

PUBLICZNY INSTYTUCJONALNY SYSTEM WSPARCIA ZATRUDNIENIA W PÓŁNOCNEJ KARELII¹

Magdalena Rokicka
CASE-Doradcy Sp. z o.o.

Informacje o regionie

Północna Karelia położona jest w środkowo-wschodniej części Finlandii tuż przy granicy z Federacją Rosyjską, w odległości około 400 km od stolicy kraju. Ta malownicza kraina jezior do lat 60 była przede wszystkim regionem rolniczym z niewielkim udziałem usług i marginalnym znaczeniem przemysłu. Lata 70 mimo wysiłków władz centralnych i lokalnych skutkowały odpływem ludności, głównie do Finlandii południowej i na terytorium Szwecji, w rejon Zatoki Botnickiej. Wprowadzenie polityki uprzemysłowienia kraju przyniosło pewne ożywienie i spowodowało zmianę struktury gospodarczej, jednak Karelia Północna wciąż jest jednym z najbiedniejszych regionów Finlandii. Obecnie wśród czterech największych sektorów działających na jej terenie wymienia się:

- leśnictwo i pozyskiwanie drewna (około 12% VA regionu),
- przemysł metalowy (około 12% VA regionu),
- produkcję wyrobów z tworzyw sztucznych (około 15% na eksport)²,
- wydobywanie kamienia.

W sektorze przetwórstwa przemysłowego największymi pracodawcami w regionie są: ABLOY- producent zamków i zabezpieczeń, koncern PERLOS- produkujący między innymi obudowy telefonów komórkowych, jak też inne elementy wykorzystywane w telekomunikacji i przemyśle samochodowym, JOHN DEER FORESTRY OY- produkujący maszyny dla sektora obróbki drewna, STORA ENSO - działająca w branży papierniczej, TULIKIVI- producent wyrobów z kamienia, SCHAUMAN WOOD - firma zajmująca się przetwórstwem i produkcją wyrobów z drewna i papieru.

Karelię Północną zamieszkuje około 168 tys.

osób, co stanowi 3,2% populacji Finlandii³, w regionie wytwarzane jest jedynie 2,8 % PKB kraju⁴. Poziom bezrobocia jest znacznie wyższy niż w innych regionach Finlandii i w 2006 roku wyniósł 15% wobec 9,5% poziomu bezrobocia notowanego w skali kraju.⁵

Zgodnie z podziałem administracyjnym w skład regionu Północnej Karelii wchodzi 3 powiaty:

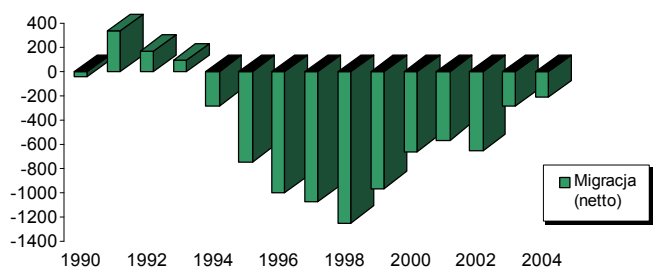
- Pielisen Karjala około 31 600 mieszkańców,
- Joensuu Region około 116 000 mieszkańców,
- Keski-Karjala około 20 700 mieszkańców.

Na niższym poziomie administracyjnym na omawianym terytorium funkcjonuje 16 gmin.

Charakterystyka lokalnego rynku pracy

Struktura demograficzna ludności Północnej Karelii z punktu widzenia analizy długookresowej jest dość niekorzystna. Jednym z głównych problemów jest odpływ, na skutek przede wszystkim migracji wewnętrznej, osób w wieku produkcyjnym, w tym przede wszystkim młodzieży. W 2006 roku tylko w 4 gminach zanotowano wzrost liczby mieszkańców, a w pozostałych miał miejsce nawet 3% spadek wielkości populacji.

Wykres 1: Migracja netto w Północnej Karelii
(dane roczne, lata 1990-2004)



Źródło: Statistics Finland

Wprowadzenie w chwili obecnej skutki tych zmian nie są jeszcze odczuwalne to jednak zwiększający się udział osób w wieku poprodukcyjnym, powyżej 60 roku życia może stanowić duże obciążenie dla finansów lokalnych i prowadzić do dalszej peryferyzacji i marginalizacji obszarów Karelii Północnej. W roku 2005 liczba osób wchodzących na rynek pracy była wciąż nieznacznie większa od liczby

¹ Artykuł został opracowany na podstawie wyników prac Grupy Roboczej e-barometr

² Dane za 2003 rok, za Regional Council of North Karelia.

³ Dane za 2005 rok za Statistics Finland

⁴ Dane za 2005 rok za Statistikcentralen - Statistics Finland/ Regionala räkenskaper - Regional Account, http://www.stat.fi/til/atind/2005/atind_2005_2007-06-05_tau_001_sv.xls

⁵ Statistics Finland

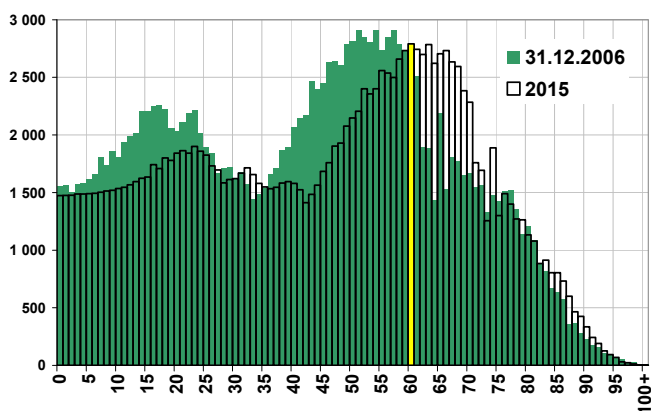
osób przechodzących na emeryturę, ale już prognozy na 2015 rok są znacznie mniej optymistyczne i wskazują na malejącą podaż pracy. Według szacunków w 2015 roku około 25% miejsc pracy zwalnianych przez osoby przechodzące na emeryturę pozostanie nieobsadzone, z uwagi na specyficzną sytuację demograficzną regionu.

Tabela 1: Zmiany demograficzne ludności w wieku produkcyjnym

	2005	2006	Prognoza 2015
Wchodzący na rynek pracy (wiek: 21-25 lat)	10 451	10 417	9 300
Opuszczający rynek pracy (wiek 59 - 63 lata)	10 346	11 547	13 750
Różnice	+105	-1 130	-4 450

Źródło: Prezentacja w ramach projektu: Ennakko 2010 –hanke

Wykres 2: Struktura wieku ludności Północnej Karelii (2006, prognoza na 2015)



Źródło: Prezentacja w ramach projektu: Ennakko 2010 –hanke.

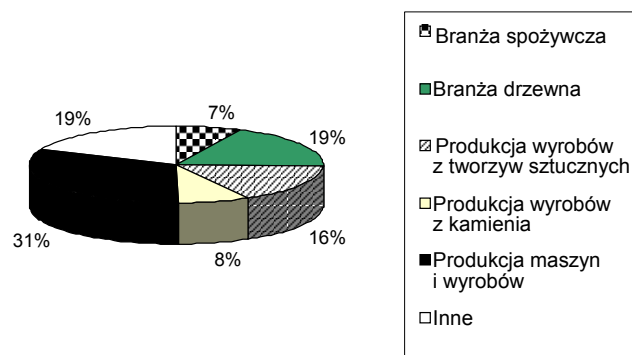
Struktura zatrudnienia

Najwięcej, bo aż 20 % zatrudnionych w Karelii Północnej pracuje w przemyśle, a drugim pod względem zatrudnienia sektorem jest opieka zdrowotna i socjalna – 16% pracujących. Około 6 tys. osób zatrudnionych jest w handlu (10% ogółu pracujących), a niewiele mniej- około 5,5 tys. pracuje w edukacji (około 9% pracujących). Rolnictwem wciąż zajmuje się około 8% ludności, podobny odsetek pracuje

również w usługach dla firm. Administracja publiczna daje zatrudnienie około 3,5 tys. osób, podobną wielkość stanowią pracujący w budownictwie. Marginalne znaczenie w zatrudnieniu ma turystyka i hotelarstwo - około 3%.⁶

W zatrudnieniu w dziale produkcji przetwórczej dominuje zatrudnienie w sektorze produkującym maszynę i wyroby metalowe. Ważne miejsce zajmuje też przetwórstwo drewna i produkcja wyrobów z tworzywa sztucznego (Wykres 3).

Wykres 3: Struktura zatrudnienia w przemyśle przetwórczym w Północnej Karelii (stan na 31/12/2004)



Źródło: Register of Manufacturing Firms (Regional Council of North Karelia), 2005.

Bezrobocie

W chwili obecnej problemem nie jest zbyt niska podaż pracy - jak wynikałoby z wcześniejszych informacji demograficznych, a wręcz odwrotnie – brak wystarczającej liczby miejsc pracy dla ponad 12 000 bezrobotnych.⁷ Obecnie spośród 128 000 mieszkańców w wieku 15-74 lat, 64 000 osób jest zatrudnionych, lub prowadzi działalność gospodarczą, a kolejne 12 000 aktywnie poszukuje pracy.⁸ Poziom aktywności zawodowej ludności na terenie Północnej Karelii w roku 2004 wynosił 59,4% i był niższy od średniej wartości tego wskaźnika dla całej Finlandii, który kształtował się na poziomie 66%.⁹

W obrębie analizowanego regionu występują dość znaczące różnice lokalne. I tak poziom bezrobocia waha się od 20,3% na terenie gminy Lieksa, do poziomu 10,5 % w sąsiedniej Kantiolahti.¹⁰ We wszystkich jednak jednostkach administracyjnych poziom bezrobocia przekracza średni poziom bezrobocia obserwowany w Finlandii.

⁶ Na podstawie danych za 2003 rok, za Ennakko 2010 –hanke.

⁷ Dane za 2004 rok, Statistics Finland, Social Statistics: Labour Force.

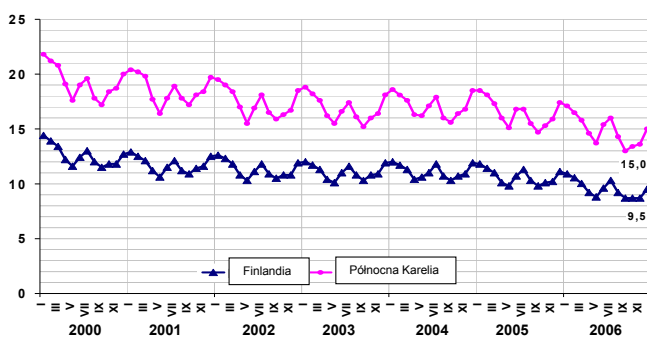
⁸ Dane za 2004 rok, Statistics Finland, Social Statistics: Labour Force.

⁹ Dane za 2004 rok, Statistics Finland, Social Statistics: Labour Force.

¹⁰ Dane za 2006 rok, za Ennakko 2010 - hanke

Należy zauważyć, że specyficzna sytuacja regionu nie jest zjawiskiem nowym, czy też odzwierciedleniem krótkookresowego trendu: stopa bezrobocia w Karelii Północnej od kilkudziesięciu lat przewyższa statystyki krajowe, choć jak pokazują zestawienia zmian rocznych podlega podobnym fluktuacjom. Od momentu rekordowo wysokiego poziomu bezrobocia notowanego w 1994 roku (stopa bezrobocia w Karelii Północnej: 23,6%, wobec poziomu bezrobocia w skali kraju 19,9%) obserwujemy stopniową poprawę sytuacji na rynku pracy zarówno w Karelii (liczba pracujących w regionie wzrasta z 58 000 w 1994 do około 64 000 w roku 2004) jak i w całej Finlandii - choć jak już wspomniano powyżej z zachowaniem różnicy poziomów.¹¹

Wykres 4: Stopa bezrobocia (dane miesięczne, lata 2000-2006)



Źródło: Prezentacja w ramach projektu: "Ennako 2010 -hanke".

Działalność służb zajmujących się wsparciem rynku pracy

Działalnością wspierającą rynek pracy w Finlandii zajmuje się 15 regionalnych oddziałów **Centrum Rozwoju Gospodarczego i Zatrudnienia** (Employment and Economic Development Centres) oraz około 200 **lokalnych urzędów pracy**.

Do głównych zadań **lokalnych urzędów pracy** należą:

- pośrednictwo pracy,
- poradnictwo zawodowe,
- aktualizowanie i upowszechnianie informacji zawodowych dla absolwentów i osób poszukujących pracy,
- pomoc dla przedsiębiorstw poszukujących pracowników,
- wsparcie szkoleń potencjalnych pracowników

w dziedzinach na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy.

Ważnym usprawnieniem działalności lokalnych urzędów pracy było ich wyposażenie w narzędzia informatyczne. Obecnie dzięki zastosowaniu internetu poszukujący pracy mają ułatwiony kontakt i zagwarantowaną zindywidualizowaną pomoc i doradztwo, a działająca w ramach struktury Ministerstwa Pracy Job Line - zapewnia szybką informację telefoniczną o wszelkich kwestiach związanych z prawem pracy, z warunkami zatrudnienia, obowiązkami pracodawców i wymogami formalnymi. Ponadto w niektórych większych ośrodkach, działa doradca EURES, który udziela porad związanych z pracą na terenie Unii Europejskiej, zatrudnieniem obcokrajowców, jak również pośredniczy w przekazywaniu za granicę ofert pracy zgłaszanych przez przedsiębiorców fińskich.

Istotne miejsce w działalności urzędów pracy zajmuje również biuro pracy tymczasowej, specyficznego rodzaju instytucja pośrednicząca w zatrudnianiu personelu na umowy okresowe: sezonowe lub zastępcze.

W regionie Karelii Północnej działa 13 lokalnych urzędów pracy, po jednym w każdej z gmin (za wyjątkiem urzędu w Joensuu, który obsługuje jednocześnie dwie przyległe gminy), wypełniając one przypisane im zadania, obsługując około 12 000 osób poszukujących pracy oraz kilkaset przedsiębiorstw zgłaszających zapotrzebowanie na pracowników. Urzędy te podlegają pod regionalne **Centrum Rozwoju Gospodarczego i Zatrudnienia dla Karelii Północnej** oraz Ministerstwo Pracy.

Centrum Rozwoju Gospodarczego i Zatrudnienia dla Karelii Północnej działa w ramach Ministerstwa Handlu i Przemysłu ściśle współpracując z odpowiednimi departamentami Ministerstwa Pracy oraz Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa. Do głównych zadań tej instytucji należy promocja gospodarcza regionu, wsparcie rynku pracy i rozwój regionalny. Z uwagi na szeroki zakres kompetencji działalność centrum nie koncentruje się wyłącznie na kwestiach związanych z pomocą udzielaną osobom poszukującym pracy, a ukierunkowana jest przede wszystkim na doradztwo, szkolenia, programy pomocowe, wspomaganie przedsiębiorców w podejmowaniu działalności w regionie, wsparcie finansowe i współpracę z władzami lokalnymi w zakresie polityki zatrud-

¹¹ Statistics Finland, Social Statistics: Labour Force.

nienia i rozwoju regionalnego. Do obowiązków regionalnych Centrów Rozwoju Gospodarczego i Zatrudnienia należy:

- prowadzenie regionalnej polityki zatrudnienia,
- planowanie oraz organizacja szkoleń i kursów zgodnie z założeniami krajowej polityki rynku pracy
- doradztwo dla MŚP,
- wsparcie rozwiązań innowacyjnych w regionie,
- promocja regionu, w tym na rynku międzynarodowym,
- rozwój terenów wiejskich i wsparcie dla rolnictwa.

W odniesieniu do działań związanych z rynkiem pracy regionalne oddziały Centrum Rozwoju Gospodarczego i Zatrudnienia w porozumieniu z lokalnymi urzędami pracy identyfikują potrzeby szkoleniowe, przygotowują plany roczne takich szkoleń, przeprowadzają akcję informacyjną, a następnie odpowiadają za sprawowanie kontroli nad realizacją kursów i szkoleń. Ważnym kryterium doboru tematyki kursów jest dopasowanie kwalifikacji osób poszukujących pracy do realnych potrzeb lokalnego rynku pracy i zgłaszanego przez przedsiębiorców zapotrzebowania. Korzystanie z większości usług tej instytucji jest bezpłatne, za wyjątkiem niewielkich opłat za udział w specjalistycznych szkoleniach.

Choć nie bezpośrednio zobligowana do prowadzenia polityki zatrudniania to jednak ważna z uwagi na wsparcie udzielane przedsiębiorcom, a przez to i potencjalnym pracodawcom, jest jeszcze jedna z niewymienionych wcześniej instytucji: **Agencja Przedsiębiorczości Karelii Północnej**. Agencja ta zajmuje się głównie wspieraniem przedsiębiorczości ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw, przede wszystkim kierując swoją ofertę do osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Agencja prowadzi głównie działania doradczo-szkoleniowe oraz szeroko rozumianą działalność informacyjną. Na terenie Karelii Północnej znajdują się trzy lokalne przedstawicielstwa Agencji. Agencja Przedsiębiorczości pomagając tworzyć przyjazne środowisko dla funkcjonowania biznesu, współpracuje z organizacjami przedsiębiorców, przedstawicielami samorządu terytorialnego, oraz wspomnianymi wyżej instytucjami rynku pracy.

Koordinacja działań poszczególnych partnerów instytucjonalnych jest elementem koniecznym do podniesienia efektywności i skuteczności działań wspierających rynek pracy, przede wszystkim przy

pokrywających, bądź zazębiających się kompetencjach. Duplikowanie prac i wysiłków często bezwiednie lub z braku mechanizmów wymuszających kooperację jest częstym problemem, również w Finlandii. Okazuje się jednak, że rozproszenie instytucji wspierających rynek pracy może być zaletą, o ile tylko instytucje takie chcą i mogą współdziałać.

Pozytywny przykład takiej współpracy możemy odnaleźć w Karelii Północnej, gdzie przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej realizowany jest obecnie „Business Prospect Survey”- diagnoza zapotrzebowania lokalnego rynku pracy. Choć projekt jest jeszcze w trakcie realizacji to już teraz dzięki aktywnemu podejściu uczestników udało się zidentyfikować kilkaset miejsc pracy, a dzięki wsparciu szkoleniowemu utworzyć kolejne. W realizowanym pod kontrolą **Centrum Rozwoju Gospodarczego i Zatrudnienia dla Karelii Północnej** projekcie czynny udział biorą lokalne urzędy pracy, a wszyscy korzystający z opracowanego narzędzia są zobligowani do jego rozwijania i uaktualniania¹².

Współdziałanie przedstawicieli administracji państwowej różnych szczebli, partnerów lokalnych, i przedsiębiorców zwłaszcza w regionie peryferyjnym, nie posiadającym takich perspektyw rozwojowych jak centrum jest szczególnie istotne. Karelia Północna, choć dotknięta wysokim bezrobociem stwarza coraz lepsze podstawy dla rozwoju ekonomiczno-społecznego regionu i zwiększenia zatrudnienia, co karze z optymizmem patrzeć na przyszłe trendy na lokalnym rynku pracy.

Bibliografia:

Employment Bulletins, Finish Ministry of Labour, różne wydania

Helsingin Sanomat, *Labour shortage will first hit ageing Eastern Finland*, International Edition - Business & Finance, November 2006.

Kaseva., H.,(2006) „*European Employment Observatory- Contribution to the EEO Autumn Review 2006 “Flexicurity”*”, ETLA, November 2006.

Statistics of Finland, Quarterly Labour Market 2006.

¹² Narzędzie to jako zidentyfikowana „dobra praktyka” w kontekście realizacji projektu pn. „System przeciwdziałania powstawaniu bezrobocia na terenach słabo zurbanizowanych” zostało szczegółowo zaprezentowane w następnym rozdziale.