – odpowiedni odsetek sięga 42%. Zatrudnienie obejmuje oczywiście najwięcej osób w powiecie oławskim (60,8%), ale na ten sukces trzeba patrzeć z określonej perspektywy: to lepiej niż średnio w Polsce, ale daleko mniej niż oczekuje się w Europie (Strategia Lizbońska przewiduje 70% dla badanej przez nas grupy wieku).

Aż 27,1% w populacji 15–64 lata w powiatach „interioru” popegeerowskiego stanowią tam osoby nieaktywne zarazem zawodowo i edukacyjnie, podczas kiedy w skali kraju takich osób jest wprawdzie też dużo, ale jednak o 3,4 pkt proc. mniej (tab. 9). Zdecydowanie mniej „podwójnie” nieaktywnych (zawodowo i edukacyjnie) znajdujemy w powiecie oławskim – tylko 18,1%, największa skala nieaktywności występuje w powiecie typowo rolniczym tj. parczewskim (prawie 27%). W porównaniu z powiatami z dominacją indywidualnego rolnictwa powiat parczewski ma zdecydowanie trudniejszą sytuację. Jest w nim i wysokie bezrobocie, i wysoka bierność zawodowa. Z tego wniosek, że indywidualne rolnictwo nie wchłonęło osób zwalnianych z PGR, a także, że w dość długim już okresie, jaki dzieli badanie od momentu rozwiązania PGR, nie pojawił się popyt na pracę, który by kompensował utracone miejsca pracy w PGR.

Oddziaływanie już nieistniejących PGR na sytuację na rynku pracy uwiadcza się również w wysokim bezrobociu i nieaktywności wśród członków rodzin byłych pracowników PGR, jak i w gminach, gdzie w przeszłości znajdowały się PGR. Różnice między gminami, gdzie w przeszłości były PGR i gdzie ich nie było, nie są jednak duże, podobnie jak między osobami, w których rodzinie znajdowali się w przeszłości pracownicy PGR i tymi, którzy takich osób w swojej

rodzinie nie mieli. Trudności na rynku pracy doświadczają zatem wszystkie osoby z terenów, na których zlikwidowano PGR, negatywne konsekwencje spadku liczby miejsc pracy, zubożenie spadły nie tylko na byłych pracowników PGR i ich rodziny, ale i na okolicznych mieszkańców.

Tabela 9. Struktura ludności w wieku 15–64 lata według stanu na rynku pracy

	Pracujący	Bezrobotni	Nieaktywni zawodowo	Z tego nieaktywni zawodowo i edukacyjnie
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	55.0	6.1	38.9	23.7
Ogółem w próbie (8 powiatów)	48.3	11.8	39.9	26,0
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	47.0	12.5	40.5	27.1
Powiat oławski	60.8	4,0	35.2	18.1
Powiat parczewski	43.7	15.3	41,0	26.9
Gminy bez PGR	53.1	9.2	37.7	21.6
Gminy z PGR (do 50%)	47.1	10.6	42.2	28.7
Gminy z PGR (powyżej 50%)	46.9	14.9	38.2	25,0
Rodziny byłych pracowników PGR	49.2	14.9	35.9	21.2
Osoby bez związków z PGR	50.2	11.1	38.6	20.9

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Obniżona w stosunku do średniej ogólnopolskiej aktywność występuje głównie w grupie mężczyzn (ok. 5 pkt proc. różnicy, a w 6 powiatach popegeerowskiego interioru nawet 6 pkt), wśród osób w wieku niemobilnym zawodowo (różnica sięga 7,6 pkt proc., a w 6 powiatach nawet 9,1 pkt). Problem wczesnego wycofywania się z rynku pracy osób w niemobilnym wieku jest dość typowy – trudności w znalezieniu pracy i świadczenia prowadzące do dezaktywizacji wspólnie powodują zaprzestawanie poszukiwania pracy (tab. 10). Opinie urzędów pracy na ten temat wskazują, że dla tego pokolenia, zwłaszcza dla osób wywodzących się z byłych PGR, niewiele można już zrobić, przynajmniej środkami, które są w dyspozycji tych urzędów. Patrząc jednak od drugiej strony, nietrudno zauważyć, że dla tej grupy niewiele robiono – bezradność leży po obu stronach: osób z terenów popegeerowskich (szczególnie byłych pracowników PGR), jak i instytucji powołanych do rozwiązywania ich problemów. W wywiadach dostrzega się konieczność zmiany stylu życia „ludzi PGR-ów”, ponieważ nauczyli się oni radzić sobie w nie zawsze legalny sposób. Nie wiadomo jednak, kto miałby to robić: występuje swoista pustka instytucjonalna i koncepcyjna w tym zakresie (Zał. 3 na CD).

Młodszy nie mają dostępu do świadczeń dezaktywizacyjnych, mogą natomiast dostać (choć nieliczni) pewną pomoc w okresie nauki (głównie w postaci stypendiów z ANR), co raczej powinno sprzyjać aktywności edukacyjnej Tymczasem na terenach popegeerowskich młodzi (w najmłodszej grupie wieku, do 25 lat)

są aktywni zawodowo nawet bardziej niż średnio w Polsce, co można wiązać z niepokojącym zjawiskiem wczesnego zaprzestawania nauki, albo z łączeniem nauki z pracą zawodową, co jednak ma tę wadę, że na ogół dostarcza mniejszego zasobu wiedzy i umiejętności, zwłaszcza ogólnych i stanowiących teoretyczną podstawę kształcenia zawodowego (Witkowski 2007). Niski poziom dochodów „wypycha” natomiast młodych ku wczesnemu poszukiwaniu pracy.

Tabela 10. Stopa aktywności zawodowej według cech demograficznych i przestrzennych

Teren	Ogółem	Płeć		Wiek			Klasa miejscowości zamieszkania			
		Mężczyźni	Kobiety	15–24 lata	25–44 lata	45–64 lata	Wieś	Miasto do 10 tys. osób	Miasto od 10 do 19 tys. osób	Miasto od 20 do 49 tys. osób
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	63.2	70.2	56.4	30,0	84.8	58,0	63.5	62.4	62.2	61,0
Ogółem w próbie (8 powiatów)	60,0	65.2	54.9	36.4	84.9	50.4	59.9	53.6	62.1	59.9
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	59.5	64.1	55.0	38.9	84.0	48.9	60.1	57.9	62.3	58.7
Powiat oławski	64.2	71.2	57.4	22.2	90.7	61.1	65.7	-	64.1	63.1
Powiat parczewski	59,0	65.6	52	34.1	85.5	49	57.3	-	64.3	-

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Potwierdza się to, gdy analizujemy poziom aktywności zawodowej ze względu na wykształcenie (tab. 11). Ludność z terenów popegeerowskich we wszystkich grupach wykształcenia (wyjąwszy średnie zawodowe) jest zdecydowanie aktywniejsza zawodowo od ludności na terenie kraju. Zatem za niską aktywność tej ludności odpowiada przede wszystkim to, że na terenach popegeerowskich są nadreprezentowane grupy niskiego wykształcenia, które są zarazem nisko aktywne zawodowo.

Dużo niższa niż przeciętnie w kraju jest aktywność zawodowa w najmniejszych miasteczkach, nie mogą one być zatem (i nie są) miejscem ożywienia gospodarczego, a dzięki temu bardziej atrakcyjnym ośrodkiem pracy dla osób z okolicznych wsi i osiedli popegeerowskich. Ta uwaga odnosi się też do miast nieco większych: 20–49 tys.

Niska aktywność zawodowa jest też skutkiem niskiego popytu na pracę. Pozostający długo bez pracy przystosowali się do tego stanu na różne sposoby. Należy podkreślić, że strategie migracji, podejmowania pracy nierejestrowanej czy

życia z transferów społecznych (uzupełnianych dochodami z pracy dorywczej „na czarno”) są społecznie całkowicie akceptowane. W rezultacie, lokalne rynki pracy w coraz większym stopniu borykają się z problemem pozyskiwania pracowników, co stanowi istotną barierę rozwojową dla powiatu (efektywna podaż pracy pozostaje niska).

Tabela 11. Stopa aktywności zawodowej według poziomu wykształcenia

Teren	Wykształcenie						
	Wyższe magisterskie	Wyższe licencyjne	Policealne	Średnie zawodowe	Średnie ogólne	Zasadnicze zawodowe	Podstawowe i niżej
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	86,7		73,8	74,2	49,3	70,2	30,0
Ogółem w próbie (8 powiatów)	89,2	71,2	74,0	73,4	53,5	71,6	30,2
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	89,3	69,3	69,5	72,9	54,6	73,4	31,4
Powiat oławski	89,0	88,5	88,2	75,0	47,5	73,2	12,3
Powiat parczewski	90,9	50,0	72,4	73,5	56,2	63,6	33,9

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Na lokalnych rynkach pracy brakuje wystarczająco atrakcyjnych ofert pracy dla obu skrajnych grup pracowników: wysoko wykwalifikowanych i nisko wykwalifikowanych. We wszystkich badanych powiatach brakuje też ofert pracy dla kobiet, szczególnie takich ofert, które umożliwiałyby łączenie obowiązków rodzinnych z podjęciem pracy. Dodatkowym ważnym czynnikiem dezaktywacji kobiet są migracje zagraniczne mężczyzn – długotrwała nieobecność męża uniemożliwia podjęcie pracy i czyni ją mało atrakcyjną w kontekście dochodów z pracy za granicą. W konsekwencji, zasoby pracy, szczególnie ludzi młodych, którzy mogliby stanowić o potencjale i przyszłości lokalnego rynku pracy, pozostają niewykorzystane.

W tym kontekście specyfika obszarów popegeerowskich zaznacza się w dwóch aspektach. Po pierwsze, likwidacja PGR tam, gdzie nie powstały gwarantujące zatrudnienie spółki pracownicze lub gdzie nie pojawił się nowy właściciel, przyczyniła się do pojawienia się na rynku pracy grupy trudno zatrudnialnych osób, z których wiele rozpoczęło „karierę” długotrwale bezrobotnych i trudno zatrudnialnych nie tylko z uwagi na kwalifikacje, ale również z uwagi na doświadczenia życia z zasiłku („kuroniówka”). Dodatkowo byli pracownicy PGR osiągnęli za czasów funkcjonowania PGR relatywnie wysokie dochody – podjęcie pracy niskopłatnej przez wielu z nich traktowane było jako degradacja. Po trzecie, większość byłych pracowników PGR wykupiła mieszkania na osiedlach pracowniczych, co w tych osiedlach, które ulokowane były w dużym oddaleniu od centrum

powiatu i źle z nim skomunikowane, na dobre ograniczyło mobilność mieszkańców. Należy jednak podkreślić, że kiedy grupa, o której mowa, nie jest liczna (w relacji do ludności powiatu), jej losy nie mogły zaważyć na aktualnej sytuacji gospodarczej powiatu.

Decydującym czynnikiem stało się raczej dziedzictwo utraty miejsc pracy w postaci zubożenia całych regionów i nieposiadania przez nie zdolności do tworzenia zasobów, które mogłyby zasilać i „rozkrecać” rynek pracy. Tymczasem pomoc z zewnątrz była nikła i w ogóle nie dotyczyła tego problemu. W badaniu determinant aktywności ekonomicznej nieistotnie statystycznie okazały się zmienne, które opisywały pochodzenie osób z gmin, w których był PGR, a także ich bezpośredni związek (poprzez własne zatrudnienie lub pochodzenie z gospodarstw domowych, w których ktoś w przeszłości pracował w PGR). To tylko potwierdza spostrzeżenie, że całe regiony, gdzie zlikwidowano PGR, ponoszą negatywne konsekwencje tego faktu.

4.2. Zatrudnienie

Różnice zatrudnienia między badanymi powiatami a krajem (średnio sięgają ok. 9 pkt proc.) są większe niż różnice w aktywności zawodowej (ok. 3 pkt proc.), co pokazuje, że na terenach popegeerowskich występują ponadprzeciętne trudności w uzyskaniu pracy. Te trudności w mniej więcej takim samym stopniu dotyczą kobiet i mężczyzn, ale są ponadprzeciętnie wysokie wśród osób ze średniej i ze starszej grupy wieku oraz osób ze wsi i najmniejszych miast.

Gdy pod uwagę weźmiemy 6 powiatów o charakterystyce najbardziej typowej dla terenów popegeerowskich, to obraz jest gorszy, zwłaszcza w średniej grupie wieku, a więc grupie, która zwykle cechuje się wysoką aktywnością zawodową i której jeszcze daleko do dezaktywizacji emerytalnej. Pozostawanie bez pracy w tej grupie oznacza w jakimś stopniu dekwalfikację, utratę umiejętności zawodowych. To z kolei powoduje, że są nisko oceniani jako potencjalni pracownicy i jako tacy przegrywają rywalizację o miejsca pracy. To utrwała z kolei ich bezrobocie i spycha do nieaktywności zawodowej. Co ciekawe, urzędy pracy z terenu badanych powiatów nie dostrzegają problemów z zatrudnieniem grupy średnim wieku¹¹.

Natomiast urzędy właściwie diagnozują trudności w znalezieniu i utrzymaniu pracy przez osoby nisko wykwalifikowane. Rzeczywiście wskaźnik zatrudnienia

¹¹ Urzędy pracy jako osoby z największymi problemami na rynku pracy deklarują najczęściej te grupy, które wymienia ustawa. Nie dostrzegają specyfiki swojego rynku pracy, nie badają faktycznych relacji na nim i nie porównują ich do relacji ogólnokrajowych. Efekt: ograniczone rozpoznanie potrzeb i dość schematyczne – dopasowane do uśrednionego obrazu rynku pracy – działania (Zał. 3 na CD).

osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym jest znacznie niższy niż analogiczny wskaźnik obliczony dla całej Polski – o ok. 21%, a przecież w skali kraju też jest bardzo niski. Tak duża niekorzystna dla najniżej wykwalifikowanych z terenów popegeerowskich rozpiętość szans posiadania pracy, warunkowana jest – jak się wydaje – głównie tym, że na tych terenach, w przeciwieństwie do reszty kraju, udział zatrudnienia w indywidualnym rolnictwie jest mały, a to właśnie rolnictwo zapewnia pracę osobom o najniższym poziomie wykształcenia. Likwidacja PGR uderzyła w tę grupę najsilniej, pozbawiając ją nie tylko dotychczasowego miejsca pracy, ale i skazując na brak pracy w ogóle, ponieważ poza rolnictwem zajęcia dla osób z tak niskim poziomem wykształcenia występują tylko szczątkowo.

Drugą grupą o znacznie niższym zatrudnieniu niż średnio w Polsce są osoby z wyższym wykształceniem. Średni wskaźnik zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem w 8 badanych powiatach wynosi 78,2% przy ogólnopolskim 83,4%, a w 6 powiatach z popegeerowskiego interioru 74,1%. W tym drugim przypadku różnica w zatrudnialności sięga niemal 12%. Tereny popegeerowskie nie stwarzają znośnych perspektyw zawodowych dla osób z wysokimi kwalifikacjami formalnymi. Próba wyjścia z pułapki niskiego zatrudnienia, w jakiej znalazły się te tereny po likwidacji PGR, nie może być osiągnięta poprzez bardziej powszechne kształcenie na poziomie wyższym. Konieczne byłoby powiązanie tego kształcenia z rozwojem popytu na pracę osób z takimi kwalifikacjami. A tego typu strategii nigdzie się nie podejmuje.

Tabela 12. Wskaźnik zatrudnienia według cech demograficznych i przestrzennych

Teren	Ogółem	Płeć		Wiek			Klasa miejscowości zamieszkania			
		Mężczyźni	Kobiety	15–24 lata	25–44 lata	45–64 lata	Wieś	Miasto do 10 tys. osób	Miasto od 10 do 19 tys. osób	Miasto od 20 do 49 tys. osób
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	57.1	63.7	50.6	23.4	77.6	53.2	57.6	54.7	54.9	54.4
Ogółem w próbie (8 powiatów)	48.2	54.8	41.7	24.5	71,0	40.7	46.1	44.1	50.8	52,0
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	47.0	53.7	40.4	26.8	69.3	38.1	45.8	47.8	50.7	48.7
Powiat oławski	60.2	67.3	53.4	18.5	85.5	58.2	59.3	-	62.3	59.8
Powiat parczewski	43.7	49.1	38,0	16.2	66.3	39.4	42.3	-	48.4	-

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Badania jakościowe (Zał. 4 na CD) tak ujmują tę kwestię: promowanie wykształcenia średniego ogólnego oraz wyższego przekłada się na brak „fachow-

ców”, ale również na rozbudzenie aspiracji młodzieży i rodziców. Osoby, które uzyskały wykształcenie średnie lub ponad średnie, nie chcą podejmować prac prostych, a nawet jeśli by chciały, nie satysfakcjonują ich oferowane za takie prace zarobki. Pracodawcy nie znajdują zaś osób przygotowanych do pracy w ich firmach – zawodowców, ale na ogół z zasadniczym lub co najwyżej średnim zawodowym wykształceniem. Pracownicy z takim przygotowaniem, nawet jeśli są dostępni, to często mają kwalifikacje nieodpowiednie kierunkowo. To jednak nie zmienia faktu, że – przy całej mizerii popegeerowskich rynków pracy – osoby posiadające zasadnicze zawodowe wykształcenie pracują w odsetku podobnym do reszty kraju (wskaźnik zatrudnienia wynosi 99% poziomu średniego krajowego wskaźnika, tab. 13). Ta grupa zatem nie jest szczególnie upośledzona poprzez ogólne warunki funkcjonowania gospodarki na terenach popegeerowskich. Jej niskie zatrudnienie jest wynikiem podobnych, jak w reszcie kraju, czynników: niedopasowań strukturalnych, nieadekwatności poziomu faktycznych kwalifikacji do potrzeb pracodawców. Badania nasze bowiem wykazały, że pracodawcy cierpią na brak fachowców z takim przygotowaniem zawodowym. Powstaje paradoksalna sytuacja – odpowiednich pracowników w popegeerowskim interiorze nie ma, a z drugiej strony wskaźnik zatrudnienia takich osób to jednak tylko 61,3%.

Tabela 13. Wskaźnik zatrudnienia według wykształcenia

Teren	Wykształcenie						
	Wyższe magisterskie	Wyższe licencjackie	Policealne	Średnie zawodowe	Średnie ogólne	Zasadnicze zawodowe	Podstawowe i niżej
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	83.4		68	67.8	43.2	61.9	24.9
Ogółem w próbie (8 powiatów)	85	59.9	63.9	62	40	58.2	18.1
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	82.7	56.1	63.9	61.2	39.7	61.3	19.6
Powiat oławski	88.3	84.6	79.4	69.7	42.5	67.1	10.5
Powiat parczewski	81.8	44.4	62.1	60.3	38.2	46.7	16.4

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Niskie zatrudnienie na terenach byłych PGR jest w dużym stopniu skutkiem znacznie mniejszej atrakcyjności tych terenów dla działania prywatnych firm pozarolniczych. Sektor publiczny zatrudnia kilkanaście procent (zazwyczaj poniżej 15%) ludności w wieku 15–64 lata. Tylko tam, gdzie funkcje tego sektora obejmują działania na rzecz szerszych grup społecznych (administracja centralna, wojewódzka,

szpitale kliniczne, duże państwowe uczelnie etc.), sektor ten tworzy i tworzyć będzie więcej miejsc pracy (stopniowo zapewne ulegną prywatyzacji niektóre, dziś jeszcze państwowe, przedsiębiorstwa np. górnicze, energetyczne, transportu kolejowego). Z natury rzeczy funkcje te lokują się w dużych centrach miejskich i nie dotyczy to terenów popegeerowskich. Z kolei restrukturyzacja rolnictwa na tych terenach radykalnie zmniejszyła liczbę miejsc pracy w tym dziale w przeciwieństwie do terenów indywidualnej gospodarki rolnej, gdzie wprawdzie zatrudnienie maleje, ale bardzo wolno. Proces ten ostatnio spowalnia jeszcze napływ środków unijnych, adresowanych bezpośrednio do rolnictwa. Jedyłą szansą zatrudnienia na terenach popegeerowskich pozostaje zatem rozwój prywatnej pozarolniczej działalności gospodarczej. Jednak dla niej trudno poszukiwać korzystnych warunków rozwoju, jeśli ani na terenie powiatu nie ma dużych ośrodków miejskich, ani żaden większy dynamiczny ośrodek nie znajduje się w pobliżu. Ludność wiejska nie jest dobrym zapleczem rozwoju sektora pozarolniczego z racji niskiego wykształcenia, doświadczenia wyniesionego z pracy w rolnictwie, rozproszenia terytorialnego, czy niskiej zamożności. Pokazuje to tabela 14, w której wyraźnie dostrzec można przepaść w szansach podejmowania pracy na terenie związanym z dużą aglomeracją (powiat oławski ze wskaźnikiem zatrudnienia w prywatnym sektorze pozarolniczym 43,4%) i terenem oddalonym od centrów rozwoju (powiat parczewski z 17,6% wskaźnikiem zatrudnienia poza rolnictwem w sektorze prywatnym).

Tabela 14. Wskaźnik zatrudnienia w wybranych sektorach gospodarki

Teren	Ogółem	W tym		
		W sektorze prywatnym	W sektorze prywatnym, poza rolnictwem indywidualnym	W sektorze publicznym
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	56.4	40.9	33.4	15.9
Ogółem w próbie (8 powiatów)	48.2	34.3	30.2	14.0
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	47.0	32.8	30.0	14.2
Powiat oławski	60.2	46.1	43.4	14.1
Powiat parczewski	43.7	31.4	17.6	12.3

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

W powiatach dynamicznie rozwijających się poziom kwalifikacji pracujących poza rolnictwem jest stosunkowo wysoki np. w powiecie oławskim zdecydowanie przewyższa średnie wskaźniki krajowe (tab. 15). W powiatach popegeerowskiego interioru zatrudnienie poza rolnictwem cechuje się zupełnie innymi kwalifikacjami – wśród zatrudnionych jest tam bez mała 2 razy więcej osób z zasadniczym zawodowym wykształceniem niż w powiecie oławskim. To wiąże się z określonym kierunkiem działalności pozarolniczej na terenach popegeerowskich: głównie drobnego przemysłu i zdecydowanie mniejszą rolą rynkowych usług.

Tabela 15. Struktura pracujących poza rolnictwem indywidualnym według poziomu wykształcenia

Teren	Wyższe magisterskie	Wyższe licencjackie	Policealne	Średnie zawodowe	Średnie ogólne	Zasadnicze zawodowe	Podstawowe i niższe
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	23.8		4.3	26.6	8.8	29.7	7.0
Ogółem w próbie (8 powiatów)	14.9	3.8	3.7	23.6	9.9	34.6	9.4
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	11.2	3.6	3.0	23.5	9.1	38.7	11.0
Powiat oławski	32.4	5.2	6.2	20.7	11.9	20.7	2.9
Powiat parczewski	16.9	3.5	5.5	28.9	13.4	23.9	8.0

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Władze samorządowe, działacze lokalni (lokalne osobistości), ekspertyzy mówią o konieczności wielofunkcyjnego rozwoju wsi popegeerowskich jako warunku ożywienia popytu. Często powtarza się zwłaszcza postulat rozwoju agroturystryki, gdyż przynajmniej część popegeerowskich powiatów leży na terenach atrakcyjnych przyrodniczo. Jednak taki rozwój byłby możliwy tylko wówczas, gdyby tereny te były nie tylko atrakcyjne przyrodniczo, ale dysponowały też odpowiednią infrastrukturą, były dobrze skomunikowane z „resztą świata”. Sami zaś byli pracownicy PGR i ich dzieci musieliby mieć odpowiedni majątek – teren, domy. Te warunki w szerszym zakresie są niespełnialne na terenach popegeerowskich, a już zupełnie nie przystają do warunków popegeerowskich osiedli. Rozwój innych funkcji wsi musi mieć związek z terenami zurbanizowanymi (dokonywać się na ich rzecz). Na to również nie ma większych szans w popegeerowskim interiorze poza tymi powiatami, które leżą w bliskości dużych ośrodków miejskich.

4.3. Źródła dochodów

Praca w badanych powiatach dostarcza więc dochodów mniej niż połowie osób w wieku 15–64 lata. Wyjątkowy pod tym względem jest powiat oławski z niemal 60% osób utrzymujących się z własnej pracy. Wyjątkowo trudna sytuacja ma miejsce w powiecie bytowskim, gdzie zaledwie ok. 40% dysponuje dochodami z pracy.

W Polsce średnio około 3/4 osób uzyskuje dochody z pracy będąc zatrudnionymi najemnie. W badanych powiatach przeszło 4/5 spośród nich uzyskuje dochody z pracy najemnej, w indywidualnym rolnictwie tylko 7,8% (pomijając powiaty oławski i parczewski 5,8%), a z pracy na własny rachunek poza rolnic-

twem – 8,4%. Odpowiednie odsetki utrzymujących się z tych źródeł w Polsce pracy wynoszą 13,1% oraz 10,7%, czyli o 5,3 oraz o 2,3 pkt proc. więcej niż w badanych powiatach (tab. 16).

Tabela 16. Struktura ludności w wieku 15–64 lata według źródeł utrzymania

Teren	Dochody z pracy	W tym			Brak dochodów z pracy	W tym		
		W indywidualnym rolnictwie	Najmniej poza rolnictwem	Na r-k własny poza rolnictwem		Z dochodów socjalnych	Na utrzymaniu innych osób	Inne
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	54.3	13.1	76.2	10.7	45.7	31.3	49.9	16.2
Ogółem w próbie (8 powiatów)	47.5	7.8	83.8	8.4	52.5	46.1	49.0	5.1
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	46.4	5.8	85.8	8.4	53.6	47.3	47.5	5.2
Powiat oławski	59.8	4.3	85.1	10.5	40.2	38.3	57.7	3.7
Powiat parczewski	41.5	28.0	66.0	6.0	58.5	42.7	52.0	5.3
Gminy bez PGR	50.9	11.4	80.2	8.4	49.1	45.0	50.7	4.3
Gminy z PGR (do 50%)	46.3	6.0	85.5	8.4	53.7	45.3	50.7	4.1
Gminy z PGR (powyżej 50%)	47.1	7.6	83.7	8.7	52.9	47.6	45.7	6.8
Byli pracownicy PGR	40.9	5.6	85.6	8.8	59.1	79.5	18.3	2.4
Rodziny byłych pracowników PGR	48.6	4.9	89.1	6.0	51.4	30.0	60.3	9.7
Osoby bez związków z PGR	49.2	8.7	82.3	8.9	50.8	38.0	57.1	5.1

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Gdyby wszystkie rodzaje zatrudnienia absorbowaly tyle samo ludności co przeciętnie w Polsce, to stopa zatrudnienia byłaby wyższa o 6,8%. Największą różnicę (połowę) stanowi zatrudnienie w indywidualnym rolnictwie. Struktura zatrudnienia na tych terenach w gruncie rzeczy stała się „mało rolnicza”, a pozostałe działy nie rozwinęły się na tyle, by wchłonąć nadwyżki siły roboczej uwolnione z rolnictwa. Z kolei ich rozwój wymagał innych cech (zwłaszcza kwalifikacyjnych) potencjalnych pracowników niż cechy osób, które mieszkały na tych terenach i nie mogły na nich znaleźć pracy. Nie można oczywiście oczekiwać, że kiedykolwiek w przyszłości struktura gospodarki znów będzie rolnicza w takim stopniu, jak miało to miejsce

przed likwidacją PGR¹². W tej sytuacji jedynym ratunkiem dla rynku pracy staje się rozwój pozarolniczego zatrudnienia, a to ma słabe oparcie w wewnętrznym popycie, ponieważ powiaty popegeerowskie w większości (poza oławskim) w wyniku likwidacji PGR silnie zubożały.

Ciężar utrzymania populacji niepracującej jest przerzucony na dochody socjalne (średnio w Polsce utrzymuje się tak 31% niepracujących) i alimentację prywatną (co dotyczy prawie 50% niepracujących). Na terenie badanych powiatów znacznie więcej osób utrzymuje się ze źródeł socjalnych, co oczywiście oznacza z jednej strony ciężar dla publicznych finansów, z drugiej zaś relatywnie niski poziom dochodów, a w konsekwencji niski popyt wewnętrzny.

4.4. Bezrobocie

Stopa bezrobocia na terenie powiatów popegeerowskich około dwukrotnie przewyższała stopę bezrobocia liczoną dla całego kraju. Pomimo dobrej koniunktury gospodarczej, trwającej od 3 lat, bezrobocie na obszarach interioru popegeerowskiego sięgało 21%. Co więcej, ponad 1/3 bezrobotnych pozostawała bez pracy ponad 2 lata, co wskazuje, że szanse ich powrotu do zatrudnienia są nikłe,

Zróżnicowanie bezrobocia między powiatami popegeerowskimi jest znaczne i układa się według oczekiwanych wzorów: najniższe występuje w powiecie oławskim, silnie powiązany z wrocławską aglomeracją, mniejsze w wielofunkcyjnym i nieodlegle położonym od Poznania powiecie śremskim, wysokie zwłaszcza tam, gdzie cała gospodarka opierała się (i nadal opiera się) na rolnictwie: parczewskim (duży udział rolnictwa indywidualnego), bytowskim, gołdapskim, świdwińskim. Im większą część powiatu zajmowały PGR, tym wyższa stopa bezrobocia. Praktycznie wszędzie – poza powiatem oławskim – udział bezrobocia długookresowego, w tym trwającego ponad 2 lata, jest bardzo wysoki.

Tak jak w całej Polsce ok. 40–50% osób bezrobotnych stanowią ci, którzy przed bezrobociem mieli przerwę w pracy zawodowej. Wyjątek stanowi powiat oławski, gdzie takich osób wśród bezrobotnych jest tylko 27%. Z dość zrozumiałych przyczyn takie przerwy dają się zidentyfikować dla kobiet powracających do pracy po intensywniejszych obowiązkach rodzinnych (odchowaniu dzieci), nie są jednak jasne przyczyny, dla których mężczyźni przerywają aktywność zawodową i, powracając na rynek pracy, wpadają do bezrobocia. Nie ma dobrej diagnozy tego zjawiska. Można tylko oceniać, że prawdopodobnie niskie szanse uzyskania pracy powodują zawieszanie poszukiwań pracy, zwłaszcza jeśli w tym czasie bezrobotni

¹² Udział osób, w których gospodarstwie domowym jest użytkownik gospodarstwa rolnego, wynosi przeciętnie jedynie 11,8% w badanych powiatach, a ten czynnik istotnie wpływa na zatrudnienie w rolnictwie (różnica aktywności zawodowej przekracza 10 pkt proc. na korzyść osób z gospodarstwami rolnymi).

uzyskują dostęp do jakichś świadczeń socjalnych. Wyczerpanie możliwości takiego finansowania, ogólna poprawa sytuacji na rynku pracy skłaniają do ponownego poszukiwania pracy. Osobną grupę stanowią osoby, które utrzymują się z dorywczych zajęć poza granicami kraju, ich przyjazdy do Polski zwykle nie wiążą się z ich aktywnością zawodową. Dopiero zamiar dłuższego pozostania w kraju uruchamia aktywność w poszukiwaniu pracy.

Tabela 17. Stopa bezrobocia i struktura bezrobocia według jego czasu trwania

Teren	Stopa bezrobocia	Udział bezrobocia o podanym czasie trwania w bezrobociu ogółem			
		do 6 m-cy	6–12 miesięcy	12–24 m-ce	24 m-ce i więcej
Ogółem Polska (na podstawie BAEL)	10.0	33.2	19.6	22.6	24.7
Ogółem w próbie 8 powiatów)	19.6	30.6	15.6	12.5	34.3
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	21.0	30.7	15.5	12.3	33.9
Powiat oławski	6.2	31.0	27.6	3.5	27.6
Powiat parczewski	25.9	33.1	12.6	14.6	35.9
Gminy bez PGR	14.8	31.6	14.5	10.3	34.2
Gminy z PGR (do 50%)	18.4	28.5	19.5	10.6	33.6
Gminy z PGR (powyżej 50%)	24.1	32.3	12.3	15.2	35.0
Byli pracownicy PGR	23.1	15.8	8.3	10.3	54.5
Rodziny byłych pracowników PGR	23.2	29.7	17.1	11.7	36.9
Osoby bez związków z PGR	18.1	35.6	17.5	13.4	27.3

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Bezrobocie na terenach popegeerowskich ma podobną strukturę demograficzną jak w całym kraju. Podobnie też na bezrobocie są szczególnie narażone osoby bez zawodu: z wykształceniem średnim ogólnym i podstawowym lub gimnazjalnym. Jednak ta ostatnia grupa jest szczególnie często obecna w bezrobociu w porównaniu do jej obecności wśród pracujących (tab. 18), co wiąże się z małym udziałem w strukturze zatrudnienia indywidualnych gospodarstw rolnych, zapewniających pracę tym nisko wykształconym. W mniejszym stopniu – w porównaniu z resztą kraju – na bezrobocie są narażone osoby z wykształceniem średnim zawodowym i policealnym. Wydaje się, że te poziomy wykształcenia są stosunkowo dobrze widziane przez pracodawców na terenie powiatów popegeerowskich. Posiadający wyższe wykształcenie magisterskie znajdują się mimo wszystko w dość komfortowej sytuacji. Wykształcenie licencjackie nie powoduje większej ochrony przed bezrobociem niż wykształcenie policealne czy średnie zawodowe.

Tabela 18. Relacja udziałów osób bezrobotnych do pracujących według wykształcenia

Teren	Wyższe magisterskie	Wyższe licencjackie	Policealne	Średnie zawodowe	Średnie ogólne	Zasadnicze zawodowe	Podstawowe i niżej
Ogółem w próbie (8 powiatów)	0.201	0.773	0.645	0.758	1.385	0.945	2.721
W badanych powiatach bez oławskiego i parczewskiego	0.285	0.805	1.411	0.747	1.578	0.921	2.576
Powiat oławski	0.112	0.690	1.686	1.154	1.785	1.366	2.529
Powiat parczewski	0.316	0.356	0.474	0.625	1.339	1.034	3.041

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych.

Porównanie struktury pracujących i bezrobotnych według wykonywanych zawodów wskazuje, że w 4 grupach odsetek pracujących wyraźnie przekracza odsetek bezrobotnych. Są to: specjaliści nauk fizycznych, matematycznych i technicznych, specjaliści nauk przyrodniczych i ochrony zdrowia, specjaliści szkolnictwa oraz pracownicy pozostałych specjalności¹³. Te cztery grupy zawodowe stanowią 15,7% pracujących ogółem. Spośród zawodów, których udział w populacji bezrobotnych przekracza analogiczny udział w grupie pracujących, wyróżniają się: robotnicy pomocniczy w rolnictwie, rybołówstwie i pokrewni, pracownicy przy pracach prostych w handlu i usługach, rolnicy, nauczyciele praktycznej nauki zawodu i instruktorzy, pracownicy usług osobistych i ochrony oraz pozostali robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy. Grupy te stanowią 50% pracujących w powiatach post-pegeerowskich objętych badaniem. Porównanie struktur pracujących i bezrobotnych pozwala postawić tezę o niedopasowaniu strukturalnym, wynikającym w dużej mierze ze zmniejszenia popytu na pracę niskokwalifikowaną. W efekcie ponadproporcjonalnego znaczenia nabrały zawody typowo związane z sektorem publicznym (ochrona zdrowia, szkolnictwo, administracja), co przekłada się na wysoką relację pracujących do bezrobotnych w tych zawodach.

Mimo bowiem, iż obszary popegeerowskie zaliczają się raczej do obszarów słabiej rozwiniętych gospodarczo i charakteryzujących się niższym poziomem wynagrodzeń, deklarowane jako pożądane wynagrodzenia są względnie wysokie. Przeciwnie bezrobotni zadeklarowali oczekiwane wynagrodzenia na poziomie 1373 zł

¹³ Zaliczani są tu: pracownicy do spraw finansowych i handlowych, agenci biur pomagających w prowadzeniu działalności gospodarczej, średni personel biurowy, urzędnicy do spraw podatków, cel i pokrewni, policjanci i inni funkcjonariusze, pracownicy pomocy społecznej, pracownicy działalności artystycznej, rozrywki i sportu, pracownicy archiwów, bibliotek i informacji naukowej, pracownicy parafialni. W badanych powiatach w grupie tej dominuje średni personel biurowy (50%).

w ujęciu netto (przy medianie wynoszącej 1200 zł). Choć prawie 80% bezrobotnych zadeklarowało, iż przyjęłoby ofertę pracy „od zaraz” także za 10% mniej, i tak wydaje się to bardzo wysoką kwotą (w okresie badania wynagrodzenie minimalne brutto w Polsce wynosiło 936 zł brutto (698 zł netto). Generalnie jednak płace progowe były tym niższe, im wyższy był poziom bezrobocia. Warto zauważyć, iż średnia płaca progowa jest wyraźnie wyższa tam, gdzie PGRy stanowiły 50% obszaru i więcej. W tej grupie respondentów był jednak o ok. 5 pkt procentowych wyższy (w porównaniu do gmin bez obszarów popegeerowskich) odsetek respondentów, którzy podjęliby pracę za wynagrodzenie o 10% niższe od zadeklarowanego. Osoby mające za sobą pracę w byłym PGR, a jeszcze bardziej członkowie ich rodzin, oczekują niższych płac niż osoby niezwiązane z PGR (tak w porównaniu średniej, jak i w porównaniu mediany).

Bardzo niewiele osób nastawia się na podjęcie pracy we własnym zawodzie. W świetle wywiadów z pracodawcami jest to zrozumiałe – poszukujący pracy rzadko dysponują „gotowymi”: zawodem i kwalifikacjami, pozwalającymi od ręki zatrudnić kandydata do pracy i powierzyć mu zadania, których wypełnianie jest potrzebne pracodawcy. Nawet przy stosunkowo prostych pracach rozbieżności umiejętności bezrobotnych rozciągają się wyraźnie z oczekiwaniami pracodawców.

Generalnie, na terenie badanych powiatów potęgowały bezrobocie następujące cechy (Załącznik 5a na CD):

1) Wykształcenie: im niższe, tym prawdopodobieństwo pozostawania bezrobotnym większe.

Osoby z wykształceniem gimnazjalnym lub podstawowym czy niższym trafiają do bezrobocia aż o co najmniej 31 pkt proc. częściej niż osoby z wykształceniem wyższym, magisterskim. Nisko wykształceni ponadproporcjonalnie często są też „nośnikami” jeszcze innych niekorzystnych punktu widzenia szans na zatrudnienie cech: mieszkają w gorszym środowisku, mają mniej dodatkowych ważnych dla rynku pracy umiejętności itp.

Wykształcenie licencjackie powoduje zwiększenie prawdopodobieństwa bycia bezrobotnym aż o 19–23 pkt proc. Jest z punktu widzenia bezrobocia wykształceniem gorszym od policealnego, przy posiadaniu którego ma się prawdopodobieństwo pozostawania w bezrobociu o 15–20% wyższe od osób z wykształceniem magisterskim. W tym samym przedziale mieści się oszacowanie prawdopodobieństwa bezrobocia osób ze średnim zawodowym wykształceniem. Wykształcenie zasadnicze zawodowe podnosi prawdopodobieństwo przebywania w bezrobociu o 16–25 pkt proc. w stosunku do prawdopodobieństwa cechującego osoby z wyższym wykształceniem magisterskim. W sumie cała grupa poziomów wykształcenia zawodowego, od zasadniczego po licencjackie, niewiele się różni z punktu widzenia zagrożenia bezrobociem. Tylko wykształcenie średnie ogólne rokuje gorzej.

2) Głębokie nasilenie zagrożenia bezrobociem rodzi samo wejście na rynek pracy po ukończeniu kształcenia. Takie osoby nie mają z reguły doświadczenia za-

wodowego, co powoduje, że ich praktyczne umiejętności zawodowe właściwie nie istnieją. Ten fakt wynika z charakterystyki polskiego kształcenia zawodowego nie tylko na obszarze, gdzie wcześniej były PGR, w którym praktyczna nauka zawodu, praktyki, staże zawodowe zajmują mało miejsca i są – ogólnie biorąc – nieefektywne (Witkowski 2008)

- 3) Zagrożenie bezrobociem zależy w pewnym stopniu także od różnych umiejętności ogólnych. Z listy wymienionych w badaniu zwiększająco na bezrobocie wpływała znajomość języka obcego w stopniu pozwalającym wykorzystać go w pracy. Ten wynik jest zaskakujący o tyle, że w wielu badaniach, gdzie tę umiejętność uwzględniano, uzyskiwano wynik dokładnie odwrotny (Edukacja dla pracy 2007, Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście programu Pierwsza Praca, 2007). Można przypuszczać, że na terenach popegeerowskich nasilone migracje zagraniczne przeplatają się z okresami poszukiwania pracy w kraju. Jednak wymagania dotyczące charakteru pracy, a przede wszystkim wysokości płac, wzorowanych na płacach z UE, nie mogą znaleźć odpowiedniej oferty. Natomiast inne umiejętności zmniejszały zagrożenie bezrobociem, zwłaszcza umiejętność obsługi komputera (o przeszło 9 pkt proc.) i posiadanie prawa jazdy (o 5 pkt proc.). Ale nawet takie umiejętności jak wykonywanie prac domowych, prac rolnych i ogrodniczych czy prac budowlanych współwystępują z niższym – choć niewiele – bezrobociem.
- 4) Lokalizacja miejsca zamieszkania w obrębie badanych powiatów może pogłębiać trudności na rynku pracy. Takie zagrożenie niosą: mieszkanie na wsi (bezrobocie rośnie w porównaniu z miastami o 4–7 pkt proc. w zależności od wielkości miasta), jak również mieszkanie na terenie gminy, w której były zlokalizowane PGR, zwłaszcza jeśli zajmowały znaczący obszar (więcej niż 50% powierzchni).

Osoby aktywne zawodowo z powiatu oławskiego miały o 9–36% niższe prawdopodobieństwo bezrobocia od osób z aktywnych z terenu pozostałych badanych powiatów. W najgorszej pod tym względem sytuacji pozostają mieszkańcy powiatu parczewskiego (zwiększenie prawdopodobieństwa bezrobocia w stosunku do mieszkańców powiatu oławskiego sięga 36 pkt proc.), w innych powiatach zagrożenie bezrobociem było wyższe niż w powiecie oławskim o 14–19 pkt proc., z wyjątkiem powiatu śremskiego, gdzie różnica prawdopodobieństw bycia w bezrobociu (w stosunku do oławskiego) wynosiła 9 pkt proc.

Przed wpadaniem do bezrobocia chroniło posiadanie indywidualnego gospodarstwa rolnego – osobistego lub zależnego.

III. Wnioski i rekomendacje (*Urszula Szanderska*)

Wnioski

Tereny, na których przed 1992 r. istniały PGR, są istotnie zróżnicowane gospodarczo. Typowy, a więc najczęstszy typ powiatu, w którym działały PGR, leży jednak pomiędzy innymi podobnymi gospodarczo powiatami w pasie ziem północno-zachodnich, zasiedlanych po wojnie. Mają one pewne wspólne cechy:

- 1) Są to powiaty o rozproszonej strukturze osiedleńczej, większość mieszkańców mieszka na wsi, miasta są małe, nie posiadające jakiegś wyraźniejszej specjalizacji gospodarczej, na terenie takich powiatów znajdują się osiedla popegeerowskie, które niekiedy są ulokowane przy wsiach lub miastach, ale też często zupełnie poza nimi. Przy takiej strukturze osiedleńczej nie sposób oczekiwać pojawienia się miejsc pracy poza rolnictwem, ulokowanych w miejscu zamieszkania.
- 2) Łączność środkami komunikacji publicznej na terenach popegeerowskich z reguły pozostawia wiele do życzenia, nie jest dostosowana do godzin rozpoczęcia i kończenia pracy, więc nawet w przypadku, kiedy jakiś ośrodek miałby szansę rozwoju w oparciu o lokalną społeczność, występuje bariera dojazdów do pracy.
- 3) Częstym sposobem łączenia aktywności zawodowej z zamieszkiwaniem w popegeerowskich wsiach i osiedlach jest wyjeżdżanie na pewien okres do pracy poza miejsce zamieszkania, częściej zagranicę niż w kraju. W przerwach pomiędzy pracą trwają niezbyt intensywne poszukiwania pracy lub czas wypełnia zgoła tylko oczekiwanie na następny wyjazd. Taka strategia nie zapewnia rozwoju gospodarczego na miejscu, choć bez wątpienia łagodzi problemy niskich dochodów.
- 4) Wywiady sygnalizowały, że jedną ze strategii przystosowania się do trudnych warunków miejscowej ludności jest podejmowanie działalności nierejestrowanej, co czasem wiąże się wprost z łamaniem prawa nie tylko podatkowego, a generalnie zmniejsza negatywne oddziaływanie klina podatkowego, szczególnie dotkliwego w przypadku pracy niskokwalifikowanej. Takie strategie były szczególnie skuteczne w przypadku osób posiadających uprawnienia do świadczeń socjalnych, zwłaszcza do wcześniejszych emerytur. Nie rozwiązują jednak problemów młodego pokolenia, pracującego poza systemem zabezpieczenia społecznego, co w przyszłości utrudnia ich włączenie się w normalny obieg gospodarczy i nie buduje podstaw zabezpieczenia na starość.

- 5) Ludność powiatów popegeerowskich jest stosunkowo młoda, co wiąże się w części z jej napływowym pochodzeniem, a mimo to poziom aktywności edukacyjnej i zawodowej tej ludności pozostaje niski. Relatywnie młoda struktura wieku oznacza, że problemy niedopasowań będą trwałe jeszcze długo i nie można liczyć, że się skończą wraz z przejściem w wiek emerytalny byłych pracowników PGR.
- 6) Niska aktywność edukacyjna nakłada się na niskie wyniki kształcenia szkolnego na poziomie obowiązkowym, co ma dwie zasadnicze przyczyny: bariery środowiskowe (niskie aspiracje, słabe przygotowanie do podjęcia edukacji szkolnej wyniesione z domu rodzinnego) i niewysoką jakość pracy szkół (co może być w części warunkowane zarówno niskimi nakładami własnymi samorządów na szkolnictwo, jak i likwidacją wielu placówek wychowania przedszkolnego, świetlic, bibliotek etc., poprzednio finansowanych przez PGR).
- 7) Niskie wyniki kształcenia w szkołach średnich przyczyniają się do niskiej konkurencyjności młodzieży w ubieganiu się o bezpłatne studia, w konsekwencji kształcą się mniej młodzieży niż średnio w Polsce, a i więcej kształcących się musi opłacać naukę. Można domyślać się silnej bariery finansowej podejmowania studiów przez młodzież z tych terenów.
- 8) Lepiej wyedukowani, zwłaszcza młodzi, podejmują wysiłek migracyjny, przy czym migracje na stałe powodują zubożenie lokalnych zasobów siły roboczej. Z drugiej strony nie ma się co dziwić odpływowi migracyjnemu, skoro na miejscu trudno o atrakcyjną pracę dla wyżej wykwalifikowanych. Jednak odpływ na stałe lepiej wykształconych młodych osób powoduje, że władze lokalne inwestujące w edukację przyczyniają się do transferu środków z własnego terenu – istnieje świadomość takiej zależności i dylematów z niej zrodzonych co do kierunków alokacji środków publicznych.
- 9) Choć sam problem nie był osobno przez nas badany, sygnalizowano niedopasowania strukturalne kształcenia zawodowego na każdym poziomie: zasadniczym, średnim, policealnym, a nawet licencjackim (potwierdzają to niskie parametry prawdopodobieństwa posiadania pracy). Można więc domniemywać, że struktura kształcenia słabo odpowiada lokalnemu popytowi na pracę, co w ostatnim okresie ożywienia koniunkturalnego może być dodatkową barierą rozwoju tych terenów.
- 10) Na terenach popegeerowskich dominują małe firmy, w tym dość dużo jednoosobowych. Samozatrudnienie poza rolnictwem jest bardzo popularne, ale – jak należy wnioskować – jest rozwiązaniem podejmowanym nie tyle z powodu wyższej rentowności niż przy pracy najemnej, ile z powodu ucieczki przed bezrobociem. Wiele takich jedno-osobowych firm ma nikłe perspektywy rozwoju.
- 11) Przyczyną ograniczeń rozwojowych zatrudnienia, także w małych firmach, jest ich nastawienie na dostarczanie dóbr i usług na lokalny rynek, a ten jest – z racji niskiej gęstości zasiedlenia i niskich dochodów *per capita* – wąski.

- 12) Część firm istniejących na terenach popegeerowskich dostarcza produkty na rynki ulokowane poza tym obszarem, również za granicę. Nie powstały one na podstawie majątku dawnych PGR ale zupełnie niezależnie, korzystając z innych przewag siły roboczej (w tym dość niskich płac), niskich kosztów zakupu nieruchomości, niekiedy też niedużej odległości do granic państwa.
- 13) Programy rozwoju tych terenów podejmowane przez lokalne władze odwołują się do koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju wsi, zwłaszcza agroturystyki. Pomijają jednak fakt, że dzisiejsze wykorzystywanie walorów turystycznych wymaga znacznych nakładów kapitału, a ponadto w naszym kraju ma wyraźny sezonowy charakter. Rozwój agroturystyki nie jest w stanie dostarczyć wystarczającej liczby stałych miejsc pracy dla osób, które na tych terenach pozostają bezrobotne i nieaktywne zawodowo. Nie wszystkie powiaty zresztą, na terenie których mieściły się PGR, są równie atrakcyjne turystycznie.¹⁴
- 14) Zewnętrzny napływ kapitału na tereny popegeerowskie jest bardzo niski (poza Wrocławiem i okolicami Wrocławia).
- 15) Przejmowanie PGR sprzyjało powstaniu wielkoobszarowych gospodarstw, które drastycznie zmniejszyły popyt na pracę, zwykle jednak nie inwestując jakiegokolwiek szczególnie dużego kapitału. Przetwórstwo żywności zostało zahamowane w związku z nową specjalizacją rolniczą tych gospodarstw. Skutek: nie rozwinął się popyt na pracę w miejsce danego popytu kreowanego przez PGR.
- 16) Lokalne inicjatywy (spółdzielnie socjalne, ekokluby, centra aktywności lokalnej) mogące ożywić rynki pracy zdynamizowały się dopiero niedawno w związku z napływem funduszy strukturalnych, a ich skutki będzie można ocenić dopiero za pewien czas.

Porównanie typowego obszaru popegeerowskiego z terenem powiatu oławskiego, gdzie też były PGR, ale funkcjonowały w otoczeniu przemysłowo-usługowym, wskazuje, że zasadniczym źródłem trudności w popegeerowskim interiorze był dość monokulturowy charakter gospodarki na dużym terytorium i jej upadek nie znalazł żadnego amortyzatora w gospodarczym otoczeniu. Wyjściem z tej sytuacji byłoby znajdowanie nowych specjalizacji gospodarczych, popartych odpowiednim przygotowywaniem zawodowym ludności, dostępem do kapitału, udroźnieniem połączeń transportowych etc. Tymczasem takie walory znajdujemy na terenie Oławy, lecz nie w pozostałych powiatach. Dlatego w powiecie oław-

¹⁴ Z jednej strony część położona na terenach cennych przyrodniczo (udział obszarów chronionych może sięgać nawet 78%, jak w gołdapskim, terenów zalesionych 51% – jak w bytowskim przy średniej dla Polski odpowiednio 32% i 29%), a z drugiej strony pozbawiony takich obszarów (jak w oławskim, gdzie w ogóle nie ma terenów chronionych ze względów przyrodniczych, czy gdzie lasy występują na niewielkim obszarze (jak w znińskim, niecałe 17%). Tereny wielu powiatów popegeerowskich są też pozbawione innych atrakcji turystycznych, jak np. zabytki, bliskość gór czy akwenów.

skim, czy w innych powiatach, gdzie wprawdzie były PGR, lecz mieściły się wśród zróżnicowanej działalności gospodarczej, w pobliżu dużych ośrodków miejskich, z dostępem do szlaków komunikacyjnych, ich likwidacja nie odcisnęła silnego negatywnego piętna na rynku pracy. Zatem przyczyną dzisiejszych trudności była swoista jednostronna kolonizacja ziem północnych i zachodnich, gdzie warunki wielokierunkowego rozwoju nie mogły być spełnione.

Z kolei likwidacja PGR działających w otoczeniu indywidualnego rolnictwa nie przyczyniła się do powstania wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, ale też zredukowała popyt na pracę. Przejęcie ziem PGR przez gospodarstwa indywidualne nie przyczynia się do absorpcji dodatkowej siły roboczej. Rolnicze otoczenie nie powoduje powstania dodatkowego popytu na pracę poza rolnictwem, tam również rynek wewnętrzny z powodu niskich dochodów jest dość wąski. Większa jest tylko gęstość zaludnienia. Istnieje silna presja migracyjna, połączona z dążeniem do uzyskiwania wyższego poziomu wykształcenia – to tradycyjny sposób wyjścia ludności ze wsi.

Rekomendacje

Chociaż poszczególne gminy, powiaty i województwa posiadają swoje strategie rozwoju, jednak w małym stopniu są one zindywidualizowane, najczęściej cechują się pewną powtarzalnością włożoną tylko w lokalne realia. Przede wszystkim nie ma lokalnej wiedzy, które kierunki rozwoju gospodarczego (jakie firmy, jakie działy gospodarki) charakteryzują się wysoką dynamiką rozwoju, w tym dynamiką rozwoju zatrudnienia, jakich kadr im potrzeba i czy miejscowe szkolnictwo i instytucje kształcenia pozaszkolnego dostarczają im tych kwalifikacji. Bez takiego rozpoznania i stworzenia strategii, która uwzględniałaby taką lokalną specyfikę, nie ma dużych szans wyrównania poziomu rozwoju z pozostałym obszarem kraju. Potrzeba zwłaszcza wiedzy, jakie firmy dostarczają swoje produkty na zewnątrz regionu, czyli korzystają z zewnętrznej siły nabywczej i nie są tym samym skazane na rozwój tylko w ślad za zwiększaniem dochodów na lokalnym rynku. Władze lokalne nie potrafią wymieniwać perspektywicznych kierunków rozwoju, które nie odwoływałyby się do tzw. „prawd ogólnych”, ale były wywiedzione z lokalnych (regionalnych) realiów. Konieczna jest zmiana tego stanu rzeczy.

Należy wspomagać rozwój miast na tych terenach. W przeciwnym razie nie można bowiem liczyć, że ludność zamieszkująca obecnie wsie i popegeerowskie osiedla znajdzie w przyszłości pracę poza rolnictwem (w wydajnym rolnictwie nie ma na to szans) u siebie, na miejscu. W strategiach lokalnych i regionalnych nie znajdujemy programów rozwoju miast i miasteczek na tych terenach, a bez tego wszelkie projekty zawodowej aktywizacji ludności i zwalczania bezrobocia wydają się mało realne.

Trzeba pogodzić się z tym, że część osób będzie emigrowała z tych terenów. Atrakcyjne warunki osiedlania się w miastach mogą przynajmniej w części być alternatywą dla migracji poza region. Szczególnie warto stworzyć bodźce do pozostawiania osób lepiej wykształconych.

W lokalnych i regionalnych strategiach rozwoju powinna znaleźć miejsce problematyka usuwania barier rozwoju drobnego biznesu, co być może choć w części wzmocniłoby bardzo liczną, ale zarazem słabą ekonomicznie lokalną przedsiębiorczość. Problem usuwania barier przed rozwojem małych firm oczywiście ma też szerszy zasięg, ogólnokrajowy.

Niezależnie od wyspecyfikowania kierunków rozwoju odpowiednich do lokalnych zasobów pracy, majątku, czy walorów środowiskowych, konieczne jest podjęcie pewnych działań wspólnych dla całego terenu popegeerowskiego. Tereny te muszą być dobrze skomunikowane nie tylko z resztą kraju, ale i ze sobą lokalnie. Tymczasem na terenach pasa północno-zachodniego nie przewiduje się równie dużych przedsięwzięć komunikacyjnych, jak w Polsce wschodniej, czy środkowej. Musi nie tylko istnieć sieć połączeń drogowych, kolejowych, ale i publiczna komunikacja. To może ułatwić dojazdy do pracy i powstrzymać przed migracjami okresowymi (na dłuższy czas), oddziałującymi destrukcyjnie nie tylko na stan rynku pracy, ale i na tkankę społeczną.

Innym wspólnym dla wszystkich tych terenów przedsięwzięciem jest dążenie do poprawy poziomu i jakości kształcenia. Wziąwszy pod uwagę wyniki edukacji, naturalne jest postulowanie rozwoju przedszkoli w celu wyrównania braków dzieci przechodzących do szkół, jak i rozwój rozmaitych form kompensowania deficytów dzieci i młodzieży w programach szkolnych. Właściwe – choć przekraczające ramy tych terenów – byłoby reformowanie systemu finansowania edukacji tak, aby inwestycje w kształcenie szły za uczniami lub studentami i nie obciążały silnie miejscowej społeczności, zwłaszcza w obliczu wysokiego prawdopodobieństwa migracji tak jak ma to miejsce obecnie. Te rozwiązania są bardzo potrzebne dla wyrównywania szans terenów upośledzonych edukacyjnie. Trzeba też rozwiązywać strukturalne niedopasowanie kształcenia do popytu na pracę. Środki z funduszy strukturalnych przydałyby się zwłaszcza w tworzeniu podstaw kształcenia zawodowego, modułowego, w krótkich cyklach edukacyjnych, co pozwala – jeśli jest dobrze realizowane – przewycięzać skutki nieelastyczności szkolnictwa. To nie zwalnia władz powiatowych z odpowiedzialności za kształcenie zawodowe na poziomie ponadgimnazjalnym.

Generalnie, dla terenów popegeerowskich przydałby się program wyrównywania szans – to byłaby spleta swoistego długu, który w stosunku do ludności tych terenów zaciągnęło społeczeństwo w związku z likwidacją PGR „bez odszkodowania”. Niektóre z tych przedsięwzięć (np. budowa tras komunikacyjnych, zmiana systemu finansowania szkolnictwa) wymagają rozwiązań przekraczających ramy regionów. Potrzebny jest więc udział państwa. Ale w przeciwieństwie do

postulatów zgłaszanych w tym zakresie dotychczas, chodzi nie tylko o program skierowany do byłych pracowników PGR i ich rodzin, ale do ogółu mieszkańców, którzy w związku z likwidacją PGR znaleźli się na terenach zdegradowanych ekonomicznie.

Osobny pakiet rekomendacji dotyczy konieczności pogłębienia diagnozy w zakresie pewnych fragmentów analizy, które z dzisiejszej perspektywy nie wydają się dostatecznie rozpoznane i co do których brak wiedzy może być przeszkodą w podejmowaniu skutecznych programów poprawy sytuacji na rynku pracy.

1. Po pierwsze chodzi o to, by wyjaśnić przyczyny niskiej pozycji na rynku pracy osób z wykształceniem zawodowym, zwłaszcza średnim i zwłaszcza z młodszych i średnich grup wieku (15–24, 25–34 i 35–44 lata). Złe wyniki tych grup na rynku pracy współwystępują z sygnałami, pochodzącymi z wielu badań pracodawców o brakach tych kategorii pracowniczych na lokalnych rynkach pracy. Proponowane badania powinny dotyczyć przede wszystkim skali i przyczyn niedopasowania kwalifikacyjnego w tym segmencie rynku pracy, pogłębionej charakterystyki popytu na pracę i analizy mechanizmów i efektów dopasowania szkolnictwa zawodowego i ustawicznego do popytu na pracę w tym zakresie. Zasięg tego badania powinien wykraczać poza powiaty popegeerowskie, ale właściwe byłoby również zbadanie zróżnicowania popytu na pracę terytorialnego i kwalifikacyjnego tak, by można było odnieść jego wyniki przynajmniej do poziomu województw, a więc wykorzystać je do tworzenia strategii zatrudnienia także w województwach, na terenie których licznie występowały PGR.
2. Innym badaniem, które wydaje się szczególnie pożądane, jest badanie źródeł napływu do bezrobocia, szczególnie osób biernych zawodowo, które nie są absolwentami. Ponieważ maleje skala zwolnień z pracy i zwiększanie bezrobocia powodowane zwolnieniami z pracy traci na znaczeniu, toteż napływy z bierności są dziś znaczącym źródłem podtrzymywania wysokiej skali bezrobocia. O ile można przypuszczać, że w przypadku kobiet mamy do czynienia z wchodzeniem na rynek pracy po okresie wysokiej aktywności rodzinnej (związanej z urodzeniem i wychowaniem dzieci), o tyle w przypadku mężczyzn ten strumień napływu jest w ogóle nierozpoznany. Nawet jednak w przypadku kobiet właściwe byłoby uzyskanie szczegółowej diagnozy barier zatrudnienia.
3. Kolejnym ważnym tematem badań, na których potrzebę wskazuje nasz projekt, jest analiza niedopasowań terytorialno-zawodowych na rynku pracy połączona z analizą przestrzennej mobilności zawodowej (trwałej, okresowej, wahadłowej). Niewiele wiadomo o przyczynach niedopasowań zawodowych w układzie przestrzennym, o indywidualnych i społecznych kosztach ich usuwania. Terytorialne różnice na rynku pracy są w ogóle słabo rozpoznane, istniejące diagnozy dotyczą głównie podstawowych wyników rynku pracy a nie odnoszą się do przyczyn, zwłaszcza do przyczyn wynikających z zawodności mechanizmów rynku w tym zakresie, jak i niewydolności polityki rynku pracy, ukierunkowanej na zmniejszanie różnic przestrzennych dobrobytu.

IV. Wykaz załączników

Do niniejszego raportu dołączone są na płycie CD aneks metodologiczny oraz wszystkie opracowania cząstkowe, które powstały w trakcie realizacji projektu.

Aneks metodologiczny zawiera:

Numer załącznika	Tytuł załącznika
A	Kwestionariusz standaryzowanego wywiadu z mieszkańcami badanych powiatów dotyczącego ich aktywności zawodowej
B	Kwestionariusz standaryzowanego wywiadu z pracodawcami dotyczącego ich popytu na pracę
C	Scenariusz wywiadu indywidualnego (IDI) z lokalnymi liderami, z ekspertami i przedstawicielami instytucji związanych z edukacją i organizacji pozarządowych
D	Scenariusz wywiadów grupowych (FGI) z byłymi pracownikami PGR i ich rodzinami

Ponadto dołączone są następujące opracowania cząstkowe:

Numer załącznika	Autor i tytuł opracowania
1	Włodzimierz Zgliński „Przekształcenia restrukturyzacyjno-własnościowe Państwowych Gospodarstw Rolnych oraz obecne zagospodarowanie obszarów popegeerowskich”
2a	Tomasz Nowak, Artur Pokropek, Maria Rogaczewska, Agata Urbanik „Monografia powiatu bytowskiego”
2b	Tomasz Nowak, Artur Pokropek, Maria Rogaczewska, Agata Urbanik „Monografia powiatu gołdapskiego”
2c	Paweł Poławski, Zuzanna Brzozowska, Marta Kielkowska, Agata Komendant, Piotr Wieczorek „Monografia powiatu oławskiego”
2d	Paweł Poławski, Zuzanna Brzozowska, Marta Kielkowska, Agata Komendant, Piotr Wieczorek „Monografia powiatu parczewskiego”

2e	Magdalena Stec, Aleksandra Gołdys, Jan Poleszczuk, Monika Stec „Monografia powiatu śremskiego”
2f	Aleksandra Daszkowska-Kamińska, Małgorzata Leszczyńska, Paulina Wróbel „Monografia powiatu świdwińskiego”
2g	Magdalena Stec, Aleksandra Gołdys, Jan Poleszczuk, Monika Stec „Monografia powiatu świebodzińskiego”
2h	Aleksandra Daszkowska-Kamińska, Małgorzata Leszczyńska, Paulina Wróbel „Monografia powiatu żnińskiego”
3	Magdalena Stec „Instytucje i programy aktywizujące bezrobotnych na obszarach popegeerowskich: raport z badania jakościowego”
4	Anna Giza-Poleszczuk, Witold Kościeszka-Jaworski „Społeczne aspekty likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych: raport socjologiczny z badań ilościowych i jakościowych”
5a	Gabriela Grotkowska „Podaż pracy i popyt na pracę na obszarach popegeerowskich: raport ekonomiczny z badań ilościowych; cz. I. Podaż pracy”
5b	Leszek Wincenciak „Podaż pracy i popyt na pracę na obszarach popegeerowskich: raport ekonomiczny z badań ilościowych; cz. I. Popyt na pracę”
6	Maciej Jakubowski „Analiza wyników egzaminów zewnętrznych dla województw oraz 8 wybranych powiatów popegeerowskich”

Bibliografia

- Giza-Poleszczuk A., Kościeszka-Jaworski W. (2007), *Spoleczne aspekty likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych: raport socjologiczny z badań ilościowych i jakościowych*, opracowanie w ramach niniejszego projektu. (Załącznik 4 na CD).
- Grotkowska G. (2007), *Podaż pracy i popyt na pracę na obszarach popegeerowskich: raport ekonomiczny z badań ilościowych; cz. I – Podaż pracy*, opracowanie w ramach niniejszego projektu. (Załącznik 5a na CD).
- Jakubowski M. (2008), *Analiza wyników egzaminów zewnętrznych dla województw oraz 8 wybranych powiatów popegeerowskich*, opracowanie w ramach niniejszego projektu. (Załącznik 6 na CD).
- Kaczmarek U. (1999), *Spoleczne skutki restrukturyzacji Państwowych Gospodarstw Rolnych w województwie szczecińskim*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Liwiński J., Sztanderska U. (2006), *Analiza sytuacji na wybranych powiatowych rynkach pracy oraz stworzenie metodologii badania lokalnego rynku pracy w Polsce. Raport z badań*, MPiPS, Warszawa.
- Psyk-Piotrowska E. (2004), *Spoleczne konsekwencje przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Psyk-Piotrowska E. (2003), *Aktywizacja i przedsiębiorczość na obszarach popegeerowskich*, w: *Aktywizacja wiejskich obszarów problemowych* (Kłodziński M., Dzun W., red.), IRWiR PAN, Warszawa.
- Psyk-Piotrowska E. (2003a), *Osiedla mieszkaniowe na obszarach popegeerowskich. Przeszłość i teraźniejszość*, w: *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce* (Niczyporuk D., red.), Wyd. UMCS, Lublin.
- Psyk-Piotrowska E. (1998), *Bezrobocie i pauperyzacja środowisk dawnych PGR w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3.
- Stec M. (2007), *Instytucje i programy aktywizujące bezrobotnych na obszarach popegeerowskich: raport z badania jakościowego*, opracowanie w ramach niniejszego projektu. (Załącznik 3 na CD).
- Sztanderska U. (red.) (2007), *Edukacja dla pracy*, UNDP, Warszawa.
- Sztanderska U., Bąba M., Minkiewicz B. (2004), *Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy*, ISW, Warszawa.
- Tarkowska E., Korzeniewska K. (2002), *Młodzież z byłych PGR-ów. Raport z badań*, Warszawa: ISP.
- Tarkowska E. (red.) (2000), *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, wyd. Typografia, Warszawa.
- Tarkowska E. (2002), *Koniec pegeerowskiego świata w wypowiedziach byłych pracowników PGR-u Owczary*, w: *pracy zbiorowej pod red. K. Korzeniewskiej i E. Tarkowskiej, Lata thuste, lata chude... Spojrzenia na wiejską biedę w społecznościach lokalnych* (w druku w Wyd. IFiS PAN).
- Wilkin J., Nurzyńska I. (2006), *Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa.

- Wilkin J. (red.) (2004), *Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa.
- Witkowski J. (red.) (2008), *Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście programu Pierwsza Praca*, MPiPS, Warszawa (w druku).
- Zgliński W. (2007), *Przegląd przekształceń restrukturyzacyjno-własnościowych Państwowych Gospodarstw Rolnych oraz obecnego zagospodarowania obszarów popegeerowskich*, opracowanie w ramach niniejszego projektu. (Zał. 1 na CD).