

Agnieszka Ziomek

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Polityki
Gospodarczej i Samorządowej
agnieszka.ziomek@ue.poznan.pl

PODSTAWY SKUTECZNEJ STRATEGII NA RZECZ ROZWOJU LOKALNEGO RYNKU PRACY

Streszczenie: W niniejszym opracowaniu podjęto próbę weryfikacji możliwości zastosowania foresightu do planowania długookresowej strategii polityki samorządowej rynku pracy. Przyjęto, że podejście foresightu oraz planowanie strategiczne dla lokalnego rynku pracy mają wiele wspólnych cech, a są to: wielopłaszczyznowość obszaru badania, konieczność holistycznego i systemowego ujęcia oraz zasada długiego horyzontu czasowego analizy. Na tej podstawie możliwe jest wdrożenie w prace planistyczne zaawansowanych narzędzi predykcji, takich jak narzędzie scenariusza. Trafność prognoz i przyspieszenie rozwoju poprzez eliminację błędnych ścieżek niesie pożądane skutki polityki samorządowej na lokalnym rynku pracy. W opracowaniu zamieszczono przykład wyodrębnionych czterech scenariuszy dla rynku pracy gmin na terenie Wielkopolski, zasobnych w węgiel brunatny, by pokazać, jak podjęcie decyzji o właściwym kształcie strategii rozwoju w tych gminach można wesprzeć modelowaniem planów na bazie rozpoznania trendów zmian w przyszłości.

Słowa kluczowe: foresight, scenariusz, rynek pracy, gospodarka lokalna, planowanie.

Klasyfikacja JEL: R11.

THE BASIS FOR THE EFFECTIVE STRATEGY FOR DEVELOPMENT OF LOCAL LABOUR MARKET

Abstract: In this paper, an attempt at verification of possibility of foresight implementation was undertaken. Implementation focuses on a long-term strategic planning methodology for the local labour market. The author accepts that the foresight ap-

proach and strategic planning for the local labour market covers such coherent areas as: multilayer field of analysis, necessity of holistic and systemic approach, and the rule of long term vision analysis. On this basis, it is possible to implement planning work with advanced prediction tools. Foresight was developed for large companies in the 1950s, and now is at the level of economic policy and self-government planning. The accuracy of forecasts and speeding up the development by eliminating erroneous paths brings the desired effects of local government policies to the local labour market. The study provides an example of an extracted four scenarios for the labour market in gminas, rich in brown coal in Wielkopolska, to show how to make a decision about the right shape of a development strategy in those communities, supported by the modelling plans, and based on the diagnosis of trends and changes in the future.

Keywords: foresight, scenario, labour market, local economy, planning.

Wstęp

W dobie rozwoju procesów globalnych zainteresowanie skalą lokalną rynku pracy może wydawać się paradoksalne, jednak według słów P.J. Taylora [1985] współczesny kapitalizm jest zorganizowany globalnie, legitymizowany jest w skali krajowej, a doświadczany lokalnie. Wiadomo że inaczej przebiegają procesy restrukturyzacji, akumulacji i regulacji na poziomie kraju, a inaczej na stosunkowo niewielkim obszarze, głównie ze względu na specyficzne, lokalne uwarunkowania oraz współzależności występujące względem układu wyższego rzędu.

Na lokalnym szczeblu gospodarki usytuowany jest rynek pracy, za który uważa się rynek funkcjonujący w granicach terytorialnych tego układu społeczno-gospodarczego, w ramach którego mieszczą się codzienne aktywności i migracje do miejsca pracy, niewymagające zmiany miejsca zamieszkania [Kryńska, Suchecka i Suchecki 1998; Gruchman i Tarajkowski 1990; Witkowski 1992; Padoa Schioppa 1991, s. 43]. Na poziomie gospodarki lokalnej usytuowany jest zasób siły roboczej i na jej terenie powstaje podstawowy układ czynników zatrudnienia, decydujący o utworzeniu miejsca pracy, podjęciu pracy przez poszukujących zatrudnienia oraz ukształtowaniu postaw wobec pracy w lokalnej zbiorowości. Lokalna gospodarka w Polsce jest miejscem, gdzie toczy się codzienna dynamika zmian w zasobie pracy i popycie na pracę, a relacje występujące na lokalnych rynkach pracy i procesy w nich zachodzące odgrywają największą rolę w procesie zatrudnienia [Domański 1998, s. 255; Parysek 1996]. Na strukturę lokalnego rynku pracy można też

spojrzeć inaczej, mianowicie jako na lokalny rynek pracy, który integruje jednostki gminne wokół miasta powiatowego. Wyrazem takiej zależności jest konieczność przygotowania strategii lokalnego rynku pracy. Strategia ta jest dokumentem, który jest narzędziem prowadzenia polityki wobec zmian na rynku pracy w skali lokalnej, wywołanych przez czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Dokument ten obejmuje zwykle problemy zarządzania, ustala priorytetowe kierunki i kolejność planowanych działań [MacCallum 2008]. Oznacza to, że strategia opisuje pewien wybór celów i ścieżek postępowania, stosowny, według jej autorów, zarówno do aktualnej, jak i pożądanej w przyszłości sytuacji lokalnego rynku pracy. Skutecznemu prowadzeniu takiej polityki służą przygotowywane programy działania, adresowane do aktualnie występujących problemów.

Problemy rynku pracy w skali lokalnej rzeczywiście zasługują na potraktowanie ich w odrębnym dokumencie planistycznym, którym jest strategia rozwoju lokalnego rynku pracy [Campbell 1990]. Mimo to strategię zatrudnienia nie są dziś popularne na poziomie lokalnym, znane są jedynie ich postacie na poziomie regionalnym. Jeżeli jednak spotykamy się na poziomie lokalnym z planami mieszczącymi się w dziedzinie rynku pracy, to najczęściej są one fragmentem głównego dokumentu, którym jest strategia rozwoju gminy. Niemniej jednak ich obecność nie przesądza o skuteczności przyjętej polityki. W wielu spośród około 2850 jednostek lokalnych w Polsce spotykamy się zarówno ze zjawiskiem bezrobocia, jak i z niedostosowaniem kwalifikacyjnym zasobów pracy do potrzeb rynku pracy. Jako przykład warto podać, że stałym elementem utrudniającym poprawę sytuacji na rynku pracy jest cecha wrażliwości lokalnego rynku pracy na zmiany koniunkturalne [OECD 2014, s. 158]. W zależności od tego, jaka jest struktura wielkości przedsiębiorstw, przy osłabieniu wzrostu gospodarczego reakcja będzie silna, gdy istnieje duży pracodawca, lub też niewielka, gdy struktura przedsiębiorstw jest rozdrobniona. Przy ożywieniu gospodarczym reakcja lokalnego rynku pracy będzie jednakże spowolniona. Im bardziej lokalny rynek pracy jest oddalony od centrum aglomeracyjnego, tym słabsza i wolniejsza będzie reakcja. Sprzyja temu, niestety, niewielka skala, w rozumieniu przestrzeni terytorialnej oraz stanu zasobów omawianego rynku, i związany z nią brak rezerw. Stąd właśnie równoważenie gospodarki jest trudniejsze i następuje z opóźnieniem w porównaniu z większą terytorialnie gospodarką całego kraju. Utrudniona stabilizacja i długotrwała nierównowaga rynku pracy stały się przesłanką do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy można podnieść skuteczność polityki wobec lokalnego rynku pracy dzięki planowaniu strategicznemu z uwzględnieniem predykcji, według podejścia foresightu [Sierak 2009, s. 549].

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę syntezy wiedzy na temat możliwości zastosowania foresightu do planowania długookresowej strategii polityki samorządowej. Przyjęto, że podejście foresightu oraz planowanie strategiczne dla lokalnego rynku pracy mają wiele wspólnych cech, a są to: wielopłaszczyznowość obszaru badania, konieczność holistycznego i systemowego ujęcia oraz zasada długiego horyzontu czasowego analizy. Na tej podstawie możliwe jest włączenie w prace planistyczne zaawansowanych narzędzi predykcji. Foresight został opracowany na potrzeby dużych przedsiębiorstw w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, a obecnie znajduje zastosowanie na poziomie planowania polityki gospodarczej i przenika na grunt samorządowy. Scenariusz jest planowany z uwzględnieniem dwóch przeciwstawnych tendencji zmian otoczenia. Każdy z nich jest podstawą dla rozwinięcia ciągów zdarzeń przyczynowo-skutkowych, opartych na dwuszczeblowej strukturze złożonej ze scenariusza ogólnego i szczegółowego. W ścieżce scenariusza szczegółowego rozróżnia się zmienne: *driving forces* jako czynniki sprawcze oraz *wild cards* jako destymulanty. Tego rodzaju metoda pozwala uzyskać zwiększoną trafność prognoz poprzez eliminację błędnych ścieżek, co także przyniesie pożądane skutki polityki samorządowej na lokalnym rynku pracy. Dlatego też należy wziąć pod uwagę obecny stan wiedzy w zakresie modelowania planów na bazie rozpoznania trendów zmian w przyszłości, wsparty doświadczeniem z zakresu praktyki gospodarczej [Sierak 2009, s. 549], oraz rozważyć próbę zastosowania do warunków gospodarki lokalnej narzędzia foresightu.

1. Foresight i metoda scenariusza dla rozwoju lokalnego rynku pracy

Foresight jest metodą stosowaną w nauce i praktyce równie popularną jak prognoza. Metodę tę można określić jako podejście do realizacji badań nad przyszłością, które ma wygenerować wizję przyszłości zarówno spodziewanej, jak i preferowanej. W planowaniu badania metodą foresight prowadzi się w sposób ciągły [Daheim i Uerz 2008, s. 324–325], w ramach struktur wewnętrznych jednostki. Badania te stanowią proces, który ma ustalić średnio- i długookresowe plany strategiczne, wizje rozwoju innowacji na etapie tworzenia pomysłów i ich wdrożenia [Osterwalder i Pigneur 2012, s. 190–193].

Przesłanką do rozważań nad zastosowaniem foresightu do planów samorządowych jest doświadczenie, z którym spotykamy się w wielu obszarach

publicznej interwencji [Foresight 2009, 2014; Ministerstwo Gospodarki 2012]. Należą do nich zastosowanie narzędzi foresightu w:

- polityce innowacyjnej, której ukierunkowanie zależy od zdiagnozowanych trendów będących z kolei podstawą do ukierunkowania projektów wsparcia finansowego na rozwój innowacji,
- polityce społecznej, w której scenariusze aktywizują dialog przedstawicieli różnych środowisk, podejmowany dla wyrażania opinii o planowanych zmianach i ich skutkach w długim czasie.

Jednym z narzędzi foresightu jest scenariusz. Metodę scenariuszową można uznać za kompleksową i skuteczną metodę przewidywania [Osterwalder i Pigneur 2012, s. 190] i „planowania” przyszłości dla potrzeb sfery lokalnego rynku pracy. Takie metody, jak wywiady Delphi czy kwestionariusze problemowe, różnią się od scenariuszy foresightu tym, że nie wymagają dialogu z udziałem aktorów procesu predykcji. Jedną wizję lub wizje są w nich osiągnięte metodą analityczną. Natomiast rezultat metody scenariuszowej osiąga się na drodze uzgodnień kilku wersji scenariuszy przyszłości, co z punktu widzenia zastosowania metody scenariusza jest ważne, ponieważ uwzględnia znaczenie społeczności lokalnej dla rozwoju lokalnego rynku pracy.

W obszarze interwencji publicznej foresight uznaje się za instrument kładący duży nacisk na społeczeństwo jako główne narzędzie stymulowania zmian. W fazie projektowej, badawczej, mimo że obecni są w nich naukowcy i eksperci z różnych dziedzin, nie jest to projekt naukowy, ale społeczny [UMWW 2016].

Scenariusze znajdują także zastosowanie w profesjonalnym tworzeniu wizji przyszłości przez specjalistyczne instytucje i biznes, w którym są narzędziem planowania długoterminowego. Skalę zastosowania foresightu ilustrują wyniki ankiety zamieszczone w tabeli 1. W Ameryce Północnej przewagę ma sektor prywatny, natomiast w Europie wyraźnie dominuje zapotrzebowanie

Tabela 1. Zastosowanie foresightu na świecie

Obszar	Liczba respondentów	Agencja rządowa (%)	NGO (%)	Instytucja badawczo-rozwojowa (%)	Biznes (%)
Europa Północna, Zachodnia, Południowa	375	80	5	10	5
Europa Wschodnia	30	75	15	10	2
Ameryka Południowa	107	70	15	10	5
Ameryka Północna	86	60	5	5	30
Azja	40	65	25	5	5

Źródło: [Brodowicz 2015].

na analizy foresightu w sektorze publicznym, bowiem w Europie głównym aktorem sterującym procesami rozwoju gospodarczego są programy publiczne.

Analizy techniką scenariuszową, przeprowadzane w obszarze lokalnego rynku pracy, można zaakceptować jako narzędzie inicjowania eksploracji, rozumianej jako wgląd we wzajemne oddziaływania procesów i wsparcie decyzyjne, czyli badanie ścieżek wiodących do określonych, pożądanych wizji przyszłości. Zadaniem scenariusza powinno być dążenie do utrzymania stabilizacji rynku pracy. Dlatego gdy rozważamy warunki implementacji foresightu na grunt planowania strategicznego w skali lokalnej, właściwy wydaje się scenariusz poszukiwawczy, w którym badanie prowadzone jest dla uzyskania odpowiedzi na pytania:

1. „Jak może się potoczyć rozwój czynników zewnętrznych względem lokalnego rynku pracy?,
2. Co może się wydarzyć, jeśli podejmiemy określone działanie na tym rynku?” [Czaplicka, Howaniec, Smoliński b.r.].

Wybór takiej formuły umożliwia objęcie szerokiej przestrzeni zjawisk o dużym stopniu skomplikowania. W ramach funkcjonowania jednostki lokalnej jest to kompleksowe podejście, które uwzględnia zróżnicowanie grup społecznych i sposobów reagowania na zmieniające się warunki rynku pracy. Ponadto takie cechy społeczności, jak skłonność do naśladowania czy wysoki kapitał społeczny w mniejszych miejscowościach, skłaniają do odejścia w planowaniu strategicznym od modelowych kompozycji, ale podnoszą potrzebę indywidualnych dostosowań [Ziomek 2013].

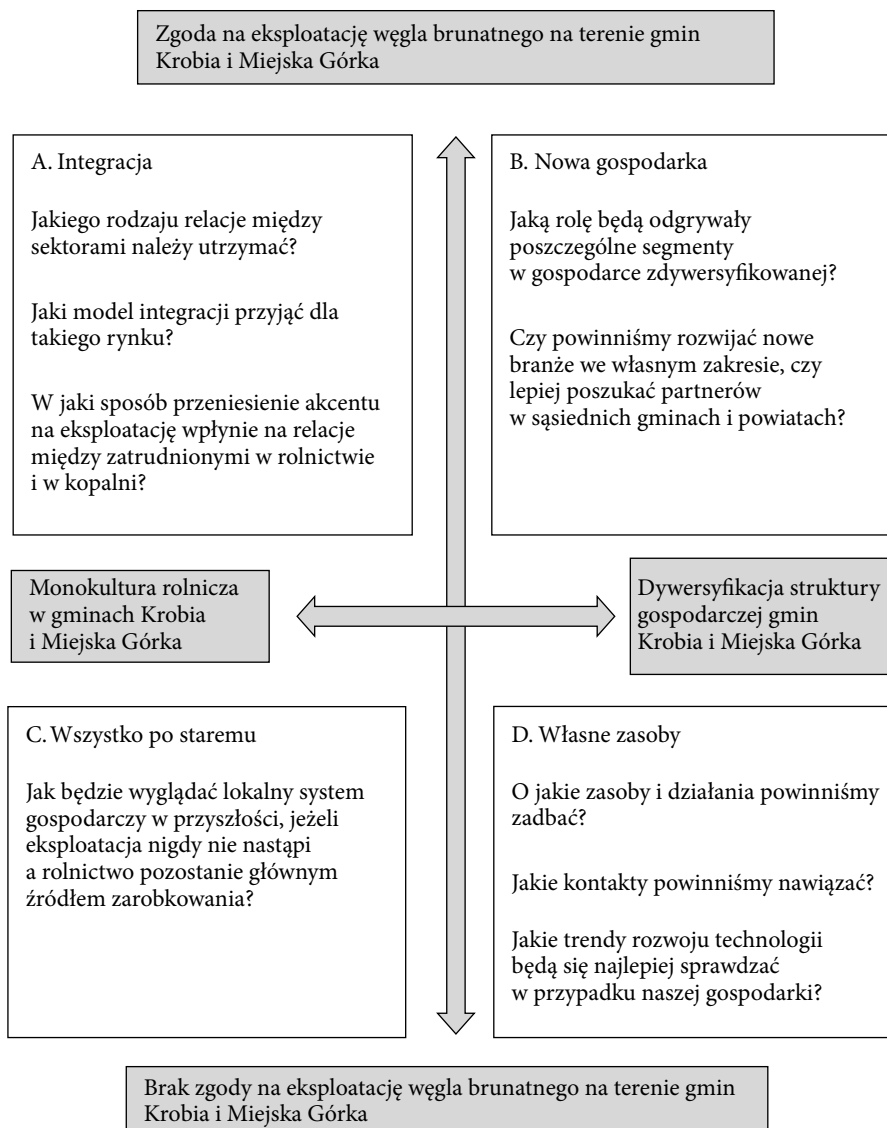
Wyselekcjonowanie trendów, na podstawie których scenariusze będą od siebie odróżniane, służy znalezieniu dwóch zmiennych kluczowych. Wówczas wyrażamy każdą z nich na dwa przeciwstawne sposoby, w ramach których mogą się rozgrywać scenariusze w przyszłości. Powstaje w ten sposób macierz 2×2 i cztery rozłączne scenariusze [Magretta 2002; Duczkowska-Piasecka 2013].

Na rysunku 1 przedstawiono cztery scenariusze dla lokalnych rynków pracy gmin Krobia i Miejska Górka w Wielkopolsce. Gminy te są położone na terenie złóż węgla brunatnego, który jest przedmiotem zainteresowania co do potencjalnego wydobycia [Ministerstwo Środowiska 2015].

Po analizie danych rynku pracy i stanu gospodarki gmin można zaproponować dwie zmienne:

- 1) zgoda na eksploatację – brak zgody,
- 2) rozwój rolniczego charakteru gminy – dywersyfikacja struktury wytwórczej.

W wyniku zestawienia zmiennych określono cztery scenariusze rozwoju gospodarek tych gmin, który jest determinantą stanu ich rynku pracy (rysunek 1).



Rysunek 1. Trendy scenariuszy dla gmin Krobia i Miejska Górka (scenariusze opracowano na podstawie ekspertyzy A. Ziomek [2015])

Źródło: [Osterwalder i Pigneur 2012, s. 191, Ziomek 2015]

Scenariusze posiadają nazwy: Integracja, Nowa gospodarka, Własne zasoby, Wszystko po staremu, i zasób pytań, które są podstawą ciągów

przyczynowo-skutkowych scenariuszy [*Technology Foresight for Organizers* 2003]. Warto zwrócić uwagę na to, że scenariusze wyróżnione na rysunku 1 są względem siebie ortogonalne. Oznacza to, że w momencie rozpoczęcia analizy można je traktować jako rozłączne zbiory danych.

Na kolejnym etapie spotykamy się z koniecznością wyboru metody. W zależności od stopnia złożoności problematyki każdego z czterech scenariuszy można przygotować wstępnie scenariusz ogólny, a następnie szczegółowe, lub też pierwszy krok pominąć i zająć się scenariuszem szczegółowym – operacyjnym. Scenariusz ogólny składa się z przyczynowych ciągów zdarzeń, które przedstawiają możliwe tendencje rozwoju. Scenariusz ten skupia się na czynnikach zewnętrznych znajdujących się poza kontrolą uczestników analizy. Odnosząc się do możliwości zastosowania foresightu do planowania strategicznego na poziomie lokalnym, można zaznaczyć, że odpowiada on potrzebom planowania wobec lokalnego rynku pracy, ponieważ scenariusz ogólny opisuje rozwój długoterminowy (tj. w pięcio-, dziesięcioletniej perspektywie czasu) [Chakraborty 2010].

W dalszej kolejności konstruowania scenariuszy powstaje wiązka czterech scenariuszy operacyjnych (zgodnie z powyższym przykładem), od których wymaga się, by opisywały możliwe konsekwencje podjęcia określonych decyzji strategicznych w danym miejscu i czasie. Scenariusze te mogą stanowić ramy konstruowania i testowania programów, a także być podstawą do oceny słuszności wyborów decyzyjnych w danym czasie.

Ostatecznym wynikiem badania jest zestaw czterech scenariuszy. Ich punktem wejściowym jest obecny status ekonomiczno-społeczny gmin, a punktem końcowym stan w przyszłości. W treści scenariusza odnajdujemy zmienne – czynniki opisujące rozwój długoterminowy oraz zdarzenia determinowane decyzjami, a także czynnikami regulującymi zjawiska krótkookresowe.

Poruszając tematykę lokalnego rynku pracy, warto wspomnieć o zależności rozwoju rynku pracy względem *path dependence* jako przeszłej ścieżki rozwoju rzutującej na trend przyszłych zdarzeń, od której dość trudno jest odstąpić [Dzionek-Kozłowska 2010, s. 88]. Postać trendu zdarzeń, jako rezultat historii minionego okresu, ma dla przewidywań zmian lokalnego rynku pracy duże znaczenie. Jeżeli struktura zatrudnienia i stan bezrobocia są wynikiem warunków kształtowanych przez dziesiątki lat w ramach danej jednostki terytorialnej, a wprowadzenie każdej zmiany, chociażby na polu inwestycji infrastrukturalnych czy kulturowych, przynosi efekty z opóźnieniem, w krótkim czasie niemożliwa jest poprawa sytuacji na rynku pracy, ale można oczekiwać, że w efekcie tych decyzji nastąpi rozwój. Lokalny rynek pracy jest w dużej mierze zależny od procesów rozwojowych obejmujących lokalną gospodarkę

wraz z jej otoczeniem. Niejednokrotnie „kurczy się”, w zależności od wyborów dokonanych w przeszłości, takich jak na przykład: silna industrializacja wsi, wprowadzenie działalności wytwórczej do miast w okresie powojennym w Polsce, odrolnienie gruntów, które przybrały na sile po 1990 roku wraz z postępującą suburbanizacją miast, czy też rozwija się poprzez lokalizację podstrefy ekonomicznej, traktowanej obecnie jako czynnik sukcesu wobec niskiej konkurencyjności terytorialnej [Sadowski 2003]. Dlatego analizując możliwe trajektorie zdarzeń w przyszłości, można odejść od ścieżki trendu, jeśli jest ona przeszkodą w zapoczątkowaniu konwergencji. Jak pokazują prace badawcze [David 2000], zależność od ścieżki trendu powoduje kontynuację polityki rozwoju utrwalającej raz wybrany kierunek [Marszał 2009, s. 51].

Konsekwencje zmian w obszarze lokalnego rynku pracy, powstałe w rezultacie ich historycznych zaszczości, rzutują na teraźniejszość i przyszłość tej sfery życia społeczno-gospodarczego. Foresight pozwala na wkomponowanie takich tendencji dla zilustrowania scenariuszy przyszłych zmian na lokalnym rynku pracy, które pochodzą z różnych płaszczyzn funkcjonowania gospodarki, pokazując „zależność od ścieżki”.

2. Ocena warunków zastosowania foresightu do planowania długookresowej strategii polityki samorządowej rynku pracy

Wskazując na właściwości lokalnej gospodarki, należy zwrócić uwagę na jej słabości. Podstawową kwestią dla gmin na terenie powiatu jest ich zależność od fluktuacji gospodarki w otoczeniu. Gminy w sposób wypadkowy są odbiorcą sygnałów, skutków zmian koniunkturalnych. Z wpływem cyklicznych wahań gospodarczych gminy muszą radzić sobie samodzielnie, a z tym wiąże się kolejna słabość, czyli nierównowaga rozwoju lokalnych rynków. Gmina jest jednostką terytorialną, której system gospodarczy ma niewielkie rezerwy zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych, a nawet uważa się, że rezerwy te nie istnieją, a jednostka terytorialna gminy jest systemem niestechiometrycznym. W otoczeniu gminy i na jej terytorium toczy się nieustanna walka o zysk. Konkurencja dotyczy wszystkich obszarów gospodarki, a gminna konkurencyjność powinna wzrastać, mimo zmian w poziomie aktywności gospodarczej i uregulowań prawnych wyznaczających zasady jej funkcjonowania w układzie instytucjonalnym [Brol 2009].

O tym, czy konkurencyjność wzrasta, decyduje między innymi powiązanie lokalnego rynku pracy z otoczeniem. Lokalny rynek pracy jest silnie uwikłany w powiązania z otoczeniem o różnej skali. Rynek ten nie zamyka się

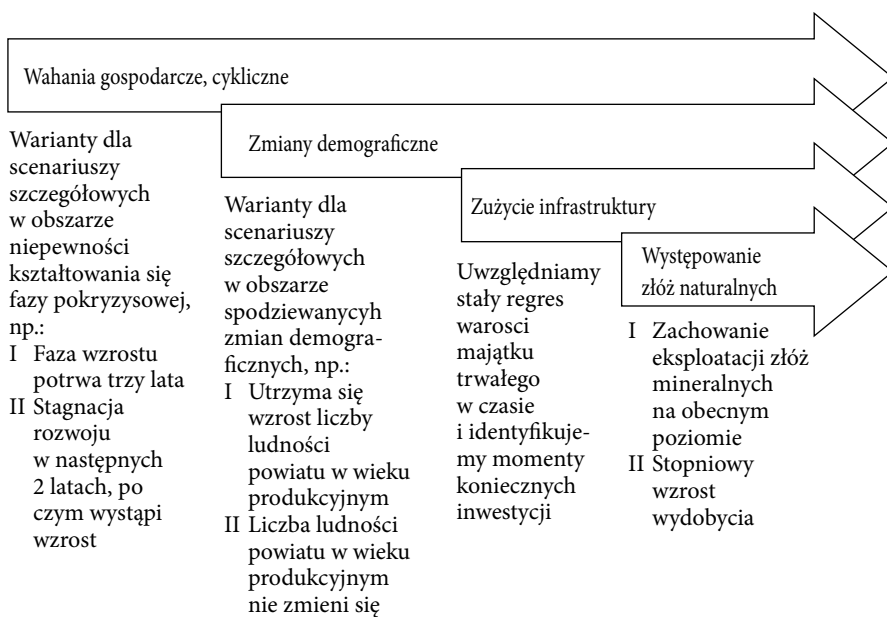
w terytorialnych granicach, jest otwarty na przepływy zasobów [Domański 1972, s. 7]. Występujące na lokalnym rynku przepływy siły roboczej wykazują silną dynamikę ze względu na niewielką, w stosunku do regionu czy kraju, skalę zatrudnienia i liczbę przedsiębiorstw. W czasie niepomyślnej koniunktury czy też relokacji przedsiębiorstw może się pojawić dotkliwie wysoki spadek zatrudnienia oraz wzrost fali emigracji zarobkowej. W okresie korzystnej koniunktury mamy do czynienia ze słabo postępującym wzrostem zatrudnienia do momentu, gdy pojawi się silny wzrost liczby miejsc pracy wywołany na przykład lokalizacją nowego przedsiębiorstwa o dużej skali. Większa dynamika zatrudnienia wywołana jest bezpośrednio niedużą skalą rynku pracy, co niesie ze sobą konieczność większej precyzji w kształtowaniu kompetencji zasobów pracy i pozyskania pracowników z sąsiednich lub bardziej odległych rynków pracy. Dlatego należy te powiązania uwzględnić w treści scenariusza foresightu i zapobiec niekorzystnym tendencjom.

Rozpoznając strukturę zmiennych scenariusza w ramach foresightu strategicznego lokalnego rynku pracy, wyróżniamy kilka grup zmiennych reprezentujących zdarzenia i decyzje. W toku zmian ujmowanych w scenariuszu do stałych komponentów przyszłości należą zmienne reprezentujące procesy ciągłe, będące własnością dynamiki zjawisk społecznych i gospodarczych. Zmienne te są składnikiem scenariusza ogólnego, poprzedzającego scenariusz szczegółowy. Należą do nich między innymi:

- wahania koniunkturalne – do scenariuszy najbardziej ryzykownych w planowaniu należy niepewność co do przebiegu fazy cyklu koniunkturalnego; aby osłabić niepewność, stosuje się kilka wariantów zmian, z założeniem, że każdy ze scenariuszy jest pozytywnym ciągiem zmian dla rozwoju rynku pracy,
- zmiany demograficzne – wobec ogólnych trendów demograficznych mała jednostka terytorialna jest bezradna, z racji swojej niewielkiej skali; wprowadzenie lub modyfikacja istniejących instrumentów regulujących stan zasobów demograficznych, zachęcających do pozostania i imigracji mieszkańców, występuje w drugiej części scenariusza ujmującego decyzje szczegółowe,
- obecność złóż naturalnych i ich eksploatacja – często nie jest ono zależne od decyzji samorządu, dlatego w scenariuszu należy ująć prognozowane decyzje władz wyższego szczebla w tym zakresie,
- proces zużycia infrastruktury – proces ten postępuje i dlatego w scenariuszu warto określić momenty, w których będą konieczne wysokie nakłady na tę sferę gospodarki; ich określenie pomoże w zsynchronizowaniu inwestycji, by uniknąć nieprzewidzianej kumulacji; warto też pamiętać, że

w przyszłości mogą zająć nieoczekiwane sytuacje wymagające wysokich nakładów finansowych.

Każdy z tych procesów ma własną strukturę i tempo postępu, dlatego trudno byłoby ustandaryzować ich reprezentację w scenariuszu ogólnym. Zróżnicowanie zjawisk odnosi się do możliwości ich wariantowego ujęcia. Zdarza się, że wariantów nie udaje się wygenerować, gdy trend ma charakter stochastyczny i niezależny, a aktorzy lokalnej gospodarki nie dysponują instrumentami jego regulacji. Jeśli jednak można określić warianty, zasila się nimi na dalszym etapie prac treść scenariuszy szczegółowych.



Rysunek 2. Przykład zawartości scenariusza ogólnego dla lokalnego rynku pracy gmin Krobia i Miejska Górka

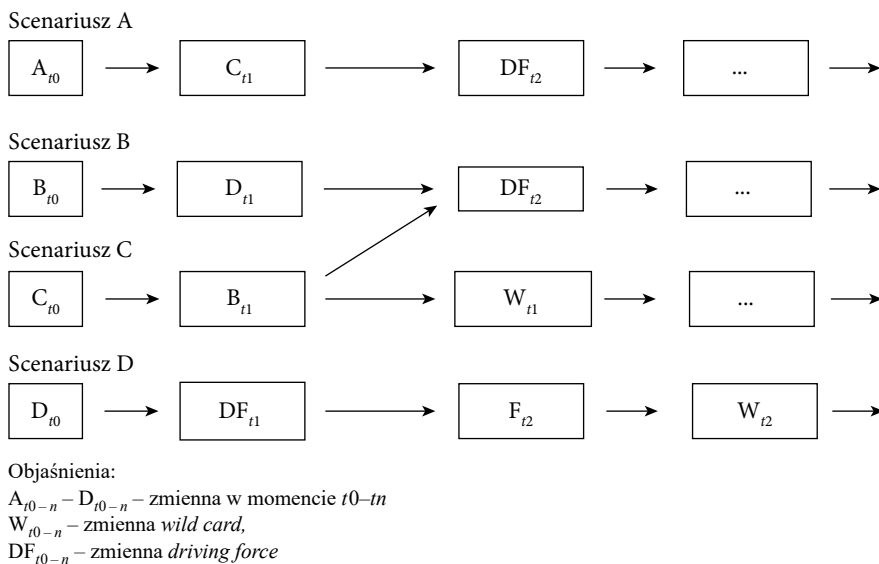
Wraz z występowaniem zmiennych określających zmiany ciągle, należy zauważyć występowanie incydentalne (punktowe) wielu czynników zewnętrznych wpływających na lokalną gospodarkę. Wśród nich znajdują się: zmiana uregulowań prawnych w dziedzinie dostaw energii, budowa infrastruktury komunikacyjnej i łącznościowej, dofinansowanie ze środków unijnych, decyzje finansowe wpływające na sytuację budżetu gminy, podejmowane na poziomie centralnym kraju.

W przygotowaniu szczegółowego obrazu przyszłości trudno odejść od zróżnicowanej natury zdarzeń. Uwagę poświęca się też właściwemu określeniu momentu czasowego wystąpienia zjawiska, zdarzenia czy decyzji, a także walorom ilościowym danych, i ich wadze dla danego wariantu przyszłości. Do szczególnych zmiennych scenariusza należy wspomniane już *driving forces* (DF) oraz *wild cards* (WC). Zmienne o typie *driving forces* posiadają wysoki (pozytywny) wpływ na cały przebieg scenariusza oraz wysoką niepewność wystąpienia. Od nich zależy postęp rozwoju. Są to na przykład: kluczowa lokalizacja, pracownik, nowa technologia, sieć dystrybucji, nowy szlak komunikacyjny, instrument preferencji podatkowej. Ważne jest to, że nie powinien powstać scenariusz bez przynajmniej jednej zmiennej tego typu. Tylko taki scenariusz miałby własność procesu, czyli przyczynowych powiązań.

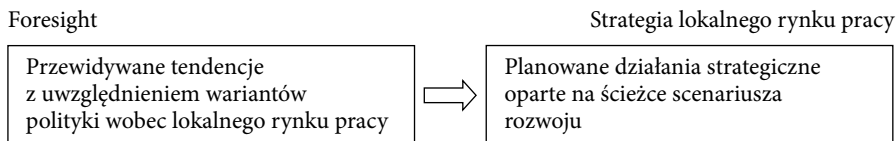
Druga grupa zmiennych to *wild cards*. Są to zmienne niebezpieczne, mające często, ale nie zawsze, wysoki negatywny wpływ na scenariusz i wysoką niepewność. Są to na przykład: zmiany cen surowców, walut, trendy rynkowe w zakresie struktury konkurencji, zmiany w regułach i prawie, systemie ochrony środowiska. Aktywność lokalnego rynku pracy zmusza do śledzenia zmian i ich badania pod kątem czynników negatywnych. Foresight natomiast skłania do zastanowienia się, w jaki sposób *wild cards* wkomponować w cele wzrostu, by uniknąć zagrożeń i zmaterializować szanse. *Wild cards* są nazywane wyzwaniem przyszłości, w które obfituje rzeczywistość gospodarki lokalnej, i choć prawdopodobieństwo ich wystąpienia może nie być duże (lub nawet nie istnieć), to warto je wziąć pod uwagę podczas budowania scenariusza. Zmienne niebezpieczne powinny się znaleźć w układzie scenariusza zawsze wtedy, gdy przewiduje się, że tendencja zmian do takich zdarzeń doprowadzi. Bardziej niebezpieczne jest stosowanie scenariusza z pominięciem takich danych.

Sformułowanie kompletnej postaci scenariusza odnosi się do analizy spodziewanych tendencji i zdarzeń z perspektywy ewolucyjnej. Oznacza to, że perspektywa przyszłości składająca się z sekwencji czasowej jest budowana konsekwentnie na tle i w zależności od poprzedzających zmiennych oraz scenariusza ogólnego.

W grupie zmiennych (rysunek 3) znajdują się również zmienne decyzyjne, między innymi po to, by każdy wariant przyszłości prowadził do preferowanych rezultatów zmian. Dlatego, identyfikując przyszłość, weryfikujemy jej przebieg, włączając w określonych momentach czasowych konkretne wybory decyzyjne.



Rysunek 3. Schematyczny układ wielowariantowego scenariusza szczegółowego



Rysunek 4. Zależność predykcji i planowania

Uwzględnienie różnego typu zmiennych, ich okresu trwania, wpływu na rynek pracy i możliwości sterowania, powoduje, że scenariusz przybiera formę ścieżki opisującej warianty przyszłości (rysunek 4). Bazując na nim, strategia zatrudnienia niesie duży potencjał urzeczywistnienia pożądaných efektów, podjętych zamierzeń regulacyjnych lub też inwestycyjnych i ogranicza ryzyko zejścia ze ścieżki rozwoju.

3. Słabości i bariery predykcji z zastosowaniem metody foresight w warunkach gospodarki lokalnej

Znając walory i możliwość zastosowania foresightu w planowaniu strategicznym polityki lokalnego rynku pracy, warto rozstrzygnąć dylemat szansy

na wdrożenie tej metody osiągania skuteczności realizacji celów polityki. Na rynku lokalnym do słabości i zagrożeń tego podejścia należą zapewne możliwości operacyjne na poziomie wdrożenia nowej praktyki. W zakresie słabości będą to: skłonność do osiągania pomyślnych wyników w krótkim czasie oraz wymaganie utrzymania metodologicznego rygoru w predykcji i wdrożeniu wyników, który wymaga powiązania wskazań foresightu z bieżącymi decyzjami. Konieczność współpracy z szerszym gronem partnerów, włączając w to również władze samorządowe poprzednich kadencji, może stanowić problem nie tylko organizacyjny, ale i świadomościowy. Zagrożeniami stosowania foresightu będą natomiast brak środków finansowych i, niestety, wysoki koszt badania, a także bariery organizacyjne związane z brakiem kadry lub czasu oraz problemy dotyczące zmiany postrzegania roli władz i ukształtowania świadomości w zakresie przydatności pogłębianych studiów nad przyszłością. Warto dodać, że zagrożenie to bywa obecne także w sektorze przedsiębiorstw. Innym problemem jest niedowartościowanie potrzeb takiego działania, które ma długi horyzont czasu i nie przystaje do praktyki, w której dominują bieżące dostosowania budżetu kosztem długookresowych planów. Wiele samorządów gminnych bowiem postrzega problemy zarządzania gminą jedynie przez pryzmat działań bieżących [Nanton 1984]. Bariery polityczne, które mogą się pojawić, są wysoce prawdopodobne, szczególnie wobec braku wytycznych dla zaawansowanego prognozowania na gruncie regulacji ustawowych. Mogą one wystąpić, tym bardziej że brak prawnego zalecenia opracowania strategii rozwoju gminy spowodował początkowe opóźnienia w przygotowaniu tego opracowania. Determinacja władz samorządowych w tym działaniu wzrosła wraz z pojawieniem się środków funduszy strukturalnych, których otrzymanie okazało się nieskuteczne wobec braku planu strategicznego polityki gminy.

Wymienione problemy odnoszą się do aspektów praktycznych i sygnalizują, że przeprowadzenie projektu foresightu lokalnego rynku pracy jest wyzwaniem do pokonania. Korzyści wynikające z jego stosowania są nie tylko pozytywnym sygnałem dla władz w zakresie osiągania postępu w rozwoju społeczno-gospodarczym, ale także dają możliwość osiągnięcia wysokiej pozycji konkurencyjnej całego układu lokalnego, na co wskazują cztery przykładowe scenariusze zamieszczone w opracowaniu.

Podsumowanie

Przygotowanie długookresowych planów w postaci strategii lokalnego rynku pracy jest wyzwaniem obecnych czasów. Starając się, by plany nie tylko zakła-

dały pozytywne zmiany, ale stymulowały też pozytywne zmiany w otoczeniu, poszukujemy rozwiązań, które pozwolą osiągnąć pożądaną stan. Pomocny okazuje się dorobek sfery biznesu w zakresie predykcji zdarzeń. Przy zauważalnych podobieństwach modeli predykcji i planowania strategicznego możliwe okazuje się zastosowanie metody foresight, a dokładnie scenariuszy.

W odniesieniu do celu opracowania należy stwierdzić, że metodologia polityki rozwoju lokalnego rynku pracy pozwala na podniesienie skuteczności, jeżeli zostanie wsparta predykcją za pomocą foresightu. W ujęciu szczegółowym, które zaprezentowano w treści pracowania, wykazano, że nie istnieją bariery metodyczne w przystosowaniu scenariusza do warunków układu lokalnego. Nadanie zmiennym walorów zjawisk lokalnych, możliwość identyfikacji zmiennych specyficznych, pozwalają odnaleźć ścieżkę ewolucji zmian w przyszłości.

Właściwości lokalnego rynku pracy, obciążonego brakiem rezerw zasobów, o dużej wrażliwości na wahania gospodarcze, prowadzą do zastanowienia się, czy plany niewsparte dokładnym rozpoznaniem zjawisktowarzyszących rynkowi pracy, w danym okresie mogą być realizowane. W sytuacji wystąpienia nieprzewidzianych i niekorzystnych zdarzeń brak alternatywnej ścieżki postępowania w postaci scenariusza prowadzi do wystąpienia sekwencji decyzji, które w rezultacie kierują system na powrót do stanu poprzedzającego zmianę. Rzeczywiście, bywają sytuacje, gdy skala zmian przekracza możliwości obrony przed rolą biernego obserwatora. W większości sytuacji jednostka lokalna stara się jednak być podmiotem zmian otoczenia i ich głównym aktorem. Taką rolę wzmacnia dobrze adresowana metoda predykcji, potrzebna w planowaniu strategicznym dla rozwoju lokalnego rynku pracy.

Bibliografia

- Brodowicz, D., 2015, *Wprowadzenie do tematyki foresight*, <http://www.akademickie-mazowsze2030.pl/www/5/opracowania.aspx> [dostęp: 5.09.2016]
- Brol, R. (red.), 2009, *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 46.
- Campbell, M., 1990, *Towards a Local Labour Market Strategy*, Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit, vol. 5, no. 1, s. 4–14, DOI: 10.1080/02690949008726021.

- Chakraborty, A., 2010, *Scenario Planning for Effective Regional Governance: Promises and Limitations*, State and Local Government Review, vol. 42, no. 2, DOI: 10.1177/0160323X10377344.
- Czaplicka, K., Howaniec, N., Smoliński, A., b.r. *Budowa scenariuszy dla potrzeb foresightu technologicznego*, Główny Instytut Górnictwa, www.foresight.polska2020.pl [dostęp: 29.07.2014].
- Daheim, C., Uerz, G., 2004, *Corporate Foresight in Europe: From Trend Based Logics to Open Foresight*, CESES Papers, Analysis, Practise, Methodology, Theory, News, no. 11, s. 115–124.
- David, P., 2000, *Path Dependence, Its Critics and the Quest for Historical Economics*, Working Paper, All Souls College, Oxford University, <http://www-siepr.stanford.edu/workp/swp00011.pdf>.
- Domański, H., 1998, *Ewolucja elementów kształtujących strukturę społeczną w warunkach transformacji systemowej*, w: Auleytner, J. (red.), *Spółczesność polska wobec wyzwań transformacji systemowej (problemy społeczne i demograficzne w perspektywie przyszłości świata i Polski)*, PAN, Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku”, Elipsa, Warszawa.
- Domański, R., 1972, *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*, PWE, Warszawa.
- Duczkowska-Piasecka, M. (red.), 2013, *Model biznesu. Nowe myślenie strategiczne*, Difin, Warszawa.
- Dzionek-Kozłowska, J., 2010, *Rynek versus państwo w świetle dyskusji o path dependence*, *Ekonomia i Prawo*, t. 6, nr 1, s. 87–100.
- Foresight, 2009, *Narodowy Program Foresight „Polska 2020”*. Wyniki Narodowego Programu Foresight Polska 2020, Warszawa, http://www.nauka.gov.pl/g2/orygina/1/2013_05/827a368f925a543b5c73e92d5779cd5e.pdf [dostęp: 3.09.2016].
- Foresight, 2014, *Foresight Sieci Gospodarcze Wielkopolski*, <http://www.fsgw.put.poznan.pl> [dostęp: 11.01.2016].
- Gruchman, B., Tarajkowski, J. (red.), 1990, *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- Kryńska, E., Suchecka, B., Suchecki, J. (red.), 1998, *Prognoza podaży i popytu na prace w Polsce do roku 2010*, *Studia i Materiały*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- MacCallum, N., 2008, *Implementation of the Local Development Strategy*, w: Potter, J. (ed.), *Making Local Strategies Work: Building the Evidence Base*, OECD Publishing, DOI: 10.1787/9789264044869-7-en.
- Magretta, J., 2002, *Why Business Models Matter*, Harvard Business Review, May.
- Marszał, T. (red.), 2009, *Funkcja przemysłowa małych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Ministerstwo Gospodarki 2012, *Foresight technologiczny przemysłu – InSight2030: aktualizacja wyników oraz krajowa strategia inteligentnej specjalizacji (smart specialization)*, Warszawa, <http://www.mg.gov.pl/node/17503> [dostęp: 24.05.2015].

- Ministerstwo Środowiska, 2015, *Biała księga ochrony złóż kopalin*, Warszawa, www.mos.gov.pl/g2/big/2015_11/bd1b42430ad098b1c9256f2bc338f6f7.pdf.
- Nanton, P., 1984, *Strategy and Tactics in Organizational Change, Local Government Studies*, vol. 10, iss. 5, DOI: 10.1080/03003938408433164.
- OECD, 2014, *OECD Regional Outlook 2014. Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, DOI :10.1787/9789264201415-en.
- Osterwalder, A., Pigneur, Y., 2012, *Tworzenie modeli biznesowych. Podręcznik wizjonaera*, One Press, Gliwice.
- Padoa Schioppa, F. (ed.), 1991, *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Parysek, J.J. (red.), 1996, *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Sadowski, A., 2014, *Urząd ma służyć obywatelowi*, Gazeta Prawna, 23 lipca (nr 141).
- Sierak, J., 2009, *Wieloletnie planowanie finansowe w polskim samorządzie terytorialnym*, w: Brol, R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 46.
- Taylor, P.J., 1985, *Political Geography: World – Economy, Nation-State and Locality*, Longman, London.
- Technology Foresight for Organizers, Text Book*, 2003, Scientific and Technical Research Council of Turkey, Ankara.
- UMWW, 2016, *Foresight pomaga planować przyszłość Wielkopolski*, <https://www.umww.pl/Foresight-pomaga-planowac-przyszlosc-Wielkopolski> [dostęp: 5.09.2016].
- Witkowski, J., 1992, *Szacowanie bezrobotnych dla małych obszarów*, Wiadomości Statystyczne, nr 11.
- Ziomek, A., 2013, *Społeczno-ekonomiczne determinanty zatrudnienia w ujęciu lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Ziomek, A., 2015, *Wpływ ochrony i potencjalnej eksploatacji złoża Oczkowice na rozwój społeczno-gospodarczy południowo-zachodniej Wielkopolski*, ekspertyza niepublikowana, Poznań.