

Jadwiga Florczak-Bywalec*

ZATRUDNIENIE W WARUNKACH REFORMY GOSPODARCZEJ

1. WPROWADZENIE

Konieczność zmian w gospodarowaniu zasobami pracy stanowiła jeden z elementów reformy gospodarczej. Wprowadziła ona inny podział kompetencji między przedsiębiorstwami a pozostałymi podmiotami polityki zatrudnienia. Powstała potrzeba ukształtowania nowego modelu służb zatrudnienia, dostosowanego do samodzielności przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa stały się bowiem podstawowym podmiotem polityki zatrudnienia. Ich samodzielność w tym zakresie oznaczała swobodę w kształtowaniu poziomu i struktury zatrudnienia w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, ustalanych również przez przedsiębiorstwa samodzielnie, a uzależnionych od możliwości finansowych i potrzeb prowadzonej działalności. Przedsiębiorstwa winny się więc kierować rachunkiem ekonomicznym¹. "Zmieniła się doktryna zatrudnienia, celem stało się zatrudnienie popytowe, zgodne z potrzebami zakładu pracy, a nie zatrudnienie rozdzielane przy pomocy planów zasobów pracy"².

Reforma nie zawsze jednak przebiegała zgodnie z założeniami, a zmiany w podziale kompetencji między podmiotami zatrudnienia nie były oceniane jednoznacznie. Celem badań, które przeprowadziliśmy we wszystkich wydziałach zatrudnienia i spraw socjalnych oraz wojewódzkich komisjach planowania było uzyskanie opinii kierowników tych urzędów o celowości i skuteczności polityki zatrudnienia w no-

* Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ Por. M. K a b a j, *Zatrudnienie a reforma gospodarcza*, "Polityka Społeczna" 1982, nr 1/2.

² A. R a j k i e w i c z, *Zatrudnienie w latach osiemdziesiątych a reforma gospodarcza*, "Polityka Społeczna" 1985, nr 5/6.

wych warunkach. Wprawdzie cała ankieta dotyczyła problemów zatrudnienia i przeprowadzana była w szóstym roku wdrażania reformy gospodarczej, ale jedna jej część zawierała pytania bezpośrednio związane z reformą i ta część jest przedmiotem naszej prezentacji.

Analiza wyników badań pokazuje jak oceniali nową politykę zatrudnienia specjaliści zajmujący się tą problematyką w województwach. Chodziło nam również o uzyskanie propozycji zmian w przypadku, gdy ocena prowadzonej polityki zatrudnienia była negatywna. Takie propozycje przedstawiane przez respondentów w końcowej części ankiety należały jednak do wyjątków. Nie stanowiły podstaw do formułowania merytorycznych wniosków dotyczących przyszłości. Analizując wypowiedzi naszych respondentów nawiązujemy także do wyników niektórych innych badań dotyczących tej problematyki, zwłaszcza prowadzonych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, a także do przemyśleń specjalistów zawartych w wielu publikacjach.

2. ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ PRZEPROWADZONYCH W WYDZIAŁACH ZATRUDNIENIA I SPRAW SOCJALNYCH

Informacje uzyskane w prezentowanej przez nas części ankiety dotyczyły kilku zagadnień. W pierwszej kolejności interesowała nas ogólna ocena miejsca badanych przez nas spraw w założeniach reformy. Poglądy na ten temat były zróżnicowane. W 25 województwach uważano, że problematyka zatrudnienia znalazła właściwe miejsce w założeniach reformy, w 18 udzielono odpowiedzi negatywnych. Jednocześnie w większości województw (31) uznano, że wprowadzone rozwiązania zmieniły w istotny sposób tradycyjne reguły gry w sferze zatrudnienia³. Trzeba jednak zaznaczyć, że aż w 16 odpowiedziano, że nic albo raczej nic się nie zmieniło. Nie wystąpiły zależności między rodzajem odpowiedzi a grupą województw. Interesujące jest porównanie powyższych odpowiedzi. Spośród 25 województw, w których uważano, że problematyka zatrudnienia znalazła właściwe miejsce w założeniach reformy, blisko trzecia część (7) była zdania, że wprowadzone rozwiązania nie zmieniły tradycyjnych reguł gry w zatrudnieniu. Brak zmian był więc dla niektórych respondentów sytuacją

³ W nawiasie podawać będziemy liczbę województw, w których udzielono określonej odpowiedzi.

właściwą w warunkach reformy. Ponadto ponad połowa (13) z tych 25 ankietowanych stwierdziła, że nowe zasady nie sprzyjały aktywnej polityce zatrudnienia. Można sądzić, że łączyli oni brak aktywnej polityki zatrudnienia z właściwym miejscem tej problematyki w założeniach reformy.

Spora część badanych (6) na pytanie o to, czy problematyka zatrudnienia znalazła właściwe miejsce w założeniach reformy odpowiedziała "trudno powiedzieć". Interpretujemy to jako nieumiejętność zajęcia stanowiska. Mogłoby się wydawać, że świadczy to o braku kompetencji tych osób. Jeśli jednak dodamy, że aż w 22 województwach oceny były niezdecydowane, a rozkład odpowiedzi na pytanie o zmianę tradycyjnych reguł gry w sferze zatrudnienia był podobny, to nie należy za to winić respondentów. Świadczy to raczej, podobnie jak szereg odpowiedzi na inne pytania, o nieprecyzyjnym sformułowaniu nowych reguł gry. Nie były one jasne, jednoznaczne i stąd tak dużo różnych i niepewnych opinii.

W większości województw (26) uważano, że nowe zasady nie sprzyjały prowadzeniu aktywnej polityki zatrudnienia, przy czym aż w 23 z nich wyrażono opinię, że reforma w istotny sposób zmieniła reguły gry w zatrudnieniu. Wynika z tego, że oceniano tam zmiany tych reguł negatywnie, przynajmniej z punktu widzenia możliwości prowadzenia aktywnej polityki zatrudnienia. W większości województw (25) uznano, że stosowane przez państwo narzędzia ekonomiczno-finansowe nie wpływały skutecznie na politykę zatrudnienia w przedsiębiorstwie, przy czym w 14 z nich stwierdzono, że nowe zasady umożliwiły prowadzenie takiej polityki. Może to oznaczać, że uważali oni, iż zasady były dobre, ale nie umiano stosować ich w praktyce.

Interesowała nas zależność między oceną możliwości prowadzenia aktywnej polityki zatrudnienia w warunkach reformy a realizacją tej polityki. Działania wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych⁴, o które pytaliśmy to: przemieszczenia siły roboczej między województwami, aktywizacja zawodowa ludności, przekwalifikowywanie pracowników. Okazało się, że w 2/3 województw wydział nie miał wpływu na organizowanie przemieszczeń siły roboczej między województwami. Znaczna część wydziałów organizowała jednak takie przemieszczenia (16). Natomiast niemal we wszystkich województwach (44) podejmowano działania zmierzające do aktywizacji zawodowej ludności. Dotyczyło to przede wszystkim kobiet na urloпах wychowawczych (44) oraz eme-

⁴ Dalej wydziałów.

rytów (42). Prawie wszędzie (45) wydziały uczestniczyły w pracach nad atestacją stanowisk, a wiele z nich (27) prowadziło działalność związaną z przekwalifikowaniem pracowników.

Z badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych w trzech województwach: stołecznym warszawskim, toruńskim i łódzkim wynika, że przemieszczeń w skali prognozowanej nie było⁵. Przepływ zasobów pracy wiązał się przede wszystkim ze wzrostem fluktuacji pracowników. Faktyczne przemieszczenia dotyczyły niemal wyłącznie osób zwalnianych ze zjednoczeń.

Według naszych badań aktywną politykę zatrudnienia prowadzono częściej niż wynikałoby to z ogólnej oceny możliwości prowadzenia takiej polityki w warunkach reformy. Tłumaczymy to tym, że podejmowane działania często nie były skutkiem mechanizmów uruchamianych przez reformę, lecz koniecznością spowodowaną sytuacją na rynku pracy.

Kolejny problem to ocena zmiany roli wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych. Prawie wszyscy respondenci (47) stwierdzili, że reforma przyniosła ograniczenie ich uprawnień w zakresie polityki zatrudnienia. Nowy podział ról między podmiotami tej polityki wpłynął niekorzystnie na pozycję wydziału. Również z odpowiedzi na szereg innych pytań wynikało pośrednio, że badane wydziały poczuły się mniej ważne na terenie swoich województw.

W warunkach reformy wzrosła rola przedsiębiorstwa jako podmiotu polityki zatrudnienia. Nie zawsze jednak było ono w stanie uporać się ze wszystkimi problemami związanymi z zatrudnieniem. Ponadto nie było takiej potrzeby, ponieważ wydziały dysponowały wyspecjalizowanymi kadrami i mogły podejmować działania przydatne przedsiębiorstwom. Proponowały one szereg form współpracy z zakładami, najczęściej więź informacyjną (42) oraz doradztwo (29). Uważały, że przedsiębiorstwa winny same decydować o sprawach zatrudnienia u siebie (40). Jednocześnie jednak niemal jednomyślna była ocena wielkości zgłaszanego przez zakłady pracy zapotrzebowania na pracowników. Prawie we wszystkich województwach (47) uznano je za zbyt wysokie w stosunku do rzeczywistych potrzeb.

Mimo zmian jakie nastąpiły w związku z reformą, aż 39 respondentów odpowiedziało, że wydział czuje się odpowiedzialny za politykę zatrudnienia na swoim terenie. W grupie tej znalazło się 30

⁵ Por. K. Biegańska, H. Retkiewicz, *Przemieszczenia zasobów pracy w wybranych regionach kraju*, IPISS, "Studia i Materiały" 1984, z. 14 (220).

województw, w których stwierdzono, że wydział nie jest w stanie kształtować zatrudnienia popytowego. Trzeba dodać, że zwiększenie możliwości działania kojarzone było z koniecznością wzmocnienia funkcji kontrolnych - głównie w stosunku do przedsiębiorstw (27) oraz funkcji informacyjno-doradczych (23).

Poza ogólnymi pytaniami dotyczącymi zmian roli wydziału w związku z reformą, zadaliśmy także pytania bardziej szczegółowe. Chodziło o wpływ wydziału na kształtowanie struktury zatrudnienia w województwie. W zdecydowanej większości województw (38) odpowiadało "nie" lub "raczej nie". Zdecydowanie "tak" nie odpowiadał nikt. W 11 województwach, w których odpowiedź brzmiała "raczej tak" wymieniano następujące sposoby oddziaływania na strukturę zatrudnienia: określenie kierunków kształcenia dostosowanych do potrzeb, ustalanie zakładów, do których w pierwszej kolejności należy kierować pracowników, tworzenie dodatkowych miejsc pracy, okresowe analizy sporządzane dla przedsiębiorstw. Jednak z uwagi na niewielką liczebność tej grupy oraz brak zdecydowania w odpowiedzi można sądzić, że wpływ wydziałów na strukturę zatrudnienia w województwach nie był duży. Główną przyczyną uniemożliwiająca restrukturyzację zatrudnienia była, co można wywnioskować z odpowiedzi (28), samodzielność przedsiębiorstw i osób poszukujących pracy. Przeszkodą były więc zasady wprowadzone w związku z reformą. Wydaje się, że odpowiedzi te wynikały ze zbyt wąskiego rozumienia restrukturyzacji zatrudnienia. Wiązano ją tylko ze zmianami w przedsiębiorstwie. Restrukturyzacja może przybierać jednak różne formy i nie zawsze leży w gestii przedsiębiorstwa⁶.

Działania różnych podmiotów polityki zatrudnienia winny w efekcie doprowadzić do ukształtowania pożądanej struktury zatrudnienia. W systemie nakazowo-rozdzielczym stosowano szereg instrumentów, które często hamowały przepływ siły roboczej. W większości województw (26) stwierdzono jednak, że rezygnacja z limitów zatrudnienia, blokad i innych działań nakazowo-rozdzielczych nie sprzyja lepszemu rozmieszczeniu tej siły w terenie. Należy zwrócić uwagę, że w ten sposób odpowiedziały wszystkie województwa z grupy pierwszej (tab. 7). Prawie wszystkie województwa z tej grupy oceniły negatywnie politykę zatrudnienia w latach osiemdziesiątych. W większości (30) nie zauważono widocznych zmian w strukturze zatrudnie-

⁶ Por. M. K a b a j, *Zatrudnienie a rozwój gospodarczy, System optymalnego zatrudnienia i wysokich płac*, IPiSS, "Studia i Materiały" 1984, z. 17 (223), s. 53.

nia. W 18 województwach zmiany takie dostrzeżono. Wystąpiła zależność między odpowiedziami i wyodrębnionymi przez nas grupami województw. Zdecydowana większość jednostek zaliczonych do grupy III i IV odpowiedziała "tak" (11 na 14), podobne było zdanie tylko 7 z 35 ankietowanych w pozostałych grupach. Podając przykłady restrukturyzacji najczęściej wymieniano zmiany w strukturze działowo-gałęziowej (9) i restrukturyzację funkcjonalną (8).

Jedną z nieprawidłowości w strukturze zatrudnienia, którą dostrzega się od wielu lat, jest zbyt duży w niej udział pracowników administracyjnych⁷. Działania podejmowane w związku z reformą miały przynieść poprawę sytuacji w tym zakresie. Okazało się, że tylko w 14 województwach zmniejszył się udział pracowników administracyjnych, w 16 wzrósł, w pozostałych nie zanotowano zmian. Problem zmian w strukturze zatrudnienia nie stracił na aktualności w obecnie trwającej reformie gospodarczej⁸.

Interesowała nas również ocena gospodarowania zasobami pracy w przedsiębiorstwach. Pisaliśmy już, że w zdecydowanej większości województw (40) wyrażono opinię, że przedsiębiorstwa powinny same prowadzić w pełni aktywną politykę zatrudnienia. Jednocześnie 3/4 badanych (36) oceniło stosowany przez państwo ekonomiczno-finansowy system oddziaływania na politykę zatrudnienia w przedsiębiorstwie jako nieskuteczny, przy czym prawie wszyscy z nich (34) wskazywali na konieczność zmiany aktów prawnych regulujących sprawę zatrudnienia. Przedsiębiorstwa powinny więc prowadzić samodzielnie politykę zatrudnienia, ale aby zapewnić jej skuteczność konieczne są odpowiednie regulacje prawne.

Nieskuteczność stosowanych narzędzi wiąże się także z odpowiedzią na pytanie o ocenę gospodarowania czynnikiem ludzkim w przedsiębiorstwach. W większości województw (32) nie zauważono poprawy. W dalszym ciągu zapotrzebowanie na pracowników zgłaszane przez zakłady pracy było zbyt duże w stosunku do potrzeb. Z ocen przedstawionych przez dyrektorów wydziałów wynikało, że reforma nie przyniosła pożądanych zmian w strukturze zatrudnienia, generalnie również nie uruchomiła mechanizmów zmuszających do racjonalizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach oraz nie zapewniła skuteczności instrumentów stosowanych przez organy państwowe. Przykłady pozy-

⁷ Por. J. Nowicki, *Paradoksy pełnego zatrudnienia w Polsce*, Warszawa 1990, s. 67.

⁸ Por. E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, Warszawa 1990, s. 251-252.

tywnych zmian były nieliczne. Podobne wnioski wynikają z innych badań, które przeprowadzono w przedsiębiorstwach⁹.

Wiadomo, że wprowadzenie w kilkupastu województwach obowiązkowego pośrednictwa pracy było uzasadniane konkurencyjnością tzw. drugiego rynku pracy (firmy polonijne, gospodarka nieuspołeczniona, oferty osób prywatnych). Interesowało nas jak widzą ten problem w swoich województwach dyrektorzy wydziałów. W 33 przypadkach odpowiedziano, że taki rynek istnieje, w pozostałych, że nie. Widoczna była zależność między rodzajem odpowiedzi i grupą województw. Niemal we wszystkich województwach z III i IV grupy (12 na 14) istniał drugi rynek pracy. Są to z reguły jednostki, których stolice należą do największych miast w Polsce, a w tych najczęściej rozwijały swą konkurencyjną działalność firmy polonijne. Próbowaliśmy szukać zależności między występowaniem tzw. drugiego rynku pracy a sytuacją na rynku pracy określoną nadwyżką, względnie niedoborem siły roboczej. Okazało się, że taka zależność nie występuje. Prawie połowa (16) tych, którzy uważali, że funkcjonuje na ich terenie drugi rynek pracy uznała, że konkurencyjność tego rynku jest znaczna.

Duża konkurencyjność tego rynku mogła spowodować odpływ pracowników z uspołecznionych zakładów pracy. Zapytaliśmy więc czy możliwe było uwzględnienie preferencji zatrudnieniowych w stosunku do gospodarki uspołecznionej. Zdania były podzielone: 25 respondentów uważało, że było to możliwe, 24, że nie. Ci, którzy widzieli taką możliwość podali sposoby preferowania zakładów gospodarki uspołecznionej na rynku pracy. Najczęściej (16) mówiono, że ustala się listę przedsiębiorstw priorytetowych i do nich w pierwszej kolejności kieruje się pracowników.

Niezwykle trudna sytuacja gospodarcza na początku lat osiemdziesiątych budziła niepokoje związane z możliwością wystąpienia bezrobocia. Miała więc powstać zupełnie nowa w warunkach gospodarki socjalistycznej sytuacja na rynku pracy. Należało podjąć działania, które złagodziłyby rysujące się trudności. Najważniejszym zadaniem dla polityki zatrudnienia stała się realizacja zasady pełnego zatrudnienia, przede wszystkim zapewnienie pracy absolwentom. Zahamowanie frontu inwestycyjnego spowodowało, że możliwości zatrudnienia poprzez nakłady inwestycyjne były nierealne¹⁰. Przedsiębiorstwa mo-

⁹ Por. A. K r a j e w s k a, S. K r a j e w s k i, *Gospodarowanie zasobami pracy, [w:] Wpływ instrumentów centralnego sterowania przedsiębiorstwami przemysłu zaopatrzeniowego na efektywność ich działania*, red. W. C a b a n, Instytut Ekonomii Politycznej UŁ, Łódź 1987, s. 30-35 (maszynopis).

¹⁰ Z. D a c h, *Polityka zatrudnienia w warunkach reformy gospodarczej, "Gospodarka Planowa" 1984, nr 11.*

gły więc albo zwolnić zbędnych pracowników, albo zmienić profil produkcji, podejmować produkcję uboczną, rozwijać usługi. Działania te pozwoliłyby wchłonąć powstałą nadwyżkę i byłyby zgodne z założeniami reformy gospodarczej. Pełną zagospodarowanie zasobów pracy zamierzano bowiem osiągnąć poprzez ich przesunięcia z przemysłu, budownictwa i administracji do górnictwa, transportu, usług, rzemiosła, rolnictwa i leśnictwa¹¹. Takie posunięcia wymagały jednak dłuższego czasu¹². Aby więc zapobiec bezrobociu, w atmosferze konfliktów społecznych i silnej presji związków zawodowych, w lipcu 1981 r. rząd podjął decyzję o możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę¹³. Interesowało nas, jak z perspektywy lat dyrektorzy wydziałów oceniają tę decyzję. Prawie wszyscy (45) powiedzieli, że była ona błędna i spowodowała poważne perturbacje na rynku pracy. W wielu województwach powstał lub pogłębił się już istniejący deficyt siły roboczej. Odeszło z rynku pracy wielu specjalistów, których nie można było zastąpić, zwłaszcza w krótkim okresie. Niektóre przedsiębiorstwa znalazły się w bardzo trudnej sytuacji. Wśród odchodzących na wcześniejsze emerytury znaczną część stanowili robotnicy wykwalifikowani, a więc pracownicy produkcyjni. Miało to na pewno wpływ na brak zmiany udziału pracowników administracyjnych w zatrudnieniu, a nawet na jego wzrost w wielu województwach. Nie uruchomiono bowiem jednocześnie mechanizmów pobudzających do racjonalizacji zatrudnienia.

Ocena decyzji o możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury była więc zgodna z tym, co na ten temat od dawna się pisze oraz z odczuciami społecznymi. Znalazły się jednak trzy województwa, w których prezentowano odmienny pogląd - decyzję tę oceniono pozytywnie. W dwóch przypadkach było to związane z sytuacją na lokalnym rynku pracy. W jednym z województw kobiety, które odeszły na wcześniejsze emerytury zwolniły miejsca dla tych, które poszukiwały zatrudnienia. W ten sposób poprawiono sytuację na kobiecym rynku pracy. W przeciwnym razie konieczne byłoby tworzenie nowych miejsc pracy bądź przekazywanie nadwyżek kobiecej siły roboczej do innych województw. W drugim stwierdzono, że dzięki tej decyzji uniknięto bezrobocia; zwolnione miejsca pozwoliły na likwidację nadwyżek siły

¹¹ M. O l ę d z k i, *Zatrudnienie społecznie racjonalne. Propozycja współdziałania*, Warszawa 1985, s. 119.

¹² Należy zaznaczyć, że konieczność zmian w strukturze zatrudnienia jest sprawą wciąż aktualną.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie szczególnych zasad przechodzenia na emeryturę pracowników uspołecznionych zakładów pracy w okresie do dnia 31 grudnia 1981 r., "Dziennik Ustaw" 1981, nr 19, poz. 95.

roboczej. Wypowiedź trzecia miała inny charakter. Uważano, że sytuacja zatrudnieniowa, jaka powstała w wielu województwach (deficyt siły roboczej) nie wynikała z tego, że decyzja o wcześniejszych emeryturach była błędna, lecz z nieumiejętnego korzystania przez dyrektorów przedsiębiorstw z uprawnień. Pracownicy mogli, ale nie musieli odejść. Tymczasem często wręcz namawiano ich do podjęcia takiej decyzji. W wielu zakładach wytworzyła się swego rodzaju psychoza - strach przed bezrobociem i masowe wysyłanie pracowników na wcześniejsze emerytury. Nie wszyscy odchodzili z ochotą, część z nich po pewnym czasie powróciła do swoich zakładów. Gdyby polityka prowadzona w przedsiębiorstwach nie była tak krótkowzroczna, odpiływ kadr byłby na pewno znacznie mniejszy.

Oceniając politykę zatrudnienia prowadzoną w latach osiemdziesiątych, aż w 39 województwach powiedziano, że była ona mało sprawna i skuteczna. Na ogół (28) opowiadano się za powrotem do narzędzi systemu nakazowo-rozdzielczego. Na pytanie, o które narzędzia chodzi, najczęściej wymieniano: obowiązkowe pośrednictwo pracy dla niektórych kategorii zatrudnionych (14), obowiązkowe pośrednictwo pracy w ogóle (9), stosowanie blokad zatrudnienia (7), zatwierdzanie przez organy terenowe programów przyjęć do pracy w przedsiębiorstwach (8), oraz w 5 przypadkach stosowanie limitów zatrudnienia (tab. 12, 13).

Analiza ujawnia pewne sprzeczności w odpowiedziach. Z jednej strony bowiem zdecydowana większość (40) ankietowanych uważała, że przedsiębiorstwa powinny prowadzić w pełni samodzielną politykę zatrudnienia, z drugiej natomiast aż 28 chciało powrotu do narzędzi nakazowo-rozdzielczych. Powrót do tych narzędzi z samej swej istoty ograniczyłby samodzielność przedsiębiorstw.

3. ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ PRZEPROWADZONYCH W WOJEWÓDZKICH KOMISJACH PLANOWANIA

O ile sprawy zatrudnienia były głównym przedmiotem działalności wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych, to w przypadku wojewódzkich komisji planowania stanowiły one jeden z elementów opracowywanych przez nie planów społeczno-gospodarczych. Można więc przypuszczać, że zakres wiedzy na temat zatrudnienia był tutaj węższy. Ponieważ układ pytań w analizowanej części ankiet był w obu urzędach taki sam, analizę przeprowadzimy w podobny sposób, co umożliwi porównanie ankiet.

Cztery pierwsze pytania wiązały się z ogólną oceną miejsca badanej przez nas problematyki w założeniach reformy. W 35 województwach uważano, że sprawy zatrudnienia znalazły właściwe miejsce w tych założeniach, w 11 udzielono odpowiedzi negatywnych, a w 3 przypadkach nie umiano zająć stanowiska. Jednocześnie w większości województw (27) uznano, że rozwiązania wprowadzone w związku z reformą nie zmieniły w istotny sposób tradycyjnych reguł gry w sferze zatrudnienia, zaś w 17, że zmiany takie nastąpiły. Pięciokrotnie nie zajęto w tej sprawie stanowiska.

Interesujące jest porównanie odpowiedzi na dwa pierwsze pytania. Spośród 35 województw, w których uważano, że problematyka zatrudnienia znalazła właściwe miejsce w założeniach reformy większość respondentów (19) była zdania, że wprowadzone rozwiązania nie zmieniły tradycyjnych zasad w zatrudnieniu. Tylko w 8 przypadkach odpowiedziano jednocześnie na oba pytania negatywnie, a więc uznano, że sprawy zatrudnienia nie znalazły właściwego miejsca w założeniach reformy, bowiem nie zmieniły się reguły gry w tej sferze. Oznacza to, że wielu ankietowanych uważało brak zmian w sferze zatrudnienia za sytuację właściwą w warunkach reformy.

Nie wystąpiły istotne zależności między oceną miejsca zatrudnienia w reformie a odpowiedziami na niektóre pytania. Ci, którzy pozytywnie ocenili miejsce zatrudnienia w założeniach reformy nieco częściej uważali, że potrzebna jest ustawa o zatrudnieniu (16 na 23) niż ci, którzy mieli odmienny pogląd (7 na 11). Na pytanie o sprawy wymagające uregulowania najczęściej odpowiadano, że ustawa winna objąć całość problemów związanych z polityką zatrudnienia (9). Drugą w kolejności grupę stanowili ci, którzy wymieniali pośrednictwo pracy (8).

Bez względu na ocenę miejsca zatrudnienia w założeniach reformy niemal wszyscy uważali, że uprawnienia komisji dotyczące zatrudnienia są wystarczające i nie ma potrzeby ich rozszerzania. Porównanie odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania wprowadzone w reformie gospodarczej zmieniły w istotny sposób tradycyjne reguły postępowania w sferze zatrudnienia z odpowiedziami na kilka innych pytań również wskazuje na brak zależności, a czasami nawet na brak logiki w wypowiedziach. Spośród 27 województw, w których odpowiedziano, że nie zmieniły się zasady zatrudnienia, w 17 uważano, że organy państwowe nie są odpowiedzialne za politykę zatrudnienia, a w 18, że państwo nie wpływa na politykę zatrudnienia w przedsiębiorstwie przez system ekonomiczno-finansowy. Jednoczesne udzielanie takich odpowiedzi oznacza, że spora część respondentów nie wiedziała, na

czym polegały reguły postępowania w sferze zatrudnienia przed reformą i co się zmieniło. Częściowo wynikało to zapewne z tego, że nie dostrzegali oni zmian w praktyce, w codziennym działaniu i uważali w związku z tym, że to zasady się nie zmieniły. Jest to w pewnym sensie potwierdzenie opinii, że pozytywne skutki reformy nie były widoczne, nie była ona po prostu realizowana zgodnie z założeniami.

W ostatnim z czterech ogólnych pytań chodziło o ocenę, czy nowe zasady gospodarowania sprzyjają prowadzeniu aktywnej polityki zatrudnienia. Czy stworzono warunki umożliwiające optymalizację wykorzystania zasobów pracy? Odpowiedzi były zróżnicowane, przy czym najczęściej (24) sądzono, że nowe zasady nie sprzyjały prowadzeniu aktywnej polityki zatrudnienia, w 20 przypadkach odpowiedzi brzmiały "tak" lub "raczej tak", a w 5 województwach nie umiano zająć stanowiska. Trzeba dodać, że respondenci rzadko wypowiadali się w sposób zdecydowany. W analizie przyjęliśmy wprowadzić za odpowiedzi pozytywne "tak" i "raczej tak", a za negatywne "nie" i "raczej nie", ale zdecydowanie przeważały sformułowania "raczej tak" i "raczej nie". Występowały one czasami trzy razy częściej niż sądy zdecydowane.

Odpowiedzi na pytanie dotyczące zmian w strukturze zatrudnienia były rozłożone równomiernie. W 11 województwach spośród tych, których przedstawiciele uważali, że reforma sprzyja aktywnej polityce zatrudnienia (20) zmieniła się struktura zatrudnienia, w 9 nie było zmiany. W drugiej grupie (24) o zmianie struktury mówiło 13 respondentów, według 11 natomiast nic się nie zmieniło. Ponadto w pierwszej grupie w 8 przypadkach stwierdzono, że nie uległ zmianie udział pracowników administracyjnych w zatrudnieniu, w 3, że udział ten wzrósł, a w 5, że zmniejszył się. W drugiej grupie natomiast zmian nie zanotowano w 13 województwach, spadek udziału w 6, a wzrost w 4.

W województwach, w których uważano, że reforma nie sprzyja aktywnej polityce zatrudnienia prawie jednomyślnie (21 na 24) oceniono politykę zatrudnienia lat osiemdziesiątych jako mało skuteczną i sprawną. Jednocześnie w obu grupach zdecydowanie przeważali przeciwnicy powrotu do tradycyjnych narzędzi zatrudnienia (15 na 20 i 19 na 24).

Wspominaliśmy już, że porównywanie odpowiedzi na różne, ale łączące się ze sobą pytania wskazuje czasami na brak konsekwencji w toku myślenia. Jednym z przykładów może być tu porównanie odpowiedzi na pytanie, czy reforma sprzyja aktywnej polityce zatrudnienia,

z odpowiedziami na pytanie o potrzebę zmiany aktów prawnych dotyczących spraw zatrudnienia. Spośród 20 respondentów, którzy ocenili warunki reformy jako sprzyjające aktywnej polityce zatrudnienia aż 3/4 (15) dostrzegają potrzebę zmiany aktów prawnych. Spośród 22, którzy ocenili te warunki negatywnie taką potrzebę wymieniło 12. A więc ci, którzy uważali, że reforma nie sprzyjała aktywnej polityce zatrudnienia rzadziej widzieli potrzebę zmiany aktów prawnych niż ci, którzy pozytywnie ją oceniali z punktu widzenia możliwości oddziaływania na sprawy zatrudnienia. Może są to po prostu przeciwnicy wszelkich zmian i wolą, aby możliwości działania określone prawnie były jak najmniejsze.

Analiza przestrzenna odpowiedzi na powyższe pytania nie wykazała zależności między rodzajem odpowiedzi i grupą województw (tab. 1, 2, 3).

T a b e l a 1

Czy problematyka zatrudnienia znalazła właściwe miejsce w założeniach reformy?

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Tak	2	11	0	1	14	2	4	3	1	10
Raczej tak	2	5	3	1	11	3	14	7	1	25
Raczej nie	1	6	3	1	11	2	3	1	1	7
Nie	1	3	3	0	7	1	3	0	0	4
Trudno powiedzieć	2	2	2	0	6	0	3	0	0	3
Razem	8	27	11	3	49	8	27	11	3	49

Ź r ó d ł o: Opracowano na podstawie wydruków komputerowych zawierających wyniki badań ankietowych na temat "Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych oraz wojewódzkie komisje planowania w kształtowaniu i realizacji polityki zatrudnienia".

W warunkach reformy głównym podmiotem polityki zatrudnienia stało się przedsiębiorstwo. Uległy w związku z tym zmianom funkcje pozostałych podmiotów. W przypadku wojewódzkich komisji planowania zmiany te odczuwane były w mniejszym stopniu niż w wydziałach zatrudnienia i spraw socjalnych. W zdecydowanej większości województw (30) mówiono, że nowy podział ról między państwem i przedsiębiorstwem nie wpłynął na zmianę pozycji komisji. Trzeba jednak zaznaczyć, że w wielu przypadkach uznano, iż kompetencje komisji

zostały ograniczone. Znalazły się tutaj wszystkie trzy województwa z IV grupy. Jednocześnie jednak w niemal wszystkich komisjach stwierdzono (46), że nie ma potrzeby rozszerzania ich uprawnień w zakresie zatrudnienia. Nasuwa się więc wniosek, że w województwach, w których uważano, że reforma ograniczyła ich uprawnienia, oceniono je pozytywnie. Tym bardziej, że w 8 przypadkach mimo zmniejszenia uprawnień komisje czuły się odpowiedzialne za politykę zatrudnienia w swoim województwie i uważały, że zakres uprawnień odpowiada pełnionej przez nie roli. Zdecydowana większość respondentów (39) była przeciwna powrotowi do narzędzi bezpośredniego oddziaływania na zatrudnienie.

T a b e l a 2

Czy rozwiązania wprowadzone w reformie zmieniły istotnie tradycyjne reguły gry w sferze zatrudnienia?

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Tak	7	9	5	0	21	1	4	0	0	5
Raczej tak	0	5	4	1	10	1	7	2	2	12
Raczej nie	0	6	2	2	10	5	9	6	1	21
Nie	1	5	0	0	6	0	4	2	0	6
Trudno powiedzieć	0	2	0	0	2	1	3	1	0	5
Razem	8	27	11	3	49	8	27	11	3	49

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Mimo że przedsiębiorstwa stały się głównym podmiotem polityki zatrudnienia, w planowej gospodarce konieczne były związki między nimi a innymi podmiotami, które miały szersze spojrzenie na tę problematykę. Pytaliśmy o propozycje współpracy komisji z przedsiębiorstwami. Wymieniano przede wszystkim więź informacyjną, a więc wzajemne przekazywanie sobie informacji (39). Dla komisji bowiem ważne było jakie zapotrzebowanie na pracowników przewidywały przedsiębiorstwa. Chodziło także o wskazanie kierunków tego zapotrzebowania w dalszej przyszłości, celem odpowiedniego planowania kształcenia. Czasami (6) uważano, że współdziałanie komisji z przedsiębiorstwami nie jest potrzebne. Były to głównie województwa z dwóch pierwszych grup.

Z ogólną oceną zmiany roli komisji wiąże się odpowiedź na py-

Tabela 3

Czy nowe zasady gospodarowania sprzyjają prowadzeniu aktywnej polityki zatrudnienia?

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Tak	1	5	0	1	7	0	4	1	0	5
Raczej tak	2	6	3	1	12	2	7	5	1	15
Raczej nie	1	7	5	0	13	2	7	3	1	14
Nie	4	6	2	1	13	2	6	1	1	10
Trudno powiedzieć	0	3	1	0	4	1	3	1	0	5
Razem	8	27	11	3	49	8	27	11	3	49

Źródło: Jak w tab. 1.

tanie, czy słuszne jest stwierdzenie, że w warunkach reformy główny ciężar odpowiedzialności za gospodarowanie zasobami pracy, ich przeszkolenie i przemieszczenie spoczywa na organach państwowych. Zdecydowana większość respondentów (30) uważała, że organy państwowe nie są odpowiedzialne za politykę zatrudnienia, 11 miało odmienny pogląd, a 5 nie umiało zająć stanowiska. W obu grupach z kolei (20 na 30 i 7 na 11) większość oceniła negatywnie politykę zatrudnienia w latach osiemdziesiątych.

Niezależnie od odpowiedzi na pytanie o odpowiedzialność za politykę zatrudnienia większość respondentów (29) uważała, że potrzebna jest zmiana aktów prawnych regulujących tę problematykę. Potrzebę ustawy o zatrudnieniu widziało 27 z nich. Wymieniając zagadnienia, które winny być uregulowane, 9 twierdziło, że ustawą trzeba objąć wszystkie sprawy związane z zatrudnieniem, a 8, że tylko pośrednictwo pracy. Niemal wszyscy natomiast byli przeciwni powoływaniu centralnego ośrodka koordynacji zatrudnienia uzasadniając to przede wszystkim tym, że taką funkcję pełnią istniejące organy centralne.

Bez względu na ocenę zmiany swej pozycji w warunkach reformy prawie wszystkie komisje współpracowały z wydziałami zatrudnienia i spraw socjalnych. Współpraca koncentrowała się wokół takich spraw, jak opracowywanie materiałów planistycznych i sprawozdawczych (41), ustalanie kierunków kształcenia (16) i opiniowanie decyzji lokalizacyjnych (9). Zakres tej współpracy oceniono pozytywnie. W 40 województwach uważano, że nie ma potrzeby rozszerzania wspólnych działań.

Z uzyskanych informacji wynika, że komisje raczej nie miały wpływu na kształtowanie struktury zatrudnienia w województwach. Uzasadniano to przede wszystkim brakiem narzędzi, za pomocą których można ingerować w sprawę zatrudnienia (34). Wymieniano również trudną sytuację na rynku pracy (6) oraz brak potrzeby takiego wpływu (6). Nie widać zróżnicowania odpowiedzi w zależności od poziomu rozwoju województw (tab. 4 i 5).

T a b e l a 4

Czy organy państwowe są w warunkach reformy odpowiedzialne za gospodarowanie zasobami pracy?

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Tak	0	3	0	1	4	0	4	0	0	4
Raczej tak	1	5	3	0	9	2	1	4	0	7
Raczej nie	3	3	4	0	10	4	7	2	2	15
Nie	3	16	4	2	25	0	11	4	0	15
Trudno powiedzieć	1	0	0	0	1	2	4	1	1	8
Razem	8	27	11	3	49	8	27	11	3	49

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

W systemie nakazowo-rozdzielczym stosowano szereg instrumentów, które utrudniały przepływ siły roboczej. Rezygnacja z nich, jak sądziła większość respondentów (30), sprzyjała lepszemu rozmieszczeniu siły roboczej w terenie. Dwudziestu z nich powiedziało, że w ich województwach nastąpiły zmiany w strukturze zatrudnienia.

Jedną z nieprawidłowości w strukturze zatrudnienia był zbyt duży w nim udział pracowników administracyjnych. Czynności podejmowane w związku z reformą miały przynieść poprawę w tym zakresie. Jak oceniali respondenci efekty tych działań w swoich województwach? W blisko połowie jednostek (22) nie zauważono zmian, w 12 udział pracowników administracyjnych zmniejszył się, w 7 wzrósł, a 6 respondentów nie dysponowało informacjami na ten temat.

Trzy pytania wiązały się z gospodarowaniem zasobami pracy w przedsiębiorstwie. Niemal wszędzie (45) wyrażono opinię, że przedsiębiorstwa powinny same prowadzić w pełni aktywną politykę zatrudnienia. Zwraca uwagę zdecydowany charakter wypowiedzi. Aż w 34 przypadkach odpowiedź brzmiała "tak". Jednocześnie w większości ko-

T a b e l a 5

Propozycje współdziałania wydziału/komisji z przedsiębiorstwami

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Więź informacyjna	6	25	8	3	42	6	21	10	2	39
Doradztwo	1	13	5	1	20	0	0	0	0	0
Kontrola zakładu pracy	0	1	1	0	2	0	0	0	0	0
Umowy między WZiSS a zakładem pracy	2	2	1	0	5	0	0	0	0	0
Obligatoryjne pośrednictwo pracy ^a	2	1	2	0	5	0	0	0	0	0
Brak propozycji	0	0	0	0	0	1	4	0	1	6
Inne	3	8	4	3	18	2	8	4	0	14
Razem	14	50	21	7	92	9	33	14	3	59

^a dla niektórych kategorii osób.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

misji (31) uważano, że stosowany przez państwo ekonomiczno-finansowy system oddziaływania na politykę zatrudnienia w przedsiębiorstwie jest nieskuteczny. Odmienne zdanie wyrażono w 11 przypadkach, sześciokrotnie nie umiano zająć stanowiska. W obu jednak grupach większość respondentów (odpowiednio 17 i 7) wskazywała na konieczność zmiany aktów prawnych regulujących sprawę zatrudnienia. A więc zgadzając się co do tego, że przedsiębiorstwa powinny same decydować o gospodarowaniu czynnikiem ludzkim u siebie uważano, iż skuteczność tych działań wymaga nowych regulacji prawnych.

Nieskuteczność stosowanych narzędzi wynika również z odpowiedzi na pytanie o ocenę wykorzystania czynnika ludzkiego w przedsiębiorstwie. Odpowiedzi pozytywnych było 21, negatywnych 23, a w 5 przypadkach nie umiano zająć stanowiska. Zwraca uwagę bardzo mała liczba opinii zdecydowanych. Wśród ocen pozytywnych tylko 3 razy odpowiedziano "tak", a 18 razy "raczej tak", wśród negatywnych 4 razy "nie", a 19 razy "raczej nie". Można sądzić, że świadczy to o braku informacji, które pozwoliłyby respondentom na bardziej precyzyjną opinię.

Z ocen przedstawionych przez ankietowanych wynika, że reforma nie uruchomiła mechanizmów, które spowodowałyby lepsze wykorzysta-

nie czynnika ludzkiego w przedsiębiorstwie. Nie wystąpiły prawidłowości w przestrzennym rozkładzie odpowiedzi (tab. 6, 7, 8, 9, 10).

Tabela 6

Czy poprawiło się wykorzystanie czynnika ludzkiego w przedsiębiorstwach?

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Tak	1	2	0	0	3	0	3	0	0	3
Raczej tak	2	4	4	0	10	4	6	7	1	18
Raczej nie	3	11	6	3	23	3	11	4	1	19
Nie	2	7	0	0	9	0	4	0	0	4
Trudno powiedzieć	0	2	1	0	3	1	3	0	1	5
Razem	8	26	11	3	48	8	27	11	3	49

Źródło: Jak w tab. 1.

Jak już wspominaliśmy, wprowadzenie w kilkunastu województwach obowiązkowego pośrednictwa pracy było uzasadnione konkurencją tzw. drugiego rynku pracy (firmy polonijne, gospodarka nieuspołeczniona, oferty osób prywatnych). Interesowało nas, jak widzą ten problem w swoich województwach przewodniczący komisji planowania. Okazało się, że w 34 województwach taki rynek istniał, w 15 nie. Podobnie jak w wydziałach zatrudnienia próbowaliśmy szukać zależności między występowaniem tzw. drugiego rynku pracy a nadwyżką, względnie niedoborem siły roboczej w województwie. Z odpowiedzi respondentów wynikało, że taka zależność nie występuje. Większość tych, którzy uważali, że funkcjonuje u nich tzw. drugi rynek pracy uznała, że jego konkurencyjność jest znaczna (19), 12 - że nieznaczna, w jednym przypadku nie umiano zająć stanowiska.

Konkurencyjność drugiego rynku pracy miała czasami wpływ na niekontrolowane przemieszczenia pracowników z uspołecznionych zakładów pracy do gospodarki nieuspołecznionej. Zapytaliśmy więc, czy możliwe było uwzględnienie preferencji zatrudnieniowych w stosunku do gospodarki uspołecznionej. Zdania były podzielone, 25 badanych uważało, że było to możliwe. Najczęściej mówiono, że ustalano listy przedsiębiorstw priorytetowych i do nich w pierwszej kolejności kierowano pracowników (11). W 33 województwach nie widziano takiej możliwości. Nie można dostrzec związku między rodzajem odpowiedzi i grupą województw.

Tabela 7

Czy rezygnacja z nakazowo-rozdzielczych instrumentów polityki zatrudnienia sprzyja lepszemu rozmieszczeniu siły roboczej w terenie?

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Tak	0	5	1	1	7	2	11	4	1	18
Raczej tak	0	6	4	0	10	3	6	3	0	12
Raczej nie	4	2	3	1	10	2	5	0	0	7
Nie	3	12	1	0	16	1	1	1	0	3
Trudno powiedzieć	1	2	2	1	6	0	4	3	2	9
Razem	8	27	11	3	49	8	27	11	3	49

Źródło: Jak w tab. 1.

Tabela 8

Czy nastąpiła widoczna zmiana struktury zatrudnienia w województwie po roku 1982?

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Tak	2	5	8	3	18	5	14	7	3	29
Nie	6	21	3	0	30	3	13	4	0	20
Razem	8	26	11	3	48	8	27	11	3	49

Źródło: Jak w tab. 1.

Cztery ostatnie pytania bezpośrednio lub pośrednio wiązały się z oceną polityki zatrudnienia w latach osiemdziesiątych. Sytuacja społeczno-ekonomiczna na początku tego okresu zadecydowała o wprowadzeniu możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Z perspektywy kilku lat decyzję tę ocenia się z reguły negatywnie, oczywiście z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki. Przewodniczących komisji planowania również prosiliśmy o ocenę tej decyzji. Odpowiedzi były prawie jednomyślne. W 47 województwach uznano, że była ona błędna i spowodowała poważne kłopoty na rynku pracy. Uza-

sadnienie tej oceny było podobne do argumentacji w wydziałach zatrudnienia. W wielu województwach powstał lub pogłębił się już istniejący deficyt siły roboczej. Miało to na pewno wpływ na brak pozytywnych zmian w strukturze zatrudnienia. W jednym z województw zasygnalizowano inne negatywne zjawisko, jakim był odpływ siły roboczej z rolnictwa do miast, gdzie powstała możliwość znalezienia pracy. Ocena komisji planowania była więc zgodna z powszechnie prezentowaną na ten temat opinią. Znalazły się jednak dwa województwa, w których przedstawiono odmienny pogląd - decyzję o możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury oceniono pozytywnie. Dodajmy, że nie były to te same województwa, w których podobną opinię przedstawili dyrektorzy wydziałów zatrudnienia. Podobne natomiast było uzasadnienie. W jednym przypadku powiedziano, że dzięki tej decyzji uniknięto kłopotów na rynku pracy. Drugie uzasadnienie miało bardziej ogólny charakter. Uważano tam, że decyzja była słuszna, ale nie zadziałały mechanizmy reformy, w wyniku których miała wzrosnąć wydajność pracy i które miały skłaniać do racjonalizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach. W efekcie nastąpiły na rynku pracy perturbacje, których można było uniknąć.

T a b e l a 9

Przykłady zmian w strukturze zatrudnienia

Rodzaj zmian	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych ^a					Wojewódzkie komisje planowania ^b				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Działowo-gałęziowe	0	2	6	1	9	4	10	7	2	23
Funkcjonalne	0	4	1	3	8	2	3	0	0	5
Przestrzenne	0	0	0	0	0	0	3	1	0	4
Inne	2	2	1	1	6	0	0	0	1	1
Razem	2	8	8	5	23	6	16	8	3	33

^a dotyczy 18 województw.

^b dotyczy 29 województw.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Oceniając politykę zatrudnienia w latach osiemdziesiątych, aż w 33 województwach stwierdzono, że była ona mało sprawna i mało skuteczna (por. tab. 11). Pozytywną ocenę uzyskaliśmy w 9 wojewódz-

T a b e l a 10

Zmiany udziału pracowników administracyjnych w zatrudnieniu ogółem
w zakładach pracy od 1980 r.

Rodzaj odpowiedzi	Wydział zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Zmniejszył się	2	8	2	2	14	2	8	2	0	12
Wzrósł	4	6	5	1	16	3	3	1	0	7
Nie uległ zmianom	2	13	3	0	18	2	15	4	1	22
Razem	8	27	10	3	48 ^a	7	26	7	1	41 ^b

^a w jednym województwie nie odpowiedziano na pytanie.

^b w sześciu województwach nie dysponowano odpowiednimi informacjami, w jednym nie udzielono odpowiedzi.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

twach, siedmiokrotnie nie umiano zająć stanowiska. Mimo takiej opinii tylko w 8 województwach (wszystkie z I i II grupy) uważano, że pożądany byłby powrót do tradycyjnych narzędzi polityki zatrudnienia. W zdecydowanej większości (39) wyrażono odmienny pogląd, a w 2 przypadkach nie dokonano oceny. Respondenci, którzy opowiadali się za powrotem do narzędzi bezpośrednich najczęściej wymieniali: obowiązkowe pośrednictwo pracy (5), stosowanie blokad zatrudnienia (4), limitów zatrudnienia (3), zatwierdzanie przez terenowe organy zatrudnienia przyjęć do pracy w przedsiębiorstwach (3).

T a b e l a 11

Czy państwowa polityka zatrudnienia w latach osiemdziesiątych
była mało sprawna i mało skuteczna?

Rodzaj odpowiedzi	Wydział zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Tak	2	12	3	1	18	1	12	3	0	16
Raczej tak	4	10	6	1	21	4	11	1	1	17
Raczej nie	1	4	2	0	7	1	4	2	1	8

Tabela 11 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Nie	1	1	0	0	2	0	0	1	0	1
Trudno powiedzieć	0	0	0	1	1	2	0	4	1	7
Razem	8	27	11	3	49	8	27	11	3	49

Źródło: Jak w tab. 1.

4. PORÓWNANIE WYNIKÓW ANKIET

Nie wnikając w treść wypowiedzi można zauważyć, że w komisjach planowania znacznie częściej nie umiano zająć stanowiska, co wyrażało się w liczniejszych odpowiedziach sformułowanych: "trudno powiedzieć". Częściej również odpowiadano "raczej tak" i "raczej nie". Stosunkowo mało było sądów zdecydowanych. Świadczy to zapewne o tym, że przedstawiciele komisji planowania czuli się mniej pewni w problematyce, o którą pytaliśmy. Czasami jednak ich opinie były bardziej zgodne z duchem reformy (tab. 12). Zwraca uwagę rozbieżność odpowiedzi udzielanych w obu instytucjach, czasami znaczna. O ile różnice te są uzasadnione w przypadku pytań o charakterze ogólnym, to trudno znaleźć taką przyczynę, gdy chodzi o konkretną sytuację w województwie.

Tabela 12

Czy byłby pożądanym powrót do niektórych narzędzi nakazowo-rozdziałczych w dziedzinie zatrudnienia?

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Tak	2	8	1	0	11	0	2	0	0	2
Raczej tak	4	9	3	1	17	2	4	0	0	6
Raczej nie	2	5	1	0	8	0	5	2	1	8
Nie	0	5	5	1	11	5	16	8	2	31
Trudno powiedzieć	0	0	1	1	2	1	0	1	0	2
Razem	8	27	11	3	49	8	27	11	3	49

Źródło: Jak w tab. 1.

Pośród pytań o ogólną ocenę miejsca badanej problematyki w założeniach reformy, największa zgodność odpowiedzi dotyczyła pytania trzeciego. W pierwszej grupie (wydziały) 42 respondentów, a w drugiej (komisje) 44 uważało, że reforma nie osłabia powszechnego prawa do pracy. Również odpowiedzi na pytanie, czy reforma sprzyja prowadzeniu aktywnej polityki zatrudnienia były dość zbieżne (tab. 3). Istotne różnice wystąpiły natomiast w przypadku dwóch pierwszych pytań. W komisjach znacznie częściej (35) niż w wydziałach (25) uważano, że sprawy zatrudnienia znalazły właściwe miejsce w założeniach reformy. Odmienny był natomiast rozkład odpowiedzi na pytanie o zmianę reguł postępowania w sferze zatrudnienia. O zmianie tych reguł częściej mówiono w wydziałach (31) niż w komisjach (17). Trzeba jednak zaznaczyć, że w komisjach znacznie więcej było sądów niezdecydowanych tak w przypadku pierwszego, jak i drugiego pytania (tab. 1 i 2).

Druga grupa pytań, której celem było poznanie oceny zmiany roli badanych instytucji w warunkach reformy nie może być porównywana pod względem podobieństwa odpowiedzi. Tylko jedno z tych pytań (Czy słuszne jest twierdzenie, iż w warunkach reformy gospodarczej główny ciężar odpowiedzialności za gospodarowanie zasobami pracy, ich przeszkolenie i przemieszczenie spoczywa na organach państwowych?) miało charakter ogólny. W wydziałach nieco częściej (35) niż w komisjach (30) udzielano negatywnej odpowiedzi na to pytanie. Zwraca uwagę dość liczna grupa komisji (8), w których stwierdzano "trudno powiedzieć". Taka była opinia tylko jednego wydziału.

Rozbieżności w odpowiedziach na pozostałe z tej grupy pytań wynikają z odmiennych funkcji obu instytucji w zakresie zatrudnienia. Są więc w pełni uzasadnione.

Kolejna grupa pytań stanowiła podstawę do oceny zmian w gospodarowaniu zasobami pracy. Wyraźnie widać, że bardziej pozytywnie przyjmowali te zmiany przedstawiciele komisji niż wydziałów (tab. 6, 7, 8, 9). Trzeba jednak zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję przedstawicieli komisji. O ile na pytanie "Czy oddziaływanie państwa poprzez system ekonomiczno-finansowy (narzędzia o charakterze parametrów ekonomicznych) skutecznie wpływa na politykę zatrudnienia w przedsiębiorstwach?" większość z nich (podobnie jak w wydziałach 36), odpowiedziała "nie" lub "raczej nie", to na pytanie bezpośrednio związane z oceną gospodarowania zasobami pracy w komisjach częściej odpowiadano pozytywnie. Na przykład w 21 komisjach, a tylko w 13 wydziałach uważano, że poprawiło się wykorzystanie czynnika ludzkiego w przedsiębiorstwach. Zdecydowanie częściej (30)

uważano w wojewódzkich komisjach planowania, że rezygnacja z instrumentów charakterystycznych dla systemu nakazowo-rozdzielczego sprzyja lepszemu rozmieszczeniu siły roboczej w terenie¹⁴. Były tu tylko 3 odpowiedzi zdecydowanie negatywne, w wydziałach aż 16. Również częściej w komisjach (29) niż w wydziałach (18) dostrzegano zmiany w strukturze zatrudnienia następujące w województwie po roku 1982. O zmianach w strukturze działowo-gałęziowej mówiono w 23 komisjach, a tylko w 9 wydziałach (tab. 9). Rozbieżne były także informacje dotyczące zmian udziału pracowników administracyjnych w zatrudnieniu po 1982 r. O wzroście tego udziału mówiono w 14 wydziałach i w 7 komisjach. Zdecydowana większość respondentów w obu grupach uważała natomiast, że przedsiębiorstwa powinny prowadzić własną, samodzielną politykę zatrudnienia. Nieco częściej sądzono tak w komisjach (45) niż w wydziałach (40).

Wydaje się, że bardziej realna jest ocena, którą przedstawiły wydziały zatrudnienia. Zbyt ni optywizm komisji wynika prawdopodobnie z braku informacji. Udzielano czasami odpowiedzi "na wyczucie" i nie mając pewności jak jest naprawdę, oceniano raczej pozytywnie niż negatywnie. Świadczą o tym także dość liczne odpowiedzi niezdecydowane: "trudno powiedzieć" oraz "brak informacji" (tab. 10).

Analiza wyników badań wskazuje na dość dużą zbieżność poglądów na występowanie tzw. drugiego rynku pracy. Podobnie oceniały obie instytucje decyzję o możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Niemal wszystkie województwa uznały ją za złą. Tylko w trzech wydziałach i w dwóch komisjach uznano, że decyzja ta była słuszna. Dość podobna była także w obu grupach ocena państwowej polityki zatrudnienia w latach osiemdziesiątych. Negatywne oceny podały 33 komisje i 30 wydziałów. Zwraca natomiast uwagę zdecydowana rozbieżność odpowiedzi na pytanie "Czy byłby pożądany powrót do niektórych narzędzi nakazowo-rozdzielczych w dziedzinie zatrudnienia?" (tab. 12). Za powrotem do nich opowiedziało się tylko 8 komisji, a aż 28 wydziałów. Aż w 31 komisjach, a tylko w 11 wydziałach, odpowiedziano zdecydowanie "nie". Wiąże się to zapewne z tym, że posługiwanie się tymi narzędziami nie stanowiło nigdy kompetencji komisji planowania. Łatwiej było im po prostu zająć stanowisko zgodne z duchem reformy, a nie związane z żadnymi konkretnymi działaniami z ich strony. Wydziały zatrudnienia natomiast lepiej czuły się w dawnej roli, mając do dyspozycji narzędzia, które powodowały, że ich pozycja była silniejsza. Dlatego, jak sądzimy, częstsze były tu poglądy o chęci powrotu do niektórych z nich. Były to zresztą w

¹⁴ W wydziałach zatrudnienia 17.

pewnym sensie odpowiedzi konsekwentne - po negatywnej ocenie polityki zatrudnienia. Można sądzić, że uważano, iż brak tych narzędzi spowodował, że polityka zatrudnienia była mało sprawna i mało skuteczna.

Tabela 13

Narzędzia nakazowo-rozdzielcze, do których można powrócić

Rodzaj odpowiedzi	Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych					Wojewódzkie komisje planowania				
	grupy województw					grupy województw				
	I	II	III	IV	ogółem	I	II	III	IV	ogółem
Limity zatrudnienia	1	4	0	0	5	1	2	0	0	3
Limity funduszu płac	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Blokady zatrudnienia	2	5	0	0	7	1	3	0	0	4
Obowiązkowe pośrednictwo pracy	2	6	1	0	9	0	5	0	0	5
Zatwierdzanie przez organy terenowe programów przyjęć do pracy w przedsiębiorstwie	1	5	2	0	8	1	2	0	0	3
Obowiązkowe pośrednictwo pracy dla niektórych kategorii zatrudnionych	4	7	3	0	14	0	0	0	0	0
Inne	0	5	0	1	6	0	1	0	0	1
Razem	11	32	6	1	50	3	13	0	0	16

Źródło: Jak w tab. 1.

5. PODSUMOWANIE

Wyniki badań wskazały na brak pozytywnych zmian w sferze zatrudnienia. Nieliczne wyjątki natomiast nie były związane ze świadomie prowadzoną polityką¹⁵. Z opinii dyrektorów badanych wydziałów, a więc lepszych lub gorszych, ale specjalistów w zakresie spraw zatrudnieniowych wynika, że nie było spójności między tym co robiły poszczególne podmioty polityki zatrudnienia. Wiąże się z tym opinia J. Pajestki o reformie. "Wśród przyczyn niedowładu i nis-

¹⁵ Por. Krajewska, Krajewski, *Gospodarowanie zasobami pracy...*

kich efektów reformy olbrzymia ich część związana jest z polityką państwa. Stąd wynika jeden z podstawowych postulatów silnie akcentowanych już od początku rozważań o reformie, dotyczący konieczności wzajemnego dostosowania polityki państwowej i przedsięwzięć reformatorskich. Reforma gospodarcza u nas realizowana jest przedmiotem działań polityki państwowej. Stąd, mówiąc o wzajemnym dostosowaniu polityki i reformy, mamy na myśli głównie postulat wewnętrznej zgodności całości kształtu polityki¹⁶. Instrumenty stosowane przez państwo, działania przedsiębiorstw oraz wysiłki wydziałów zatrudnienia oparte na ich kompetencjach nie prowadziły do wspólnego celu, jakim powinno być jak najlepsze wykorzystanie czynnika ludzkiego w przedsiębiorstwie, województwie i wreszcie w skali kraju. Wprawdzie respondenci nie wskazywali na konkretne przykłady, ale zdarzały się odpowiedzi, z których wynikało, że nie było u nas żadnej polityki zatrudnienia, żadnego wspólnego działania zmierzającego do lepszego gospodarowania zasobami pracy. Porównując odpowiedzi na różne pytania można dojść do wniosku, że przedsiębiorstwa myślały głównie o swoich interesach, stosowane przez państwo instrumenty często im w tym przeszkadzały, a wydziały zatrudnienia z reguły były bezradne, i czasami czuły się niepotrzebne w nowych warunkach. Często robiły nie to co najlepiej umiały i do czego kiedyś zostały powołane. Z analizy badań przeprowadzonych w komisjach planowania można wywnioskować również brak konsekwencji w realizacji założeń reformy w sprawach zatrudnienia, a także konieczność regulacji prawnych umożliwiających wszystkim podmiotom polityki zatrudnienia działania prowadzące do jak najlepszego wykorzystania zasobów pracy. Chodzi zwłaszcza o wyeliminowanie występujących sprzeczności.

Z przeprowadzonych badań wynikało wiele, często dość szczegółowych postulatów dla przyszłej polityki zatrudnienia. Zmieniły się jednak warunki funkcjonowania naszej gospodarki i niektóre z nich straciły na aktualności. Inne natomiast zostały już zrealizowane. Mamy na przykład postulowaną przez licznych respondentów ustawę o zatrudnieniu. Nie jest ona jednak zgodna z oczekiwaniami. Wnioskowano bowiem, aby była to ustawa kompleksowo ujmująca problematykę zatrudnienia. Winny się w niej znaleźć podstawowe zasady tej polityki, a także szereg kwestii szczegółowych zawartych wcześniej w licznych, rozproszonych, często zmienianych aktach prawnych. Tymczasem dotyczy ona przede wszystkim bezrobocia. Jest to na pewno

¹⁶ J. P a j e s t k a, *Diagnoza niedowładu reformy*, "Gospodarka Planowa" 1989, nr 1, s. 4.

bardzo ważna sprawa w obecnej polityce gospodarczej, konieczne jest jednak szersze ujęcie problematyki zatrudnienia.

Analiza wyników badań pozwala również sformułować pewne uwagi o charakterze ogólnym, istotne bez względu na warunki funkcjonowania gospodarki. Przede wszystkim chodzi o to, aby zasady polityki zatrudnienia sformułowane były jasno i precyzyjnie. Poszczególne podmioty powinny rozumieć je jednoznacznie. Bardzo duża część respondentów odpowiadała bowiem w sposób niezdecydowany lub "trudno powiedzieć". Sądzymy, że nie zawsze wynikało to z ich niekompetencji. Powyższa uwaga dotyczy formułowania wszelkich zasad polityki gospodarczej, nie tylko zatrudnienia. Jest to szczególnie ważne wtedy, kiedy zmiany zachodzące w funkcjonowaniu gospodarki są tak duże jak obecnie.

Konieczna jest większa aktywność terenowych podmiotów polityki zatrudnienia w podejmowaniu działań związanych z gospodarką zasobami pracy. Winny one same umieć zaproponować model swego funkcjonowania w nowych warunkach, a nie tłumaczyć się brakiem kompetencji czy brakiem potrzeby działania na swoim terenie. Dodatkowe uwagi i propozycje dotyczące badanych przez nas zagadnień wymieniono zaledwie w 10 wydziałach i 7 komisjach. Bez mała wszystkie wydziały skarżyły się na perturbacje na rynku pracy spowodowane możliwością wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ale dość liczna grupa powiedziała, że nie istniała potrzeba przemieszczeń albo że nie było żadnych zmian w strukturze zatrudnienia. Trudno w to uwierzyć. Odnotowano bowiem przykłady aktywnych wydziałów podejmujących szereg skutecznych działań w zakresie gospodarowania zasobami pracy. Tłumaczenie się brakiem potrzeby, jak to czasami bywało, stanowi jedynie usprawiedliwienie dla bierności wydziału. Zwiększenie uprawnień nowych samorządów terytorialnych stwarza także większe możliwości w dziedzinie gospodarowania zasobami pracy. Trzeba tylko umieć je wykorzystać.