

Halina Mortimer-Szymczak*

WPROWADZENIE. PRZEMIANY W POLITYCE ZATRUDNIENIA

1. POLITYKA ZATRUDNIENIA W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH

Prezentowane w niniejszej publikacji rozważania stanowią rezultat wywiadów ankietowych przeprowadzonych w 1987 r. Badania prowadzone były w wojewódzkich komisjach planowania oraz w wydziałach zatrudnienia i spraw socjalnych. Jednostki te są agendami wojewódzkich urzędów. Ankieta objęto wszystkie 49 województw, w każdym z nich po dwa wydziały. Katedra Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Łódzkiego podjęła prace na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej w ramach Centralnego Problemu Badań Podstawowych 08.01 pt. *Człowiek i praca w latach 1986-1990*. Grupa tematyczna II nosiła tytuł *Racjonalizacja polityki zatrudnienia*.

Stanowiły one kontynuację zadań zleconych w poprzednim pięcioleciu (1981-1985), które wówczas realizowane były w grupie tematycznej pod nazwą *Racjonalne i humanistyczne aspekty polityki zatrudnienia*, a dotyczyły wybranych przedsiębiorstw przemysłowych. Zasadniczym celem było wskazanie na zagadnienia wykorzystania zasobów pracy. Za podstawę posłużyły wówczas ankiety skierowane do absolwentów różnych typów szkół na temat ich losów i karier zawodowych oraz do dyrektorów przedsiębiorstw. Rozważania dotyczyły więc jednostek elementarnych, w których osoby były zatrudnione i gdzie miały miejsce bezpośrednie stosunki pracy.

Korzystając z owych doświadczeń sięgnęliśmy w badanym pięcioleciu (1986-1990) do innej formy organizacyjnej, tj. jednostek terenowej administracji państwowej. Również i tym razem założony cel to problematyka racjonalizacji wykorzystania zasobów pracy. Spojrzenie miało być bardziej ogólne, prezentowane przez jednostki planistycz-

* Prof. dr hab. w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

ne, kreujące politykę zatrudnieniową zarówno w całym kraju, jak i w terenie. Przyjęcie takiego punktu widzenia wydawało się uzasadnione, bowiem polityka zatrudnienia, jako część składowa polityki społeczno-gospodarczej, realizowana była przez te właśnie jednostki.

Wywiady kwestionariuszowe przeprowadzone były osobiście przez doświadczonych pracowników naukowo-dydaktycznych Katedry Polityki Ekonomicznej UŁ. Dotarli oni do wszystkich wymienionych urzędów wojewódzkich, przeprowadzając rozmowy z kompetentnymi osobami, odpowiedzialnymi za plany i realizację polityki zatrudnienia w terenie. Uzyskany ogromny materiał pierwotny poddany został obróbce na elektronicznej maszynie cyfrowej, zgodnie z przyjętymi przez nas zadaniami. Syntetyczne tabele są częścią niniejszej publikacji. Zawierają one interesujące dane statystyczne, charakteryzujące badane zjawiska.

Autorzy artykułów omawiają poszczególne zagadnienia, które w naszym przekonaniu składają się na całość spraw racjonalizacji zatrudnienia w przekrojach regionalnych. W pracach wykorzystano podstawową literaturę przedmiotu, korzystano z doświadczeń prowadzonych wcześniej w naszej katedrze, a także w innych jednostkach naukowych, badań - zwłaszcza prac publikowanych. Sądzymy, iż ten sposób prezentacji pozwoli przybliżyć zjawiska zatrudnieniowe, jakie występowały w minionym okresie, a także przyczyni się w pewnej mierze do wykorzystania wyników naszych analiz w nowej rzeczywistości.

Polityka zatrudnienia w latach osiemdziesiątych podporządkowana była regułom planowania centralnego, z zastosowaniem elementów rynkowych. Dekada ta miała za zadanie wdrożenie zasad reformy gospodarczej, która oficjalnie rozpoczęła się w 1982 r. Przeprowadzone w 1987 r. wywiady odbywały się w nowej atmosferze poczynań ekonomicznych, przy narastającej fali starć politycznych. Odczucia administracji państwowej w dużej mierze odzwierciedlały ową sytuację.

Przypomnijmy pokrótce niektóre momenty społeczno-ekonomiczne tych lat. Realizację reformy gospodarczej podzielono umownie na dwa etapy, pierwszy dotyczył lat 1982-1985, drugi okresu 1986-1988. Pierwszy stanowił fazę wstępnych przygotowań, drugi zaś miał oznaczać przyspieszenie wdrażania reformy. Badania nasze dotyczyły drugiego etapu przeobrażeń. W sprawach zatrudnieniowych nadal obowiązywały reguły gospodarki centralnie sterowanej. Przedsiębiorstwa funkcjonowały opierając się na zasadach systemu nakazowo-rozdzielczego. Wdrażanie zasad systemu parametrycznego, opartego na wyko-

rzystaniu bodźców zainteresowania materialnego następowało z dużymi oporami. Na plus tego okresu należy zaliczyć, iż odstąpiono od dyrektywnych wskaźników zatrudnienia, a nawet idąc dalej - w produkcji materialnej zlikwidowano limity zatrudnienia.

Przedsiębiorstwa otrzymały większą samodzielność w zakresie finansowania, samorządności oraz określania produkcji i potrzeb. Winny więc one ustalać wielkość, asortyment, rodzaj produkcji, dostosowując do tych parametrów liczbę pracowników, strukturę kwalifikacyjną, zawodową oraz liczbę i rodzaj stanowisk pracy. Potrzeby produkcyjne, jak należało sądzić, miały stanowić główny miernik kreowania bądź likwidacji stanowisk pracy. Działania te winny były służyć racjonalizacji zatrudnienia w nowych warunkach ekonomicznych. Można zastanawiać się co do wpływu wdrażania reformy na politykę zatrudnieniową. Czy udało się zastosować wyższą organizację i dyscyplinę pracy, pełniejsze wykorzystanie czasu roboczego, wzrost wydajności pracy, a tym samym podniesienie płac? Czy nastąpiło zmniejszenie globalnego zatrudnienia w gospodarce narodowej wraz z przemianami w jego strukturze, czy nastąpiła restrukturyzacja na rzecz rozwoju infrastruktury społeczno-ekonomicznej, kosztem zmniejszenia zatrudnienia w produkcji materialnej?

Upraszczając sprawę można dać odpowiedź negatywną. Sądzymy bowiem, iż trudno przesądzać o wynikach przerwanej w końcu lat osiemdziesiątych reformy. Stało się oczywiste, iż tylko głębokie przeobrażenia mogły przyczynić się do zmian strukturalnych. W polityce zatrudnienia substytucja i właściwy dobór czynników wytwórczych mogły powodować przekształcenia, zwłaszcza w warunkach gospodarki niedoborów surowcowych, materiałowych i energetycznych, dodajmy także finansowych i organizacyjnych.

W reformie lat osiemdziesiątych próbowano zastosować system mieszany, polegający na współdziałaniu planu i rynku. Dawne mechanizmy uzupełniono zmodernizowaną formą kierowania centralnego i wykorzystywaniem mechanizmów rynkowych. W założeniach reformy gospodarczej zachowano pryncypia centralizmu demokratycznego (w dawnym jego pojmowaniu). Powolne wdrażanie reformy nie przyniosło spodziewanych rezultatów. Decyzje rządowe dotyczyły szczególnie systemu płac i cen, systemu podatkowego, rzemiosła i spółdzielczości, prywatyzacji, ożywienia kapitału krajowego i zagranicznego. Poczynania te nie znalazły poparcia społecznego, nie przyniosły ożywienia gospodarczego.

Polityka zatrudnienia nie mogła być w pełni realizowana. Konieczne stało się uregulowanie spraw własnościowych. Społeczna wła-

sność środków produkcji nie sprzyjała należytemu zaangażowaniu w pracy. Pogłębiał się upadek etosu pracy, niska jej wydajność, niewłaściwa organizacja powodowały brak zachęt, zaś niskie płace nie odzwierciedlały wkładu pracy osobistej. Powstawanie nowych form własności, np. komunalnej, spółek akcyjnych, zrzeszeń przedsiębiorców, form zwanych joint ventures było powolne i raczej eksperymentalne.

Dekada, w której prowadzone były badania, należała do najbardziej burzliwych w powojennej historii Polski. Przemiany dotyczyły wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Ożywiła się działalność drobnego i średniego kapitału, firm polonijnych, kapitału mieszanego rodzimego z zagranicznym. Powrót do dawnych form własności następuje powoli, aczkolwiek przy współdziałaniu organów państwowych. Rozważa się powołanie nowych form własności poprzez tworzenie spółek akcyjnych i przekazywanie majątku przedsiębiorstw zatrudnionym, a także innym osobom, na zasadzie wykupu akcji.

Podobne tendencje zarysowały się i w innych państwach Europy środkowej i wschodniej. Następował proces kapitalizacji socjalistycznej gospodarki narodowej. Sądzone, iż ta właśnie droga rozwoju - poprzez komercjalizację gospodarki - przyspieszy jej wzrost, przywróci utraconą równowagę, podniesie standard życia społeczeństwa. Starano się przeciwdziałać praktykom monopolistycznym, zwłaszcza w skupie produktów rolnych, dokonywanym tak przez centrale państwowe, jak i spółdzielcze. Eliminacja zbędnych ogniw pośrednich miała przyczynić się do stabilizacji ruchu cen, do ożywienia produkcji rolnej, w tym hodowlanej, do lepszego zaspokojenia potrzeb ludności. I te działania nie przyniosły spodziewanych efektów, następowała dalsza recesja produkcji, wzrost inflacji oraz spadek dochodów społeczeństwa.

Rozważania nad racjonalizacją zatrudnienia bez wątpienia nie należały do łatwych. Stanowiły pochodną ogólnej sytuacji politycznej i społeczno-ekonomicznej. Ta ostatnia warunkowała działania zatrudnieniowe, sprzyjała bądź utrudniała realizację założeń polityki społecznej. Rynek pracy podlegał wahanom koniunktury gospodarczej, ruchy dokonujące się w sferze zatrudnienia, a więc podaż i popyt na pracę, angażowanie i zwalnianie z niej, przemieszczenia, fluktuacja należały nadal do regulacji państwowej, aczkolwiek przy udziale samodzielnymi jednostek elementarnych.

Rynek pracy może występować jako kategoria globalna w skali kraju, a także jako kategoria szczegółowa, zależna od administra-

cyjnego podziału państwa. W gospodarce zdecentralizowanej znaczenia nabiera jednostka umowna, niezależna od granic administracyjnych, którą stanowi region, oparty na kryteriach ekonomicznych i geograficznych. W ten sposób rynki pracy możemy określić jako: krajowe, regionalne, lokalne (wojewódzkie, miejskie, wiejskie, gminne). Lub inaczej: krajowe (makro), regionalne (mezzo), lokalne (mikro). Pomijamy tutaj podział na rynki przedsiębiorstw, bowiem i takie kategorie spotykamy w literaturze przedmiotu. Te ostatnie mieszczą się w skali mikro, pozostają jednak poza naszymi rozważaniami.

Powyższe klasyfikacje są umowne. Można przyjąć inne podziały w zależności od potrzeb, a także od systemu społeczno-gospodarczego, od strategii zarządzania, np. planowanej bądź regulowanej parametrycznie. W latach osiemdziesiątych podział na rynki pracy dostosowany był do granic administracyjnych, służył potrzebom planowania społeczno-gospodarczego. Komisje planowania w miarę możliwości i potrzeb rozpoznawały lokalne rynki pracy, współdziałały z wojewódzkimi urzędami zatrudnienia i spraw socjalnych w celu określenia reguł polityki zatrudnienia i polityki socjalnej.

Wydawało się wówczas, iż współdziałanie różnych urzędów, komisji, instytucji planistycznych jest niezbędny do rozeznania i podejmowania działań wynikających z potrzeb regionów. Problemy demograficzne i zatrudnieniowe zajmowały zawsze poczesne miejsce, zwłaszcza przy sporządzaniu planów perspektywicznego rozwoju. Stanowiły one jeden z wyjściowych rozdziałów planów społeczno-gospodarczych krajowych i regionalnych (wojewódzkich). Dotyczyły również planów rocznych i pięcioletnich (średniookresowych). Była to jedna z przyczyn, dla której podjęliśmy w tym czasie badania. Jednostki administracji państwowej, jak się wydawało, mogły mieć dobre rozeznanie w sytuacji zatrudnieniowej. Ankietę zbudowaliśmy dostosowując ją do potrzeb i możliwości urzędów oraz do celów prowadzonych badań, tj. racjonalizacji zatrudnienia w przekrojach regionalnych.

Okres badań łączył się, jak sądziliśmy, z nową strategią gospodarowania, z ożywieniem inicjatywy i przedsiębiorczości drobnej i średniokapitalistycznej. Miało to prowadzić do zmian na rynku pracy poprzez odstąpienie od rozdzielnictwa i reglamentacji, od limitowania ilości i struktury zatrudnionych. Tworzyły się podstawy swobodnego rynku pracy, który oznaczał, iż osoby zdolne do pracy i chcące ją podjąć same winny zatroszczyć się o jej znalezienie. Ożywiła się działalność wydziałów zatrudnienia i spraw so-

cyjnych, które stały się pośrednikami na zasadach dobrowolności. Powstała możliwość konkurencji biur pośrednictwa pracy, które powinny być wyspecjalizowanymi agendami, dysponującymi skomputeryzowaną informacją. Elektroniczna technika obliczeniowa stanowi niezbędną warunek ich funkcjonowania dla rozeznania potrzeb rynku i możliwości ich zaspokojenia. Wymaga to zastosowania analiz społeczno-gospodarczych.

Poszukujący pracy (podaż) oraz oferujący pracę (popyt) stanowią "materiał" badawczy dla biur pośrednictwa. Nie mogą to więc być zwykle urzędy, lecz agendy obsługiwane przez wysoko kwalifikowaną kadrę, specjalistów z zakresu organizacji i zarządzania, ekonomiki pracy, polityki społecznej, psychologii, socjologii, pedagogiki, ergonomii, prawa itd. Sądźmy, iż swobodny rynek stawia wysokie wymagania jednostkom administracji państwowej. Rynek ten, działający w warunkach wolnej konkurencji, winien stać się rynkiem "zorganizowanego oddziaływania". W badanym okresie w gospodarce nie nastąpiły spodziewane efekty, to samo dotyczy zatrudnienia. Pogłębiła się nieefektywność, spadł poziom wydajności pracy, osłabło doskonalenie jej organizacji, wzrosło marnotrawstwo oraz rozluźnienie więzi między pracownikami, brak było etosu pracy.

Czynnik ludzki (pierwiastek ludzki) w procesie pracy oznacza wydatkowaną siłę roboczą, zdolności, kwalifikacje, doświadczenie, a także zamiłowanie do pracy, utożsamianie się z nią, samorealizację. Przez etos pracy rozumiemy styl życia, moralność, obyczaje, całości kształt społecznie uznawanych i przyswojonych w danej zbiorowości społecznej norm regulujących zachowanie jej członków. Określenie to jest szerokie, może więc mieć zastosowanie względem całej społeczności i być przyjęte jako ogólna norma postępowania (sensu largo). Można je stosować także w węższym znaczeniu (sensu stricto), jako normę postępowania w pewnym kręgu osób, w oznaczonej jednostce elementarnej (przedsiębiorstwo, instytucja).

W latach osiemdziesiątych nie obserwowano zwiększonej motywacji do racjonalnego wykorzystania zasobów ludzkich. Przerosty zatrudnienia, ukryte bezrobocie w gospodarce i kulturze narodowej powodowały, że łatwo było znaleźć pracę, często mało efektywną. Szeroko stosowano zatrudnienie socjalne, przy niskiej wydajności pracy. Dążono do realizacji zasady pełnego i racjonalnego zatrudnienia, która przyczyniła się do wielu perturbacji. Powodowała m. in. nadmierne stany zatrudnienia, fikcyjne niedobory siły roboczej, fikcyjne plany zapotrzebowania na dodatkowych pracowników, wysoką i nieuzasadnioną fluktuację oraz absencję itp.

Do niekorzystnych zjawisk zaliczamy występowanie haseł o jednolitości potrzeb (stąd wyrównywanie wynagrodzeń bądź ich różnicowanie kosztem stagnacji lub niewysokiego wzrostu płac sfery poza-produkcyjnej). Regulacje szły w kierunku przybliżenia płac sfery budżetowej do wynagrodzeń w gałęziach i branżach produkcyjnych. Mogło wydawać się, iż reforma zmusi przedsiębiorstwa do dokładnych obliczeń efektywności zatrudnienia, jako części składowej ogólnego rachunku efektywności gospodarowania. W tym czasie spodziewano się także znacznych przegrupowań, tj. restrukturyzacji oraz eliminacji zbędnego zatrudnienia.

Wszystkie te zjawiska pozostawały w ścisłym związku z zasadami dysponowania funduszem płac. Płace winny były być dostosowane do potrzeb procesu produkcyjnego i usługowego, wzrastać wraz z produkcją oraz wydajnością pracy. W tym czasie następowała regulacja prawna systemu opodatkowania przedsiębiorstw z tytułu wzrostu zatrudnienia i ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń. Przemiany dotyczyły Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej (PFAZ), tworzonego z funduszy przedsiębiorstw (część odpisów) dla regulowania wzrostu zatrudnienia, jego stabilizacji, zmniejszenia i restrukturyzacji. Chodziło o możliwie pełne uwzględnienie w rachunku ekonomiczno-finansowym przedsiębiorstwa kosztów ponoszonych z tytułu przyrostu zatrudnienia. Regulacje te, mimo kilkakrotnych modyfikacji (1983, 1985 r.), nie przyniosły oczekiwanych zmian. Można stwierdzić, iż mechanizm racjonalizacji zatrudnienia poprzez formułę PFAZ nie sprawdził się. Przedsiębiorstwa w niewielkim stopniu korzystały z motywacji, jakie mogłyby dawać odpisy na PFAZ.

Zwróćmy uwagę na jeszcze jeden problem lat osiemdziesiątych. Chodzi o niski, prawie zerowy przyrost zasobów pracy. Sądzono, iż dodatkowe zapotrzebowanie na siłę roboczą może być pokryte wyłącznie poprzez przemieszczenia. Realizacja ich nie przyniosła spodziewanych efektów. Osoby zwalniane z jednostek gospodarki uspołecznionej ponownie do niej wracały, jedynie nieliczne podejmowały pracę w sektorze nieuspołecznionym, w tym również na własny rachunek. Fakt, iż nie dochodziło do przekształceń systemowych stanowił podstawową przyczynę braku zmian w wielkości i strukturze zatrudnienia. Ostro zarysowały się dysproporcje w gospodarowaniu siłą roboczą. Narastały one zresztą od lat. Globalna dysproporcja oznaczała pozorny brak siły roboczej przy jednoczesnym nieracjonalnym jej wykorzystaniu. Notowano niespotykane wcześniej wielkości wolnych miejsc pracy i małą liczbę osób chętnych do jej podjęcia. Założenia pełnego i racjonalnego zatrudnienia nie znalazły potwier-

dzenia w praktyce. Burzliwe przekształcenia wymagały nowego spojrzenia i zastosowania odmiennych zasad w teorii i praktyce.

W latach, w których prowadzone były badania, przekształcenia - aczkolwiek wytyczone w dokumentach państwowych - przebiegały wolno i - jak się okazało - nie w kierunku oczekiwań społecznych. Nowych miejsc pracy (dodatkowe zatrudnienie), poszukiwano przede wszystkim poprzez przemieszczenia z działów produkcyjnych do usługowych. Rezerw upatrywano w skracaniu czasu pracy, tj. liczby godzin dnia pracy oraz dni w tygodniu (wolne soboty, inne dni wolne od pracy). Podnoszono - pomijane w przeszłości - sprawy bezrobocia, zabezpieczenia materialnego osób pozostających bez pracy, a także problem emigracji zarobkowej, która w tych latach łączona była z motywami politycznymi. Państwo polskie lat osiemdziesiątych stanęło przed nowymi, wielostronnymi wyzwaniami natury społecznej i ekonomicznej.

Okres, w którym prowadzone były badania warunkował przyjęcie założonych celów, określoną budowę ankiety, a także rezultaty uzyskane na podstawie pytań i odpowiedzi. Prezentowane w niniejszej publikacji opracowania nie są wolne od owych uwarunkowań, stąd nie zawsze trafne spostrzeżenia i wnioski wysuwane w elaboratach. Mamy jednak nadzieję, iż przybliżą one czytelnikowi sytuację społeczno-ekonomiczną lat osiemdziesiątych w zakresie gospodarowania siłą roboczą, wskażą na dodatnie i ujemne zjawiska w dziedzinie polityki zatrudnienia.

2. BADANIA ANKIETOWE (WNIOSKI I PROPOZYCJE)

Wyżej wskazaliśmy cel oraz warunki w jakich prowadzone były badania. Praca nosi tytuł *Polityka zatrudnienia w latach osiemdziesiątych (wyniki badań ankietowych)*. Ten ogólny zapis, jak sądzimy, odpowiada treści niniejszej publikacji. Prezentowane zagadnienia stanowią sekwencję zjawisk bezpośrednio ze sobą powiązanych. Kolejność prezentacji artykułów jest umowna, choć podporządkowana w miarę możliwości logice ich występowania. Zdajemy sobie sprawę z ewentualnych niedociągnięć, zwłaszcza że zjawiska ekonomiczno-społeczne (w tym zatrudnieniowe) przeplatają się, nie zawsze tworząc zwartą całość.

Rozważania poparte danymi statystycznymi, tablicami, analizą społeczno-ekonomiczną płynącą z badań ankietowych zawarte są w poszczególnych rozdziałach. Autorzy wykorzystują dostępną literaturę przedmiotu, doświadczenia własne, opinie ankietowanych oraz wywiady z kadrą urzędów wojewódzkich. Tworzą w ten sposób obraz do-

tyczący określonych zagadnień, wysuwają wnioski pod adresem praktyki, a także starają się wzbogacić teorię odnośnie do problematyki zatrudnieniowej. Niżej przedstawiamy najbardziej ogólne wnioski płynące z badań (według kolejności rozdziałów), starając się jednak nie wchodzić w ich szczegóły.

Analizę poprzedza określenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw. Charakterystyka dotycząca 1985 r. dokonana została na podstawie dostępnych danych statystycznych, a także badań ankietowych. Grupowanie województw miało służyć do porównań i konfrontacji odpowiedzi uzyskanych z ankiet. Chodziło o wskazanie podobieństw względnie różnic, występujących według przyjętej hierarchizacji. Postępowanie to winno zapewnić jednorodność sposobu prowadzenia analizy i wywodu oraz stanowić podstawę wyjściową do dalszych badań.

Metody taksonomiczne umożliwiły wykonanie głównych zadań: hierarchizację i grupowanie województw, ich charakterystykę ekonomiczną, typowanie cech dominujących, ocenę przydatności metod taksonomicznych. Wyodrębniono znacznie zróżnicowane cztery grupy województw. Zdecydowana większość (ok. 77%) to województwa o poziomie zbliżonym (w tym II grupa stanowiła ponad 50, a III ok. 22%). Do analizy przyjęto następujące określenia grup: I - województwa słabo rozwinięte, II - średnio rozwinięte, III - rozwinięte, IV - wysoko rozwinięte. Zgodnie z sytuacją demograficzną i gospodarczą stwierdzono, że na ogół I i II grupę tworzyły województwa powstałe w wyniku reorganizacji podziału administracyjnego. W grupie I - województw słabo rozwiniętych znalazły się wyłącznie jednostki nowo powstałe, a w grupie II - średnio rozwiniętych 22 tzw. nowe i 5 dawnych. Do grupy III województw rozwiniętych zaliczone zostały jedynie dwa nowe.

Zauważamy, iż dystans pomiędzy grupami powiększał się w miarę ich rozwoju. Zastosowane w pracy metody, jak sądzimy, były w pełni przydatne w prowadzonej analizie. Uzyskane wyniki nie budzą większych zastrzeżeń, choć przyznajemy, iż mogą one nie w pełni odzwierciedlać stan gospodarczy województw (np. pomijają aspekty ilościowo niewymierne). Rozważania na temat społeczno-gospodarczego rozwoju województw stanowiły punkt wyjścia do dalszych analiz.

W minionym okresie terenowe organy władzy odgrywały znaczącą rolę w gospodarowaniu siłą roboczą. W tym też kierunku zwróciliśmy nasze zainteresowania. Chodziło o wskazanie, w jakiej mierze terenowe służby zatrudnienia oraz wojewódzkie komisje planowania przyczyniają się do racjonalizacji zatrudnienia. Wywiady kwestionariuszowe

szowe oraz bezpośrednio rozmowy pozwoliły na wysunięcie szeregu wniosków i propozycji. Zdajemy sobie sprawę, iż całkowita zmiana systemu zarządzania powoduje, że nasze uwagi mogą być już nieprzydatne bądź zaliczone do doświadczeń przeszłości. Mimo to sądzimy, iż warto je przedstawić, choćby dla zapoznania z zasadami jakimi się wówczas kierowano.

Reforma funkcjonowania ekonomiki w latach osiemdziesiątych wyzwoliła przekonanie o konieczności przekształceń w systemie instrumentów gospodarowania siłą roboczą. Dotyczyło to wszystkich szczebli zarządzania: centrum, terenu i przedsiębiorstwa. Zmiany następowały wewnątrz owych jednostek, jak i w stosunkach pomiędzy nimi. Jaskrawym przykładem jest konieczność przekształceń funkcjonowania terenowych służb zatrudnienia (systemu pośrednictwa pracy, współdziałania z jednostkami elementarnymi itd.). W procesie zarządzania utraciły one uprawnienia władcze w stosunku do zakładów pracy i stały się równoprawnym partnerem. Obligatoryjne, indywidualne pośrednictwo przestało być formą bezpośredniej, administracyjnej ingerencji w dysponowaniu zasobami pracy.

Następuje zmiana dotychczasowych funkcji wojewódzkich wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych. Wzmocnienia wymagają funkcje informacyjno-doradcze, chodzi zwłaszcza o bieżące informowanie przedsiębiorstw o zmianach w zatrudnieniu i na rynku pracy, o prognozach co do wielkości i struktury zatrudnienia. Działania o charakterze doradczym winny dotyczyć głównie kierunków kształcenia, przekwalifikowania, metod adaptacji społeczno-zawodowej, metod przeciwdziałania fluktuacji itp. Podkreślamy także znaczenie funkcji związanych z koordynacją i programowaniem polityki zatrudnienia w regionie, zatrudnieniem absolwentów szkół wyższych oraz rozwojem orientacji i poradnictwa zawodowego.

Badania wskazują na konieczność modyfikacji aktów prawnych, w tym dotyczących zadań wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych oraz pośrednictwa pracy. Straciły one bowiem inspirujące znaczenie, stąd potrzeba ustawowego uregulowania owych problemów i opracowania optymalnego modelu terenowej służby zatrudnienia. Respondenci wskazują, iż właściwe byłoby podporządkowanie wojewódzkich wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych wojewodom oraz Ministrowi Pracy. Reorganizacji wymaga struktura służb zatrudnienia w urzędach stopnia podstawowego. Powinna być ona w całym kraju jednolita, przy zastosowaniu rejonizacji. Przemiany społeczno-gospodarcze wymagają nowego podziału kompetencji i odpowiedzialności za gospodarowanie zasobami pracy. Wyłączna odpowiedzialność za racjonalizację zatrud-

dnienia należy do dyrekcji przedsiębiorstw. One to określają poziom i strukturę zatrudnienia. Wydziały zatrudnienia opierając się na umowach i obustronnych porozumieniach koordynują ową działalność. Wojewódzkie wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych współpracują z: komisją planowania, kuratorium oświaty i wychowania, zakładami pracy, pełnomocnikami do spraw zatrudnienia absolwentów szkół wyższych. Współpraca ta wymaga doskonalenia, zwłaszcza w zakresie opracowywania terytorialnych programów zatrudnienia.

Istotne jest współdziałanie graniczących ze sobą władz terenowych oraz urzędów zatrudnienia, szczególnie przy rozwiązywaniu takich problemów, jak: rozmiary i struktura kształcenia, dostosowana do potrzeb kadrowych regionu, koordynacja polityki zatrudnienia, bilansowania potrzeb kadrowych, wymiana informacji o sytuacji na rynku pracy itd.

Podobne uwagi odnoszą się do wojewódzkich komisji planowania. Podkreślić jednak należy, iż organ ten w nowej rzeczywistości zmienia całkowicie swoje zadania. Można nawet stwierdzić, iż przestaje on istnieć. Nasze uwagi odnosimy wyłącznie do doświadczeń lat osiemdziesiątych. Z wypowiedzi respondentów wynika, iż działalność owych komisji w małym stopniu przyczyniła się do racjonalizacji gospodarowania zasobami pracy. A to z powodu zarówno warunków obiektywnych, jak i biernego zachowania pracowników komisji. Do pozytywnych prac zaliczamy badania i analizy oceniające sytuację na lokalnych rynkach pracy. Studia te, o charakterze prognostycznym, powinny być prowadzone w sposób ciągły.

Na uwagę zasługują wspólne analizy oraz kontakty komisji planowania z wydziałami zatrudnienia i spraw socjalnych. Dotyczyły one przekazywania informacji oraz konsultacji. Były to m. in. sprawy: bilansów siły roboczej, bilansów kadr kwalifikowanych, analiz struktury zatrudnienia, jej optymalizacji i kryteriów efektywności gospodarowania. W latach osiemdziesiątych komisje planowania brały udział w określaniu zasobów siły roboczej oraz w jej dystrybucji. Rozwiązywanie owych problemów często dokonywało się w skali międzywojewódzkiej, zwłaszcza przy planach perspektywicznych (regionalnych). Reforma gospodarcza wymagała unowocześnienia funkcjonowania komisji w systemie podmiotów polityki zatrudnienia. Chodziło o zwiększenie efektywności poprzez kształtowanie optymalnego stanu i struktury zatrudnienia.

Na politykę zatrudnienia wywiera wpływ wiele czynników, podlega ona również przeobrażeniom organizacyjnym. Do postulatów wysuwanych na szczeblu centralnym zaliczamy dążenie do zwiększenia roli i za-

dań wojewódzkich komisji planowania w sporządzaniu studiów długo-okresowych (programów i prognoz). W okresie naszych badań zainteresowanie tymi sprawami było raczej powierzchowne, oparte na analizach statycznych. Wydawało się, iż komisje planowania obok analiz ekonomicznych winny pełnić funkcje diagnostyczne, mające na celu przekształcenia strukturalne w województwach. Nowy układ organizacyjny mógł przyczynić się do efektywnego gospodarowania zasobami pracy, zgodnie z potrzebami regionalnego rynku. Podstawą winno być wykorzystanie "własnych" zasobów siły roboczej dla poprawy jakości warunków pracy i bytu społeczeństwa.

Do zadań komisji planowania należało planowanie zatrudnienia i bilansowanie siły roboczej. Respondenci w pełni zdają sobie sprawę, iż nowe warunki wymagają odmiennego spojrzenia na owe zagadnienia. Alokacja siły roboczej winna być podporządkowana mechanizmom rynkowym. Następuje przewartościowanie funkcji, treści i charakteru planowania zatrudnienia. Jak sądzono, będzie ono miało miejsce nadal, a to ze względu na niedoskonałości w funkcjonowaniu rynku pracy. Warunkiem doskonalenia jego działania jest dobry system informacyjny, dotyczący pośrednictwa pracy, niezawodny, bieżąco aktualizowany, ogólnie dostępny.

Przyczyni się to do przestrzennej mobilności siły roboczej. Ułomności w funkcjonowaniu rynku pracy powinny być niwelowane przez regulowanie popytu na pracę oraz przez działalność socjalną. Dotychczasowe planowanie zatrudnienia przekształca się w programowanie. Odstępuje się od szczegółowości na rzecz wyboru celów i środków realizacji. Podobnie jak w programowaniu ogólnogospodarczym będą stosowane ujęcia wariantowe odnoszące się do wielkości i struktury popytu na siłę roboczą oraz metody i instrumenty jego kształtowania w średnim i długim horyzoncie czasu. Będzie to więc oddziaływanie na procesy zatrudnieniowe; tworzenie warunków do pobudzania lub hamowania wzrostu zatrudnienia ogółem oraz w przekrojach wewnętrznych i regionalnych.

Wyżej wymienione przekształcenia powodują zmiany w metodologii i technikach planistycznych oraz w procedurze sporządzania programów. Wskazywano na rolę i znaczenie prac prognostycznych i innych form studiów przedplanowych, na konieczność doskonalenia systemu przepływu informacji pomiędzy podmiotami polityki zatrudnienia. Dla usprawnienia procesu informacji (zbieranie, przechowywanie, przetwarzanie) niezbędne jest: zmniejszenie liczby danych potrzebnych w planowaniu zatrudnienia oraz ograniczenie liczby źródeł tworzących informacje. Istnieje potrzeba budowy jednolitego systemu zasi-

lania podmiotów polityki zatrudnienia w informacje. Podmiotami tworzenia informacji powinny być: a) w dziedzinie informacji metodologicznych - Centralny Urząd Planowania lub inna kompetentna jednostka centralna, b) w zakresie informacji o stanie i ruchu zatrudnionych oraz danych demograficznych - wojewódzkie urzędy statystyczne, c) w zakresie informacji o zamierzeniach planistycznych dotyczących zatrudnienia, w tym o wspólnych procesach społeczno-gospodarczych - podmioty polityki gospodarczej województw ościennych, d) dla przygotowania prognoz i programów dotyczących procesów zatrudnieniowych - jednostki naukowe lub inne wyspecjalizowane instytucje.

W badanym okresie podstawową i wyłączną metodą planowania zatrudnienia była metoda bilansowa. Proponuje się więc stosowanie metod komplementarnych oraz technik, pozwalających na bardziej wiarygodne opracowanie bilansów siły roboczej. Uwzględniając fazy planistyczne (diagnozowanie, prognozowanie, programowanie), należałoby stosować następujące metody: nakładów i wyników, analogowe, modelowe, symulacyjne, optymalizacyjne. Planowanie zatrudnienia i bilansowanie siły roboczej prowadzone było w województwach, których obszary przeważnie nie odpowiadały rzeczywistemu ciężeniu siły roboczej. Wśród postulatów wysunięto konieczność wyznaczenia tzw. rejonów zatrudnieniowych oraz prowadzenia dla nich odpowiedniej sprawozdawczości statystycznej i prac programowo-planistycznych. W regionach bowiem występuje wiele wspólnych cech ludnościowych i zatrudnieniowych.

Interesujące jest spostrzeżenie, iż bardziej dojrzałe formy współpracy zaobserwowano w województwach "dawnych", tj. funkcjonujących w podziale administracyjnym sprzed 1975 r. Problematyka zatrudnienia pozostaje w bezpośrednim związku z planowaniem inwestycji. Sądzone, iż udział wydziałów w procesie podejmowania decyzji lokalizacyjnych powinien być znaczny i obejmować opiniowanie wniosków inwestycyjnych odnośnie do zasobów siły roboczej, jej ilości i kwalifikacji. Sądzone nawet, iż opinie te winny być respektowane przy wydawaniu zezwoleń lokalizacyjnych.

Co do pośrednictwa pracy to, jak wskazywaliśmy, należało ono wyłącznie do terenowych służb zatrudnienia. Respondenci nie odczuwali potrzeby powoływania innych instytucji zajmujących się pośrednictwem. Mimo to uważali, że konieczna jest modyfikacja biur pośrednictwa pracy. Winny one spełniać funkcje usługowe wobec poszukujących pracy, a także w stosunku do jednostek elementarnych. Podstawą ich funkcjonowania powinna być nowa regulacja prawna, w

postaci ustawy o zatrudnieniu i w drodze rozporządzeń wykonawczych.

W latach osiemdziesiątych mieliśmy do czynienia z obligatoryjnym bądź nieobligatoryjnym pośrednictwem pracy. Różnicowało to zasadniczo funkcjonowanie pośrednictwa, a także utrudniało realizację zadań terenowych służb zatrudnienia. Respondenci uznali, iż obligatoryjność pośrednictwa nie przyniosła pozytywnych rezultatów. Wśród niepożądanych efektów wymienić można zwiększenie zapotrzebowania w przedsiębiorstwach na siłę roboczą oraz wzrost i ukrywanie rezerw pracowniczych. Postuluje się więc wprowadzenie nowych bardziej sprawnych instrumentów ekonomicznych oraz całkowitą eliminację form administracyjnych.

Badania wskazują na konieczność modyfikacji ustawy regulującej redystrybucję środków z PFAZ. Obligatoryjny charakter świadczeń z owego funduszu utrudniał wydziałom prowadzenie polityki zatrudnienia, dostosowanej do potrzeb regionu. Redystrybucja tego funduszu odbiegała od istoty i charakteru lokalnego rynku pracy. Rynek miał bowiem charakter popytowy, zaś fundusz z PFAZ przede wszystkim socjalny. Należało więc zmienić i dostosować zasady przydziałów środków, m. in. dla sprawnego funkcjonowania wydziałów pożądane były przydziały roczne w miejsce kwartalnych. Jest to jeden z elementów usprawnienia funkcjonowania lokalnych rynków pracy.

W badaniach wyodrębniono problematykę zatrudnienia w warunkach reformowania gospodarki. Okazało się, iż nie zauważono pozytywnych zmian w tym zakresie. Dyrektorzy wydziałów wskazywali, iż nie było spójności w pracach poszczególnych podmiotów zatrudnienia. Instrumenty stosowane przez centrum, wydziały oraz przedsiębiorstwa nie prowadziły więc do jednego celu, tj. efektywnego i racjonalnego wykorzystania czynnika ludzkiego. Skrajnym stwierdzeniem było, iż w kraju nie prowadzono żadnej polityki zatrudnienia, nie było wspólnych działań zmierzających do lepszego gospodarowania zasobami pracy. Przedsiębiorstwa, jak sądzono, interesowały się głównie swoimi sprawami, zaś instrumenty stosowane przez państwo stanowiły bariery rozwoju. Wydziały zatrudnienia nie mogły znaleźć swojego miejsca i czuły się w nowych warunkach bezradne i niepotrzebne. Natomiast respondenci z komisji planowania wskazywali na brak konsekwencji w realizacji założeń reformy gospodarczej, w tym zatrudnienia. Regulacje prawne także nie nadążały za potrzebami polityki zatrudnienia, w której występowało wiele sprzeczności.

Respondenci wskazywali na postulaty dotyczące przyszłej polityki zatrudnienia (często były one szczegółowe). W nowych warunkach

funkcjonowania gospodarki niektóre z nich straciły na aktualności. Inne zaś zostały już zrealizowane, np. przyjęcie ustawy o zatrudnieniu, która jednak nie w pełni może satysfakcjonować respondentów. Postulowano bowiem kompleksowe ujęcie problematyki zatrudnienia, podkreślenie jej podstawowych zasad. Ustawa natomiast zajęła się przede wszystkim regulacją kwestii bezrobocia.

Z badań wynika konieczność wzmożenia aktywności terenowych podmiotów polityki zatrudnienia w podejmowaniu działań gospodarczych i zatrudnieniowych. Winny one wypracować model własnego funkcjonowania w ramach przyznanych im kompetencji. Respondenci krytycznie ustosunkowali się do przejść na wcześniejsze emerytury, które ich zdaniem przyczyniły się do perturbacji na rynku pracy. Dość licznie wypowiedziano się, iż nie było potrzeby przemieszczeń pracowniczych bądź że nie przyniosły one żadnych zmian w strukturze zatrudnienia. Inni zaś, i to zdanie podzielamy, podawali przykłady aktywności w podejmowaniu skutecznych działań w racjonalizacji gospodarowania zasobami pracy, w tym na skutek przemieszczeń. Nadzieje dotyczące doskonalenia prac terenowych podmiotów polityki zatrudnienia łączymy ze zwiększeniem uprawnień samorządów terytorialnych.

W zakończeniu przedstawiamy krótką charakterystykę wojewódzkich komisji planowania oraz wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych. Zatrudnienie w owych instytucjach było zróżnicowane i odzwierciedlało potrzeby podmiotów organów władzy terenowej. Sądzymy, iż odpowiadają one przyjętym przez nas grupowaniom województw, tj. uzależnione były od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W stażu pracy przeważały osoby o dłuższym zatrudnieniu, a więc z doświadczeniem zawodowym. Osoby te posiadały wykształcenie wyższe lub średnie. Wydziały zgłaszały potrzebę zwiększenia zatrudnienia, w szczególności pracowników z wykształceniem wyższym ekonomicznym, prawniczym, pedagogicznym, którzy mieliby zajmować się sprawami orientacji i poradnictwa zawodowego.

Stwierdzono, iż pozyskanie nowych pracowników było utrudnione ze względu na niekonkurencyjność oferowanych płac. Dla przykładu podawano, iż różnica między przeciętną płacą na podobnym stanowisku wynosi na lokalnym rynku pracy ponad 20%. Różnica ta była wyższa w lepiej gospodarczo rozwiniętych województwach. W zastosowaniu elektronicznej techniki obliczeniowej upatrywano instrument zmniejszenia zapotrzebowania na kadrę. Komputeryzację wprowadzono w 1987 r. do ponad połowy wydziałów, dotyczyło to przede wszystkim województw będących w grupie wyżej rozwiniętych.

Warunki lokalowe w jakich pracowały wydziały były zróżnicowane. Oceniano je raczej jako trudne, wymagające pilnej poprawy. Wyposażenie w podstawowy sprzęt biurowy oceniano jako niewystarczające, zaś kłopoty telekomunikacyjne stanowią problem ogólnokrajowy. Podobne, aczkolwiek o mniejszym zakresie, sprawy występowały w wojewódzkich komisjach planowania (pełniejsza informacja znajduje się w odpowiedniej części opracowania).

3. UWAGI KOŃCOWE

Prezentowane wyniki badań, jak już podkreślaliśmy, mogą stanowić przyczynek do rozeznania problematyki polityki zatrudnienia. Kontynuacja badań w nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej wymaga całkowitego przedstawienia problematyki. Dotychczasowy system nakazowo-rozdzielczy zastąpiony zostaje regulacją rynkową. Instrumenty planowania centralnego ustępują mechanizmom ekonomicznym, opartym na wolnej grze rynkowej. Nowe regulacje odnoszą się do całej gospodarki narodowej, do przekrojów regionalnych (mezzo) oraz jednostek elementarnych (mikro). Zmieniają się zasady, funkcje i metody polityki społeczno-gospodarczej, w tym interesującej nas polityki zatrudnieniowej.

Badania prowadzone były w końcu dekady lat osiemdziesiątych, a więc gdy dawny system podlegał przemianom na podstawie zasad reformy gospodarczej. Mówiono wówczas o drugim, przyspieszonym etapie jej realizacji. Książka nasza, jak sądzimy, może stanowić swoisty dokument problematyki polityki zatrudnienia owych lat. Zamknięty został pewien etap społeczno-gospodarczy i polityczny, tym samym związane z nim zjawiska przechodzą do przeszłości. Historyk gospodarczy, jeśli zechce może uwzględnić w swoich pracach prezentowane tu doświadczenia. Jak nam wiadomo, tego rodzaju ankietyzacja i wywiady kwestionariuszowe, którymi objęto wszystkie 49 województw - należą do unikalnych. Fundusze pochodzące z problemów centralnie sterowanych pozwoliły na ich podjęcie. Obecnie, gdy wojewódzkie komisje planowania zmieniają całkowicie swoje funkcje, reorganizują się bądź nawet będą podlegać likwidacji, pokazanie ich pracy w latach ubiegłych może stanowić pewien zamknięty obraz owych poczynąń. Nie przesądzamy o wartości prowadzonych przez owe komisje prac, bowiem - jak wykazała praktyka - nie sprostały one zadaniom tych lat. Badań naszych nie da się powtórzyć, stąd też ich wartość, m. in. w uchwyceniu zjawisk w ostatnim momencie ich egzystowania.

Inaczej sprawa ma się w odniesieniu do wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych. Organy te po ich reorganizacji przejmują w nowych warunkach punkt ciężkości prowadzenia polityki zatrudnieniowej. Wyniki naszych badań mogą więc służyć jako zapis doświadczeń minionego okresu. Wydziały te nie zawsze mogły sprostać nałożonym na nie zadaniom. Przyczyny były oczywiste: słabość zarządzania i gospodarowania, opór społeczny, niezadowolenie, wzmagający się kryzys. Jednakże poczynania kierownictwa miały na celu łagodzenie pogłębiających się dysproporcji, prowadzenie analiz ekonomicznych, pomoc w przemieszczeniach, pośrednictwo pracy, zatrudnienie absolwentów, orientację zawodową, wykorzystanie funduszy interwencyjnych itd. Ten szeroki zakres prac znalazł odzwierciedlenie w naszych badaniach.

I tym razem stwierdzamy, iż tak szeroką i szczegółową ankietyzację, jaką podjęliśmy w stosunku do wszystkich województw zaliczamy do unikalnych. Wyniki mówią o problemach lat ubiegłych, mogą więc być wykorzystane w pracach wydziałów. Sądzymy, iż owe doświadczenia, jeśli spojrzeć na nie obiektywnie, wskazują także na zjawiska pozytywne. Zaś w przypadkach negatywnych mogą służyć jako przestroga dla praktyki zawodowej wydziałów oraz dla zbyt pochopnego dokonywania uogólnień oraz wyciągania wniosków teoretycznych.

Tego typu badania mogą być powtórzone w nowej rzeczywistości. Umocnione w swoich funkcjach i zadaniach wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych winny spełniać pierwszoplanową rolę w prowadzeniu polityki zatrudnieniowej. Przed nimi stoją wyzwania współczesności, bardzo trudne i nieznane dotychczas problemy. Na czoło wysuwają się sprawy pośrednictwa pracy i bezrobocia. Wydziały zostały wyposażone w regulację prawną, tj. ustawę o zatrudnieniu. Okazało się rychło, iż jest ona niedoskonała, stąd jej nowelizacja, która także nie spełnia oczekiwań społecznych. Sądzymy, iż podjęcie powtórnych badań byłoby możliwe w każdej chwili, bowiem dotyczą one spraw najbardziej aktualnych, a jednocześnie podlegających ciągłym przemianom. Nie przesądzamy na ile będzie to możliwe, ze względu na koszty z jakimi wiąże się wszelkie prace naukowo-badawcze. Zmiana systemu finansowania już wkrótce pozwoli na udzielenie odpowiedzi.

Oddając do rąk Czytelnika wyniki naszych prac mamy nadzieję, iż spotkają się one z merytoryczną krytyką i życzliwym przyjęciem. Sądzymy jednocześnie, iż rychło nastąpi kontynuacja interesujących nas badań naukowych.