

Elżbieta Kryńska\*

PLANOWANIE ZATRUDNIENIA ORAZ BILANSOWANIE SIŁY ROBOCZEJ  
W WOJEWÓDZKICH KOMISJACH PLANOWANIA

1. WPROWADZENIE

Jedną z funkcji wojewódzkich komisji planowania było określanie planowanej wielkości i struktury zatrudnienia w województwach. Miały one gwarantować realizację zadań społeczno-gospodarczych i zasad polityki zatrudnienia oraz zgodność z rozwojem demograficznym regionu, przy uwzględnieniu przestrzennych przemieszczeń zasobów siły roboczej. Obowiązujący w badanym okresie system repartycji uprawnień decyzyjnych zakładał, że głównym podmiotem polityki zatrudnienia jest przedsiębiorstwo mogące samodzielnie ustalać poziom, strukturę i dynamikę zatrudnienia. Była to podstawowa determinanta określająca pozycję planisty terytorialnego. Drugą istotną determinantą było to, że planowanie terytorialne stało się autonomiczne w stosunku do planowania centralnego. Taka repartycja uprawnień planistycznych stworzyła konieczność wypracowania rzetelnych podstaw planowania zatrudnienia, a przede wszystkim konstrukcji drożnego systemu informacji planistycznej. Trzeba pamiętać, że była to sytuacja nowa, z jaką wojewódzkie komisje planowania nie miały do czynienia przed wejściem w życie aktów wprowadzających reformę gospodarczą. Znaczenie tego sprawiło, że podjęto badania obejmujące problemy podstaw planowania zatrudnienia w województwach oraz bilansowania siły roboczej i bezpośrednio z nimi związane. Celem tych badań było określenie podstaw informacyjnych do sporządzania planów zatrudnienia, ocena adekwatności uzyskiwanych informacji do potrzeb procesu planistycznego oraz scharakteryzowanie zakresu prac bilansowych i planistycznych obejmujących problematykę zatrudnienia w wojewódzkich komisjach planowania. Na tle tych charakterystyk oraz na podstawie ocen respondentów należało sformułować wnioski doty-

---

\* Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

czące pożądaney ewolucji systemu informacyjnego oraz metodologii planowania zatrudnienia w województwach.

## 2. PODSTAWY INFORMACYJNE PLANOWANIA ZATRUDNIENIA

Przedstawiciele wojewódzkich komisji planowania poproszono o odpowiedź na pytanie, jakie informacje są wykorzystywane w komisji przy sporządzaniu planów zatrudnienia? Chodziło o sprecyzowanie rodzaju i zakresu danych: własnych, przygotowywanych przez inne wydziały urzędów wojewódzkich, otrzymywanych ze szczebla centralnego, przygotowywanych przez inne jednostki (takie, jak np. GUS, WUS, wyższe uczelnie, instytuty naukowe), pochodzących z innych województw oraz z zakładów pracy i ewentualnie innych źródeł. Następnie respondenci wypowiedzieli swoje opinie o przydatności uzyskiwanych informacji do planowania zatrudnienia w województwie.

### 2.1. Informacje własne przygotowywane przez komisje

Własne podstawy informacyjne do planowania zatrudnienia przygotowywane były w 44 wojewódzkich komisjach planowania. Najczęściej były tam opracowywane prognozy zasobów siły roboczej (27 województw), następnie bilanse siły roboczej (16), bilanse kadr kwalifikowanych (12), analizy lokalnych nadwyżek i niedoborów siły roboczej, czyli podaży na rynku pracy (10), zaś w 7 województwach - analizy nadwyżek i niedoborów zatrudnienia według specjalności, czyli popytu na rynku pracy (tab. 1). Dodatkowo w pięciu komisjach prowadzono badania ankietowe zapotrzebowania zakładów na pracowników.

W 19 komisjach respondenci wskazali jeszcze na inne, różnego rodzaju informacje przygotowywane we własnym zakresie. Były to następujące analizy: programów kształcenia zawodowego, stałych i wahadłowych migracji siły roboczej w województwie, zatrudnienia w gospodarce nieuspołecznionej poza rolnictwem oraz w pracy nakładczej i agencji-prowizyjnej, realizacji wojewódzkich planów rocznych i wojewódzkich planów społeczno-gospodarczych, sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, wykorzystania czasu pracy, danych o przekazywaniu nowych obiektów do eksploatacji i o zamierzeniach inwestycyjnych oraz inne.

T a b e l a 1

Informacje własne przygotowywane przez wojewódzkie komisje planowania w celu sporządzenia planów zatrudnienia

Rodzaj informacji	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Prognozy zasobów siły roboczej	27	3	16	7	1
%	55,1				
Bilanse siły roboczej	16	2	10	4	0
%	32,7				
Analizy podaży na rynku pracy	10	3	4	2	1
%	20,4				
Analizy popytu na rynku pracy	7	3	2	1	1
%	14,3				
Bilanse kadr kwalifikowanych	12	1	8	2	1
%	24,5				
Badania ankietowe zapotrzebowania na pracowników	5	2	3	0	0
%	10,2				
Inne informacje	19	3	12	3	1
%	38,8				
Nic się nie opracowuje	5	2	1	1	1
Razem województw	49	8	27	11	3
%	100,0				

Ź r ó d ł o: Opracowano na podstawie wydruków komputerowych zawierających wyniki badań ankietowych na temat "Wojewódzkie komisje planowania w kształtowaniu polityki zatrudnienia".

W pięciu wojewódzkich komisjach planowania nie przygotowywano żadnych informacji własnych służących do opracowania planu zatrudnienia. Były to dwie komisje z I grupy rozwojowej (województw najslabiej rozwiniętych) oraz po jednej z trzech pozostałych. Biorąc za punkt odniesienia liczebność poszczególnych grup, konieczność tworzenia własnego zbioru informacji najsilniej odczuwana była więc w II i III grupie województw. Był to jedyny element różnicujący uzyskane odpowiedzi z punktu widzenia usytuowania komisji w województwie o danym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W zakresie rodzajów opracowywanych informacji własnych, struktura odpowiedzi w poszczególnych grupach była podobna.

## 2.2. Informacje przygotowywane przez inne wydziały urzędów wojewódzkich

Współpraca dotycząca prac przedplanowych pomiędzy wojewódzkimi komisjami planowania a innymi wydziałami urzędów wojewódzkich nawiązywana była we wszystkich województwach. Informacje niezbędne do planowania zatrudnienia przygotowywane były w: wydziałach zatrudnienia i spraw socjalnych (w 39 województwach), kuratoriach oświaty i wychowania (25) oraz (w 29 przypadkach) w innych wydziałach urzędów wojewódzkich (tab. 2). Były to tzw. wydziały branżowe: budownictwa, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, drobnej wytwórczości i usług. W większości przypadków współpraca komisji planowania z innymi wydziałami miała charakter stały i przebiegała bez zakłóceń. Wskazywali na to respondenci w komentarzach do pytania.

Z informacji wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych oraz kuratoriów oświaty i wychowania najczęściej korzystano w województwach I grupy rozwojowej, rzadziej w województwach grupy II i III, a najrzadziej w grupie IV. Wynik taki należy łączyć pośrednio z liczebnością komisji w tych grupach - komisje liczniejsze są w stanie przygotować wiele danych bez uciekania się do pomocy innych wydziałów urzędów wojewódzkich.

T a b e l a 2

Wydziały urzędów wojewódzkich przygotowujące informacje  
do planowania zatrudnienia w wojewódzkich komisjach planowania

Wydziały urzędów wojewódzkich	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Wydział zatrudnienia i spraw socjalnych	39	8	21	8	2
%	79,6				
Kuratorium oświaty i wychowania	25	6	13	5	1
%	51,0				
Inne	29	5	15	7	2
%	59,0				
Razem województw	49	8	27	11	3
%	100,0				

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.



czynnych zawodowo w rolnictwie indywidualnym i rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, danych o fluktuacji pracowników.

Szeroka skala rodzajów informacji przygotowywanych na potrzeby planowania zatrudnienia przez inną wydziały urzędów wojewódzkich potwierdza opinię o dobrej współpracy w urzędach na etapie studiów przedplanowych. Z drugiej strony różnorodność ta skłania do postawienia pytania, czy rzeczywiście aż tyle tak drobiazgowych danych jest niezbędnych dla planisty?

Zwraca przy tym uwagę poważna różnica zachodząca między zapotrzebowaniem na konkretne rodzaje informacji pochodzących z innych wydziałów ze strony komisji województw grupy VI w stosunku do pozostałych. W tych trzech komisjach posługiwano się jedynie danymi o stanie i strukturze zatrudnienia oraz informacją o podaży absolwentów różnych typów szkół. W pozostałych 46 komisjach z województw o niższych poziomach rozwoju, zakres informacji uznanych za niezbędne w planowaniu zatrudnienia był znacznie szerszy.

### 2.3. Informacje otrzymywane ze szczebla centralnego

Jednym ze źródeł informacji wykorzystywanych przy sporządzaniu planów zatrudnienia w wojewódzkich komisjach planowania był szczebel centralny. Pojęcie "szczebla centralnego" można interpretować różnie. Respondentom zasugerowano więc, by pod pojęciem tym rozumieli takie instytucje, jak Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, ministerstwa bądź inne jednostki centralne. Uzyskane odpowiedzi wykazały, że najczęściej wykorzystywano informacje pochodzące z Komisji Planowania (w 43 województwach). W 25 komisjach w fazie przygotowania planu zatrudnienia współpracowano z Ministerstwem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, w 5 z Rządową Komisją Ludnościową (tab. 4). Siedem komisji współdziałało z innymi instytucjami szczebla centralnego (ministerstwami branżowymi, Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych, Polską Akademią Nauk oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych).

Częstotliwość korzystania z informacji pochodzących z Komisji Planowania była podobna we wszystkich grupach województw. Pewne zróżnicowanie obserwuje się w odniesieniu do współpracy z Ministerstwem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych: im niższy był poziom rozwoju województwa, tym częściej komisje korzystały z informacji tam powstających. W VI grupie rozwojowej zapotrzebowanie takie nie występowało w ogóle. Podobnie rzecz się miała z informacjami pochodzący-



mi z Rządowej Komisji Ludnościowej. Generalnie obserwuje się, że w województwach najlepiej rozwiniętych (grupa VI), w planowaniu zatrudnienia nawiązywano współpracę tylko z niewielką liczbą instytucji szczebla centralnego. Zawsze jednak współpracowano z Komisją Planowania, a w jednym przypadku dodatkowo z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych.

T a b e l a 4

Instytucje centralne przygotowujące informacje do planowania zatrudnienia w wojewódzkich komisjach planowania

Nazwa instytucji	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Komisja Planowania przy Radzie Ministrów	43 87,8	8	22	10	3
Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych	25 51,0	5	16	4	0
Rządowa Komisja Ludnościowa	5 10,2	2	1	2	0
Inne	7 14,3	2	1	3	1
Razem województw	49 100,0	8	27	11	3

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Zapotrzebowanie na informacje ze szczebla centralnego odnosiło się przede wszystkim do materiałów demograficznych. Tym umownym pojęciem objęte zostały takie informacje, jak: prognozy demograficzne, biologiczne i pomigracyjne dla całego kraju i poszczególnych województw, prognozy zasobów siły roboczej i zatrudnienia, szacunki współczynników aktywności zawodowej ludności województw, współczynniki reprodukcji ludności województw itp. Materiały demograficzne przekazywane były do 46 komisji, a więc do wszystkich, które wskazywały na instytucje centralne, jako na wspomagające prace w fazie przygotowywania planu zatrudnienia. Z informacji mających charakter wskazówek lub wytycznych metodologicznych korzystały komisje w 17 województwach (tab. 5). W 36 komisjach wskazano na inne rodzaje informacji ze szczebla centralnego. W grupie "innych" wymieniono

m. in. następujące: założenia planu przestrzennego zagospodarowania kraju wraz z wnioskami z konsultacji, kierunki polityki inwestycyjnej kraju, koncepcje wariantowych założeń do Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego i projekty NPSG, koncepcje wariantowych założeń Centralnego Planu Roczego i projekty CPR, wyniki badań ankietowych dotyczących kierunkowej zbieżności planów przedsiębiorstw z Narodowym Planem Społeczno-Gospodarczym i Centralnym Planem Rocznym, ogólne opracowania na temat polityki zatrudnienia, sprawozdania z działalności komisji rządowych, prace studialne wykonywane w pracowniach planów przestrzennych, materiały dotyczące wielkości zasobów pracy i zatrudnienia w makroregionie - za okresy poprzedzające okres planistyczny, bilanse czynnych zawodowo oraz wielkości realnych zasobów pracy w województwach, informacje o liczbie zatrudnionych w przekroju województw, sprawozdawcze bilanse siły roboczej w różnych przekrojach (według płci, zawodów, sektorów), dane o sytuacji na rynku pracy (krajowym i regionalnych), informacje o stanie i ruchu zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej, dane dotyczące wzrostu zatrudnienia w jednostkach socjalno-kulturalnych, zapotrzebowania gospodarki narodowej na absolwentów różnych typów szkół, bilanse kadr kwalifikowanych w skali kraju i przekroju wojewódzkim, dane z systemu informatycznego "MAGISTER".

T a b e l a 5

Informacje do planowania zatrudnienia w wojewódzkich komisjach planowania przygotowywane przez instytucje centralne

Rodzaj informacji	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Materiały demograficzne	46	8	25	10	3
%	93,9				
Wytyczne metodologiczne	17	3	8	5	1
%	34,6				
Inne	36	6	20	7	3
%	73,5				
Razem województw	49	8	27	11	3
%	100,0				

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.



#### 2.4. Informacje przygotowywane przez inne jednostki

Wojewódzkie komisje planowania wykorzystywały w pracach planistycznych informacje przygotowywane przez inne jednostki, najczęściej Główny Urząd Statystyczny (w 40 województwach) oraz (w tyłuż) wojewódzkie urzędy statystyczne (tab. 6). W 5 województwach wskazano na wyższe uczelnie jako źródło informacji wykorzystywanych przy opracowaniu planu zatrudnienia, w 3 na Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, a w 5 na inne jednostki (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Izbę Rzemieślniczą, Zrzeszenie Rolniczych Spółdzielni Pracy, Towarzystwo Urbanistów Polskich oraz Instytut Gospodarki Narodowej).

T a b e l a 6

Inne jednostki przygotowujące informacje do planowania zatrudnienia w wojewódzkich komisjach planowania

Nazwa jednostki	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Główny Urząd Statystyczny	40	7	22	9	2
z	81,6				
Wojewódzkie urzędy statystyczne	40	7	21	10	2
z	81,6				
Wyższe uczelnie	5	1	4	0	0
z	10,2				
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych	3	1	1	0	1
z	6,1				
Inne	5	1	1	3	0
z	10,2				
Razem województw	49	8	27	11	3
z	100,0				

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Częstotliwość korzystania z informacji urzędów statystycznych była podobna we wszystkich grupach województw. Pewne zdziwienie może budzić natomiast fakt, że wyższe uczelnie zostały wskazane tylko w województwach I i II grupy. Jak wiadomo większość szkół wyższych zlokalizowanych jest w województwach grupy III, a zwłaszcza - szczególnie dużych - grupy IV. Tam jednak nie było żadnej współpracy między uczelniami a komisjami w fazie prac przedplanowych.

Rodzaj i zakres informacji był uwarunkowany charakterem jednostki, w której powstawała. Główny Urząd Statystyczny był źródłem danych o realizacji zadań społeczno-gospodarczych kraju, wynikach Narodowego Spisu Powszechnego, a także spisów kadrowych i mikrospisów. Korzystano też z powstałych tam prognoz demograficznych, szacunków wielkości i struktury zasobów siły roboczej w przyszłości oraz innych prac o charakterze studialnym. GUS był też źródłem danych o wielkości i strukturze zatrudnienia w gospodarce nieuspołecznionej według województw oraz szacunku liczby ludności czynnej zawodowo w gospodarce narodowej. Wojewódzkie urzędy statystyczne dostarczały podobnego zakresu informacji w przekrojach wojewódzkich, na ogół z większym stopniem uszczegółowienia. Dotyczyło to wyników spisów ludnościowych i spisów kadrowych. WUS były również źródłem danych o stanie, strukturze i dynamice zatrudnienia oraz o ruchu zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej, a także sytuacji na rynku pracy województwa. W niektórych komisjach wykorzystywano jeszcze inne informacje pochodzące z tych urzędów - takie, jak analizy realizacji ważniejszych zadań społeczno-gospodarczych w województwie oraz dane o liczbie zatrudnionych emerytów i rencistów, liczbie osób przebywających na urloпах wychowawczych i dotyczące wykorzystania czasu pracy. Ostatnią grupę informacji pochodzącą z tego źródła stanowiły przygotowywane tam opracowania wynikowe o charakterze prac studialnych, analizujące wybrane zagadnienia ludnościowe lub zatrudnieniowe.

Niejednolity charakter miała współpraca komisji planowania z wyższymi uczelniami. W dwóch województwach polegała ona na zbieraniu przez komisje informacji o kierunkach kształcenia i wielkościach naboru na pierwsze lata studiów. W trzech pozostałych wykorzystywano prace naukowe dotyczące problematyki planowania i polityki zatrudnienia oraz wyniki prac badawczych zawierających prognozy rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki województwa.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych dostarczał danych o liczbie osób uzyskujących w okresie planowym uprawnienia emerytalne i rentowe. Izba Rzemieślnicza i Zrzeszenie Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych informowały o liczbie osób zatrudnionych w rzemiośle i liczbie członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Z Towarzystwa Urbanistów Polskich jedna z komisji otrzymała studium o demografii i zatrudnieniu swego województwa. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych stanowił źródło danych o założeniach metodycznych do opracowania prognozy zapotrzebowania na kadry kwalifikowane w województwie w latach 1986-1995.

## 2.5. Informacje z innych województw

Uwarunkowania wynikające z przestrzennego rozmieszczenia i rozległości regionalnych rynków pracy, tradycyjnych kierunków i nasilenia ruchów migracyjnych ludności oraz z ponadregionalnego charakteru niektórych rodzajów kształcenia sugerują, że przy opracowywaniu planu zatrudnienia w danym województwie powinny być wykorzystywane informacje pochodzące z innych województw. Jest to konsekwencja traktowania województw jako regionów otwartych, zwłaszcza w dziedzinie gospodarowania siłą roboczą.

Jak się okazało, w 31 komisjach nie korzystano z informacji przygotowywanych w innych województwach (stanowi to 62% badanych komisji). Bardzo często obok odpowiedzi "brak współpracy" lub równoznacznej, występował komentarz "nie ma potrzeby" albo równoznaczny. W pozostałych 18 komisjach współpraca tego typu istniała. W 11 przypadkach uzyskiwano informacje z województw wchodzących w skład tego samego makroregionu, w 6 z innych (nie wchodzących w skład makroregionu, najczęściej ościennych). W jednym przypadku korzystano z danych pochodzących zarówno z województw wchodzących w skład tego samego makroregionu, jak i innych spoza makroregionu (tab. 7). Stosunkowo najrzadziej z informacji innych województw korzystano w komisjach województw grupy I (najślabiej rozwiniętych).

T a b e l a 7

Województwa przygotowujące informacje do planowania zatrudnienia  
w wojewódzkich komisjach

Województwa	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Województwa wchodzące w skład tego samego regionu co wojewódzkie komisje planowania	12	2	7	3	0
%	24,5				
Inne województwa	7	0	4	2	1
%	14,3				
Brak informacji z innych województw	31	6	16	7	2
%	63,3				
Razem województw	49	8	27	11	3
%	100,0				

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Omawiane materiały najczęściej dotyczyły wielkości migracji stałych i wahadłowych między województwami (8 wypowiedzi). W trzech przypadkach wymiana informacji obejmowała zagadnienia kształcenia, zaś w dwóch dane na temat wielkości zasobów pracy i zatrudnienia w województwie ją opracowującym (tab. 8).

W pięciu przypadkach wskazano na inne rodzaje informacji, takie jak: opracowania planistyczne i oceny realizacji zadań planowych, wieloletni program oszczędnościowy w województwie oraz (nazwane dość ogólnikowo) materiały publikowane z narad makroregionalnych. Co do tych ostatnich, można przypuszczać, że obejmują podobny zakres danych, do wskazanego w tab. 8.

T a b e l a 8

Informacje do planowania zatrudnienia przygotowywane  
w innych województwach

Rodzaj informacji	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Zasoby pracy i zatrudnienie	2	0	2	0	0
Migracje stałe i wahadłowe	8	0	5	3	0
Problemy kształcenia	3	0	2	1	0
Inne	5	1	3	1	0

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Często w odpowiedzi na pytanie o rodzaj i zakres informacji pochodzących z innych województw zaznaczano, że współpraca ta jest sporadyczna i nie przywiązuje się do niej większej wagi.

#### 2.6. Informacje z zakładów pracy

Wojewódzkie komisje planowania dokonywały w 1987 r. ustaleń planistycznych dotyczących zatrudnienia na obszarach, na których zlokalizowane były jednostki gospodarcze i instytucje mające w dużej części samodzielność w zakresie określania poziomu, struktury i dynamiki zatrudnienia. Sugeruje to potrzebę istnienia współpracy między służbami planistycznymi i służbami zatrudnienia w zakładach pracy a wojewódzkimi organami planistycznymi. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że w 44 województwach współpraca taka istniała, natomiast w 5 komisjach nie korzystano z danych zakładów pracy przy przygotowywaniu planów zatrudnienia.

Komisje korzystające z informacji zakładów pracy wskazały na formy jej uzyskania. Najczęściej (w 23 województwach) do zlokalizowanych na danym terenie zakładów rozsyłano ankiety, drugą formą współpracy były kontakty bezpośrednie z dyrekcją lub służbami planistycznymi i pracowniczymi (wskazało na nią 18 respondentów - por. tab. 9). W trzech przypadkach informacje z zakładów pracy docierały do komisji poprzez wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych. W 6 komisjach wskazano na inne formy współpracy: miały one charakter kontaktów sporadycznych, wymuszanych potrzebami lub polegały na czerpaniu danych ze źródeł pośrednich.

T a b e l a 9

Formy uzyskiwania informacji do planowania  
zatrudnienia z zakładów pracy

Forma uzyskiwania informacji	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Ankiety rozsyłane przez wojewódzkie komisje planowania lub Komisję Planowania przy Radzie Ministrów	23 46,9	6	13	3	1
Kontakt za pośrednictwem Wydziałów Zatrudnienia i Spraw Socjalnych	3 6,1	0	1	1	1
Kontakty bezpośrednie	18 36,7	3	9	5	1
Inne	6 12,2	1	2	3	0
Brak informacji z zakładów pracy	5 10,2	1	3	0	1
Razem województw	49 100,0	8	27	11	3

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Udział wymienionych form uzyskiwania informacji z zakładów pracy kształtował się podobnie we wszystkich grupach województw.

Ankiety kierowane do zakładów były opracowywane i nadzorowane przez wojewódzkie komisje planowania lub Komisję Planowania przy Radzie Ministrów. W niektórych województwach korzystano z obu rodzajów ankiet równocześnie. Wysyłane były one do większych zakładów pracy i obejmowały na ogół od 60 do 75% zatrudnionych w gos-

podarce uspołecznionej. Respondenci przeważnie pozytywnie oceniali tę formę zdobywania informacji, głównie ze względu na stałą regularność kontaktów z przedsiębiorstwami. Kwestionowano natomiast wiarygodność uzyskiwanych tą drogą danych o zatrudnieniu. Do zakładów pracy docierały ankiety obejmujące okresy planistyczne pięcioletnie i roczne. Ankiety dotyczące okresów pięcioletnich obejmowały głównie problematykę zapotrzebowania na kadry kwalifikowane. Odnośzące się do okresu jednego roku koncentrowały się na przewidywanych zmianach w zatrudnieniu ogółem i według poszczególnych zawodów.

Podobny zakres informacji uzyskiwano w komisjach w wyniku kontaktów bezpośrednich. Wojewódzkim komisjom planowania jednocześnie nadzorującym ankiety kierowane do zakładów pracy, kontakty bezpośrednie miały zapewnić uzupełnienie zebranych tą drogą danych.

"Inne" formy zdobywania informacji z zakładów pracy polegały głównie na analizie planów przedsiębiorstw. Na żądanie komisji zakłady miały przysyłać swe plany gospodarcze, w których znajdowały się dane o zatrudnieniu. Podobnie na żądanie powinny przedstawiać wnioski do planów wojewódzkich i informacje do sprawozdań z realizacji tychże. Ogniwami pośrednimi w kontaktach z zakładami pracy były głównie inne sekcje wojewódzkich komisji planowania.

Jak z tego widać - niezależnie od formy kontaktów z zakładami pracy - ich celem było uzyskanie danych o planowanej wielkości i strukturze zatrudnienia w rocznym i pięcioletnim okresie planistycznym.

#### 2.7. Ocena uzyskiwanych informacji potrzebnych do planowania zatrudnienia w wojewódzkich komisjach planowania

Informacje uzyskiwane ze źródeł wymienionych wyżej stanowiły wystarczającą podstawę do planowania zatrudnienia w 38 komisjach. W 9 uznano je za niedostateczne (w 2 nie sformułowano żadnej opinii na ten temat).

Respondenci niezadowoleni z istniejącego w tej dziedzinie stanu wskazali na dodatkowe informacje, ich zdaniem niezbędne do planowania zatrudnienia. W sześciu przypadkach uznano za konieczne posiadanie danych o zatrudnieniu i jego zmianach w gospodarce nieuspołecznionej, z uwzględnieniem rolnictwa indywidualnego. W jednej komisji wskazano na potrzebę informacji dotyczącej decyzji podejmowanych w ramach polityki społecznej i przewidywanych ich skutków. W



innej uznano za pożądaną lepszą znajomość przyszłej polityki płacowej i taryfikacji płac.

Ankietowani mieli także możliwość wyrażenia opinii na temat podstaw informacyjnych planowania zatrudnienia w formie komentarzy własnych. Zamieszczone tam wypowiedzi osłabiają pozytywne wrażenie dostateczności uzyskiwanych informacji. Można je podzielić na trzy grupy: te, których adresatem powinien być (nazywając umownie) szczebel centralny i urzędy statystyczne, uwagi pod adresem zakładów pracy oraz uwagi dotyczące samego procesu planowania zatrudnienia na szczeblu terytorialnym.

Szczebel centralny był adresatem szczególnie wielu uwag i wniosków. Dotyczyły one m. in. braku prognoz i programów rozwoju poszczególnych branż, co zdaniem respondentów wynika z faktu, iż nie ma zwartego programu społeczno-gospodarczego kraju, a mówiąc ściślej - nie istnieje konkretny program restrukturyzacji gospodarki narodowej. W tej sytuacji planowanie (nie tylko zatrudnienia) terytorialne jest nieprecyzyjne. Drugim, często podnoszonym zastrzeżeniem, była niestabilność formułowanych przez centrum reguł ekonomiczno-finansowych działania przedsiębiorstw. Zdaniem komisji pogłębia to niepewność planowania.

W opinii kilku respondentów szczebel centralny nie w pełni wywiązywał się z obowiązku tworzenia właściwych informacji, niezbędnych do planowania zatrudnienia w województwach. Nadsyłane do komisji dokumenty i dane były często mało przydatne, gdyż brak w nich było np. dezagregacji terenowej. Padały przy tym stwierdzenia, że dla opracowania danych powstających na szczeblu centralnym stosowano "wydumane metody badawcze i techniki obliczeniowe" (cytat z wypowiedzi). Pod adresem Głównego Urzędu Statystycznego zgłoszono konkretny wniosek opracowania dokładniejszego Narodowego Spisu Powszechnego. Spis taki powinien dostarczać danych o współczynnikach aktywności zawodowej ludności małych i średnich miast (poniżej 100 tysięcy mieszkańców). Potrzebne byłoby także przygotowanie prognoz demograficznych dla obszarów mniejszych niż województwa. Jeżeli chodzi o istniejące opracowania zarówno Głównego, jak i wojewódzkich urzędów statystycznych, to sformułowano opinię, że wszelkie wyniki statystyczne docierają często do komisji z opóźnieniem w stosunku do potrzeb procesu planistycznego.

Szczebel centralny, zdaniem respondentów, nie wywiązał się z obowiązku opracowania metodologii planowania terytorialnego, w szczególności planowania zatrudnienia. Odpowiedzialni za tę dziedzinę pracownicy komisji nie mieli gdzie zdobywać i pogłębiać wie-

dzy. Nabyta w czasie studiów okazała się niewystarczająca. Skarżono się przy tym na brak aktualnej literatury naukowej.

W ocenie kilku osób, obok opracowania metodologii planowania zatrudnienia, powinno się dążyć do zmiany metod zbierania, gromadzenia i opracowania informacji (nigdzie nie sformułowano jednak potrzeby skomputeryzowania tych procesów). W tym zakresie byłoby najlepiej, gdyby doszło do ujednoczenia tychże metod w całym kraju lub przynajmniej w makroregionach. Szczegół centralny powinien takie prace zainicjować i, jeżeli już nie wykonać, to przynajmniej koordynować. W przeciwnym wypadku do pożądanego ujednoczenia nie dojdzie.

Największym zarzutem kierowanym pod adresem zakładów pracy była nierzetelność opracowywanych przez nie informacji. W komisjach oceniano, że plany zatrudnienia przedsiębiorstw są permanentnie zawyżane. Opracowywane są przy przyjęciu najgorszych wariantów technologicznych, najniższej wydajności pracy, założenia o stałym deficycie surowców i energii, najgorszej organizacji pracy itp. Uwzględniając wszystkie te czynniki lub choćby tylko ich część, zakłady pracy stwarzają sobie dogodną rezerwy. Zdaniem przedstawicieli wielu komisji, przy istniejących stanach zatrudnienia, w przedsiębiorstwach można dokonać takich zmian strukturalnych, które doprowadziłyby do zlikwidowania deficytu siły roboczej na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Działania te nie są podejmowane z uwagi na brak "odwagi politycznej kierownictwa przedsiębiorstw" (cytat z wypowiedzi). Skarżono się również, że zakłady pracy niechętnie przekazują informacje, robią to w niewłaściwych terminach, spóźnionych w stosunku do potrzeb procesu planistycznego oraz że wśród otrzymywanych od nich danych brak jest określenia perspektywicznego zapotrzebowania na pracowników.

Wszystko to sprawiało, że uzyskiwane z zakładów pracy informacje nie stanowiły wystarczającej podstawy do planowania zatrudnienia. Komisje ustalały wielkości planistyczne kierując się głównie ogólnymi zasadami polityki zatrudnienia i informacjami pochodzącymi z innych źródeł. Tak skonstruowany plan zatrudnienia - w opinii części respondentów - nie był decyzją, a jedynie opartą często na domysłach informacją szacunkową lub prognozą.

W trzech komisjach sformułowano uwagi natury ogólniejszej. Sprowadzają się one do stwierdzenia, że planowania zatrudnienia na szczeblu terytorialnym nie ma, podobnie jak w obecnej sytuacji nie ma planowania społeczno-gospodarczego. Ponieważ wojewódzkie komisje planowania nie są odpowiedzialne za realizację ustaleń planistycz-

nych, mogą zawierać w planach tylko życzenia, szacunki, propozycje, a nie decyzje. Zdaniem przedstawicieli tych komisji, w nowym systemie gospodarowania nastąpił uwiąd funkcji planistycznych, proces planowania przestał być procesem podejmowania decyzji, czyli faktycznie przestał być planowaniem. W tej sytuacji nawet rażący brak metodologii planowania terytorialnego nie może być odczuwany szczególnie dotkliwie. Plany przestały być obowiązującym prawem, stały się zestawieniem życzeń, które nie bardzo wiadomo gdzie kierować. W konkluzji stwierdzono, że w istniejących warunkach potrzebny byłby nie plan zatrudnienia, a prognoza zatrudnienia w gospodarce narodowej na okres pięciu lat w układzie działowo-gałęziowym.

### 3. BILANSE Z ZAKRESU GOSPODAROWANIA SIŁĄ ROBOCZĄ

Planowe bilanse z zakresu gospodarowania siłą roboczą sporządzane były w 45 województwach. Wojewódzkie komisje planowania najczęściej opracowywały wieloletnie bilanse siły roboczej (w 41 przypadkach), nieco rzadziej (39) roczne<sup>1</sup>. W 19 komisjach opracowywano bilanse kadr kwalifikowanych (tab. 10).

T a b e l a 10

Bilanse z zakresu gospodarowania siłą roboczą sporządzane w wojewódzkich komisjach planowania

Rodzaj bilansów	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
1	2	3	4	5	6
Bilanse planowo:					
Roczny bilans siły roboczej	39	6	21	9	3
Σ	79,6				
Wieloletni bilans siły roboczej	41	6	22	10	3
Σ	83,7				
Bilans kadr kwalifikowanych	19	2	10	5	2
Σ	38,8				

<sup>1</sup> Do bilansów siły roboczej autorzy kwestionariusza zaliczyli, nadając im tę jedną wspólną nazwę: bilanse zatrudnienia w gospodarce uspołecznionej, bilanse zasobów siły roboczej i zatrudnienia w gospodarce narodowej oraz bilanse zmian w zasobach siły roboczej.

Tabela 10 (cd.)

1	2	3	4	5	6
Nie sporządza się żadnych %	4 8,2	0	3	1	0
Razem województw %	49 100,0	8	27	11	3
Bilanse sprawozdawcze:					
Roczny bilans siły roboczej %	16 32,7	3	9	3	1
Wieloletni bilans siły roboczej %	7 14,3	1	4	2	0
Bilans kadr kwalifikowanych %	2 4,1	1	1	0	0
Nie sporządza się żadnych %	32 65,3	5	18	7	2
Inne %	1 2,0	0	0	1	0
Razem województw %	49 100,0	8	27	11	3

Źródło: Jak w tab. 1.

Bilanse sprawozdawcze przygotowywano w 17 komisjach. W 16 przypadkach sporządzano roczne bilanse siły roboczej, w 7 bilanse wieloletnie, a w 2 bilanse kadr kwalifikowanych. W jednym województwie opracowywano roczny bilans ludności czynnej zawodowo w gospodarce narodowej. W 32 województwach nie sporządzano żadnych bilansów sprawozdawczych z zakresu gospodarowania siłą roboczą (tab. 10).

Częstotliwość opracowywania bilansów planowych była tym większa, im wyższy był poziom rozwoju województwa; w grupie IV bilanse te sporządzały wszystkie komisje, natomiast w województwach I grupy 75 ich procent. Podobne były proporcje w odniesieniu do planowych bilansów kadr kwalifikowanych. Stan taki można tłumaczyć dużym udziałem tzw. województw starych w grupach województw lepiej rozwiniętych. Istniały tam kadry przygotowane do sporządzania trudnych rachunków bilansowych.

W przypadku bilansów sprawozdawczych takich różnic nie obserwuje się. Udział komisji opracowujących roczne bilanse siły roboczej jest podobny we wszystkich grupach województw. Udział komisji nie

przygotowujących żądanych z omawianych bilansów był również podobny (ok. 2/3).

Potrzeba sporządzania innych rodzajów bilansów dostrzegana była w 9 komisjach, w grupie tej znalazły się: jedna z I grupy województw, cztery z II grupy i po dwie z III i IV grupy. Większość respondentów (6) opowiedziało się za bilansami dotyczącymi lokalnych rynków pracy, a więc miast i gmin oraz okręgów (rejonów), nie związanych z podziałem administracyjnym kraju. W pozostałych trzech wypowiedziach wskazano na: bilanse określonych grup zawodowych, bilanse potrzeb planu perspektywicznego oraz bilanse absolwentów wszystkich typów szkół poza wyższymi.

Główną przyczyną niesporządzania wskazanych bilansów był brak materiałów wyjściowych. Na przyczynę tę wskazano w ośmiu komisjach. Dodatkowo zwracano uwagę na brak metodologii opracowywania takich bilansów. Podkreślano także, że ewentualne przygotowanie dodatkowych rachunków wymagałoby dużego nakładu pracy, środków finansowych i zezwolenia Głównego Urzędu Statystycznego na dodatkową sprawozdawczość. Narzuciłoby też komisjom konieczność określania zasobów siły roboczej dla poszczególnych jednostek (obiektów) badania (miast, gmin, rejonów), dla których bilans byłby sporządzany.

#### 4. PLANOWANIE ZAPOTRZEBOWANIA NA KADRY KWALIFIKOWANE

Plan zapotrzebowania na kadry kwalifikowane sporządzano w 40 komisjach. Nie wykonywano go w 7 komisjach z województw II grupy rozwojowej i po jednej z województw I i III grupy.

Komisje opracowujące ten plan wskazały źródła informacji wykorzystywane przy jego sporządzaniu. Źródeł tych było wiele, a ich kombinacje w poszczególnych województwach były różnorodne.

Na 40 komisji, w których uzyskano odpowiedzi, w 32 wykorzystywano opracowania i analizy własne, a w 31 zapotrzebowania składane przez zakłady pracy (tab. 11). Były to główne źródła informacji. W 14 województwach brano pod uwagę dane pochodzące z innych wydziałów urzędów wojewódzkich. Były to głównie kuratoria oświaty i wychowania, wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych oraz tzw. wydziały branżowe. W 10 przypadkach posługiwano się danymi Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, w 7 danymi Głównego Urzędu Statystycznego i wojewódzkich urzędów statystycznych (chodziło tu o informacje ze spisów kadrowych). W 4 komisjach wykorzystywano informacje Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, natomiast w 9 wskazano na inne

źródła, m. in. Ministerstwo Nauki, Techniki i Szkolnictwa Wyższego (prognozy podaży absolwentów szkół wyższych w latach 1984-1990 i 1991-1995), Narodowy Plan Społeczno-Gospodarczy, ministerstwa branżowe i instytuty resortowe (modele gałęziowe zapotrzebowania na kadry kwalifikowane), Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz szkoły wyższe (przewidywana podaż absolwentów).

T a b e l a 11

Źródła informacji wykorzystywanych przez wojewódzkie komisje planowania dla sporządzania planu zapotrzebowania na kadry kwalifikowane

Źródło informacji	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Opracowania i analizy własne	32	4	16	10	2
%	65,3				
Zapotrzebowanie zgłaszane przez zakład pracy	31	5	14	10	2
%	63,3				
Dane innych wydziałów urzędów wojewódzkich	14	2	5	5	2
%	28,6				
Dane Komisji Planowania przy Radzie Ministrów	10	3	4	3	0
%	20,4				
Dane Głównego Urzędu Statystycznego i wojewódzkich urzędów statystycznych (spisy kadrowe)	7	1	3	2	1
%	14,3				
Dane Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych	4	0	0	3	1
%	8,2				
Inne	9	2	3	3	1
%	18,4				
Razem województw	49	8	27	11	3
%	100,0				

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Opracowania i analizy własne służące do sporządzania planu zapotrzebowania na kadry kwalifikowane częściej tworzyły komisje w województwach III i IV grupy, a więc dobrze rozwiniętych. Chętniej korzystano tam też z danych innych wydziałów urzędów wojewódz-



kich. W odniesieniu do pozostałych źródeł informacji nie obserwuje się istotnych różnic w częstotliwości ich wykorzystania.

Plany zapotrzebowania na kadry kwalifikowane najczęściej opracowywano na okresy 10 i więcej lat, a więc w horyzoncie perspektywicznym (w 32 województwach). Okres pięcioletni obejmowały plany w 23 komisjach, zaś okres roczny w dwóch (tab. 12).

T a b e l a 12

Horyzont czasowy planów zapotrzebowania na kadry kwalifikowane

Okres planowania	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Roczny	2	0	2	0	0
%	4,1				
Pięcioletni	23	5	12	4	2
%	46,9				
Dziesięcioletni i dłuższy	32	6	14	9	3
%	65,3				
Razem województw	49	8	27	11	3
%	100,0				

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Wstępna analiza pozwala na pozytywną ocenę podejścia komisji do znaczenia i rangi planowania omawianego zapotrzebowania. Odnosi się jednak wrażenie, że dopracowania wymaga system informacji pozwalających na konstrukcję tego planu. Wielość i różnorodność danych świadczy o braku jednolitej koncepcji zakresu planowania. W tej sytuacji poszczególne komisje tworzą koncepcje własne i podporządkowują im najważniejsze ze swego punktu widzenia informacje.

## 5. PLANY ZATRUDNIENIA

Końcowym aktem procesu planowania jest opracowanie ostatecznej wersji dokumentu planu. Plan zatrudnienia w formie odrębnego dokumentu powstawał w czterech województwach. W pozostałych 45 ustalenia planistyczne obejmujące problematykę zatrudnienia włączane były do wojewódzkich planów rocznych i wojewódzkich planów społeczno-gospodarczych.

Zakres tych planów był różny we wszystkich czterech wyżej wspomnianych województwach. Wszędzie obejmował on wielkość zatrudnienia w gospodarce narodowej i w gospodarce społecznej. W jednym przypadku dodatkowo zapotrzebowanie na absolwentów różnych typów szkół. Także w jednym plan miał charakter bilansu siły roboczej - obok wielkości planowanego zatrudnienia ujmowane były tam dane dotyczące wielkości i struktury zasobów siły roboczej i ich zmiany w okresie planowym.

Plany zatrudnienia we wszystkich województwach sporządzane były w przekroju działowo-gałęziowym. W jednym przypadku dodatkowo wymieniono przekrój zawodowy, w innym przekrój według płci. W trzech województwach plan tworzone na okresy roczne i pięcioletnie, w jednym na 10 lat.

Jak widać, zakres i horyzont czasowy planów zatrudnienia był dostosowany do potrzeb wynikających ze specyfiki województw oraz innych dziedzin planowania społeczno-gospodarczego.

Wszystkim komisjom zadano następnie pytanie: czy dostrzegają potrzebę opracowywania planu zatrudnienia w formie odrębnego dokumentu? Odpowiedzi twierdzącej udzielono w 10 z nich (dwóch z województw I grupy, pięciu z grupy II oraz trzech z grupy III).

## 6. PODSUMOWANIE

Zagadnienia planowania i polityki zatrudnienia wymagają nowego sformułowania i dostosowania do obecnych i przyszłych warunków. Warunki te są zdeterminowane nową formułą funkcjonowania gospodarki polskiej jako gospodarki rynkowej przy ograniczeniu oddziaływania państwa. W gospodarowaniu czynnikiem ludzkim nadrzędnymi w procesie alokacji zasobów siły roboczej stają się mechanizmy rynku pracy. Należy więc dokonać przewartościowania dotychczasowych funkcji, treści i charakteru planowania zatrudnienia.

Zachodzi pytanie, czy rynek pracy może być wyłącznym regulatorem procesów zatrudnieniowych, co eliminowałoby całkowicie potrzebę planowania zatrudnienia na wszystkich szczeblach zarządzania. Odpowiedź twierdząca wymagałaby spełnienia co najmniej dwóch warunków:

- 1) istnienia doskonałego systemu informacyjnego o wolnych miejscach pracy i osobach poszukujących pracy, niezawodnego, aktualizowanego na bieżąco, szeroko dostępnego wszystkim podmiotom rynku pracy,

- 2) istnienia doskonałej mobilności przestrzennej siły roboczej.

Żaden z tych warunków, szczególnie drugi, nie jest możliwy do

spełnienia w Polsce w dającej się przewidzieć przyszłości. Wynikające stąd niedoskonałości funkcjonowania rynku pracy powinny być niwelowane przez regulowanie w określonym zakresie popytu na pracę oraz działalność socjalną państwa. Sytuacja w dziedzinie zatrudnienia na każdym obszarze jest wypadkową decyzji podjętych w poszczególnych przedsiębiorstwach i instytucjach tam zlokalizowanych. Zmiany w popycie na siłę roboczą w regionach nie powinny przebiegać w sposób żywiołowy, gdyż prowadziłyby to do powstania dysproporcji niepożądanych ze względów ekonomicznych i społecznych. Zachodzi więc potrzeba oddziaływania na procesy zatrudnieniowe, zapewniającego zgodność z koncepcją rozwojową kraju i poszczególnych jego obszarów oraz pozwalającego jednocześnie na samorealizację każdego członka społeczeństwa poprzez pracę.

Znacząca rola przypada tu terenowym podmiotom polityki zatrudnienia. Wynika to z faktu, że w polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej przestrzenna mobilność zasobów siły roboczej jest ograniczona. Jest to skutkiem sytuacji mieszkaniowej, braku ukształtowanych mechanizmów motywacyjnych oraz warunków obyczajowych, będących rezultatem określonego typu wychowania i praktyki społecznej. Im niższa jest przestrzenna mobilność zasobów pracy, tym większa jest rola terenowych podmiotów polityki zatrudnienia w tej warstwie działań, która polega na doprowadzaniu do zbieżności między podażą a popytem na siłę roboczą na danym terenie lub(i) stymulowaniu przemieszczeń przestrzennych. Tym większa staje się również ranga planowania zatrudnienia w układach terytorialnych.

Funkcjonujący w badanym okresie system planowania zatrudnienia w układach terytorialnych wymaga dokonania istotnych zmian<sup>2</sup>. Chodzi o zmianę metodologii planowania, stosowanych technik planistycznych, procedury opracowywania, podniesienie roli i znaczenia prac prognostycznych i innych form studiów przedplanowych oraz udoskonalenie systemu przepływu informacji między podmiotami polityki za-

<sup>2</sup> System planowania terytorialnego funkcjonował na podstawie Ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym ("Dziennik Ustaw" 1982, nr 7, poz. 51) oraz Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z dnia 20 lipca 1983 r. ("Dziennik Ustaw" 1983, nr 41, poz. 185). System ten został omówiony w pracach: A. Łukasze wicz [oprac.], *Polska reforma gospodarcza. Planowanie*, Warszawa 1982, s. 30-32; B. Winiański, *System planowania gospodarki narodowej*, Warszawa 1985, s. 107-110; H. Sochacka-Krysiak, M. Pietrewicz, *Gospodarka terenowa*, Warszawa 1986, s. 205-255; J. Rejduch, *System gospodarki terenowej*, Warszawa-Kraków 1988, s. 105-143; M. Opałło, *Funkcje i zakres planu centralnego w odniesieniu do układu terytorialnego gospodarki*, Warszawa 1984; M. Opałło, *Uwarunkowania samodzielnego planowania terytorialnego*, Warszawa 1985.

trudnienia. Zmianą o pierwszorzędym znaczeniu jest jednak zmiana charakteru planowania zatrudnienia, które powinno stać się bliższe programowaniu. W ten sposób będzie mogło stanowić płaszczyznę formułowania wyborów celów i dróg postępowania, przy uwzględnieniu metod, form i podmiotów (obiektów) oddziaływania. Opracowanie tego typu powinno zawierać wariantowe ujęcie pożądanej wielkości i struktury popytu na siłę roboczą oraz środki i instrumenty jego kształtowania w średnim i długim okresie, również w ujęciu wariantowym. Powinno ono stworzyć podstawę do oddziaływania na procesy zatrudnieniowe w regionach, polegającego na tworzeniu warunków do pobudzania lub hamowania wzrostu zatrudnienia ogółem i w poszczególnych przekrojach rynku pracy.

Dotychczasowa praktyka i przewidywane wymogi nowego systemu planowania sugerują konieczność doskonalenia organizacji procesów informacyjnych. Informacje są tworzywem procesów planowania. Istnieją trzy zasadnicze rodzaje procedur informacyjnych:

- rozpoznawcze, nastawione na gromadzenie i przygotowywanie wszelkich znaczących informacji o zewnętrznych i wewnętrznych warunkowaniach podejmowanych decyzji i uruchamianych działań;

- modelowo-algorytmiczne, nastawione na opanowanie odpowiednich procedur analityczno-diagnostycznych, prognostycznych, symulacyjnych i programistycznych, potrzebnych do tworzenia oraz aktualizowania planowych wzorców działania, będących podstawą funkcji regulacyjnych;

- regulacyjne, nastawione na opanowanie przepływu informacji o przebiegu procesów w systemie oraz na przekazywanie odpowiednich informacji zmierzających do korygowania przebiegu tych procesów<sup>3</sup>.

W procesie planowania zatrudnienia w badanych województwach obserwowano wykorzystywanie jedynie procedur rozpoznawczych. W ich wyniku otrzymywano informacje często niemiarodajne i niekompletne. Działo się tak pomimo dobrej drożności kanałów informacyjnych pomiędzy wojewódzkimi komisjami planowania a innymi współuczestnikami procesu planowania. Rzecz polega na zbyt dużej różnorodności rodzajów informacji, na jakie występowało zapotrzebowanie ze strony komisji. Odnosiło się wrażenie, że dla skonstruowania planu o podobnym zakresie w niemal każdym województwie dostrzegano konieczność zgromadzenia innego zbioru informacji. Tymczasem mnożenie informacji szczegółowych, rzec by można drobiazgowych, wcale nie

<sup>3</sup> K. Porwit, *System planowania*, Warszawa 1978, s. 243.

wpływa korzystnie na jakość opracowań wynikowych. Obserwuje się przy tym wydłużenie dróg krążenia danych: z województw (gromadzenie) przesyłane są do instytucji szczebla centralnego, gdzie następuje ich przetwarzanie, i z powrotem do komisji wojewódzkich w celu ich wykorzystania. Znaczna część tych informacji mogłaby być przetwarzana i przechowywana na miejscu. Wydłużenie dróg i czasu ich krążenia sprzyja zwiększeniu prawdopodobieństwa wystąpienia błędów, naraża również użytkowników na korzystanie z opracowań odbiegających od ich życzeń. Zbyt rozbudowane były również zasilenia informacyjne z innych wydziałów urzędów wojewódzkich czy innych jednostek. Brak było natomiast w praktyce powiązań informacyjnych z innymi województwami.

Dla usprawnienia procesu zbierania, przechowywania, gromadzenia i przetwarzania informacji niezbędne jest:

- zmniejszenie różnorodności danych koniecznych do planowania zatrudnienia w województwach,
- ograniczenie liczby źródeł tworzących informacje.

Wpływie to zarówno na miarodajność, jak i kompletność informacji. Do tego niezbędne jest stworzenie jednolitego systemu zasilania informacjami podmiotów terenowej polityki zatrudnienia. W systemie tym głównymi podmiotami tworzenia informacji powinny być: Centralny Urząd Planowania - w dziedzinie informacji metodologicznych, wojewódzkie urzędy statystyczne - informacje o stanie i ruchu zatrudnionych oraz dane demograficzne, terenowe podmioty polityki zatrudnienia w województwach ościennych i związanych wspólnymi procesami społeczno-gospodarczymi - informacje o zamierzeniach planistycznych w zakresie zatrudnienia, jednostki naukowe lub wyspecjalizowane instytucje - przygotowanie prognoz i programów odnoszących się do zjawisk warunkujących procesy zatrudnieniowe.

Procedury modelowo-algorytmiczne i regulacyjne nie były wykorzystywane w procesie planowania zatrudnienia na szczeblu terytorialnym. Sprawność tego procesu przy ich wykorzystaniu uległaby znacznej poprawie. Należałoby więc postulować ich wprowadzenie, w miejsce powszechnej praktyki sumowania danych pochodzących z zakładów pracy i intuicyjnej korekty otrzymanego wyniku. Wymaga to wzbogacenia metod planowania zatrudnienia.

Podstawową metodą tego planowania jest metoda bilansowa. Była ona wykorzystywana na ogół jako jedyna w wojewódzkich komisjach planowania. W tym miejscu chcielibyśmy wskazać - zaproponować - metody, które byłyby w stosunku do niej komplementarne i techniki,

pozwalające na rzetelne opracowanie poszczególnych pozycji bilansu siły roboczej<sup>4</sup>.

W procesie określania wielkości i struktury przyszłego popytu na pracę należy wyodrębnić fazy: diagnozowania, prognozowania i programowania. Sporządzenie analizy stanu dotychczasowego (diagnozy) jest niezbędne do oceny aktualnej sytuacji ludnościowo-zatrudnieniowej danego obszaru, a w szczególności jej struktur działowo-gałęziowych i przestrzennych. W tej fazie czynności największą rolę odgrywają tradycyjne metody bilansowe oraz ich odmiana, tj. metoda nakładów i wyników opisująca przestrzenne i działowo-gałęziowe przemieszczenia siły roboczej. Obie metody mogą operować ujęciem statycznym i dynamicznym. Procesowi diagnozowania powinny być poddane takie dziedziny, jak: ludność, zasoby siły roboczej i zatrudnienie.

Podstawowym tworzywem do konstrukcji planowych bilansów siły roboczej w części określającej podaż zasobów pracy są prognozy demograficzne. Ich zadaniem jest dostarczenie planiście informacji o prawdopodobnym kształtowaniu się zmiennej egzogenicznej, jaką w tym przypadku jest stan i struktura ludności w okresie planowym. Przy prognozowaniu zawsze ma się do czynienia z kwestią jego trafności. Obliczenia prognostyczne dotyczące populacji zamieszkałych w regionach i mikroregionach kraju są obciążone dużym prawdopodobieństwem błędu, głównie ze względu na skomplikowanie predykcji ruchu migracyjnego. Nie można posługiwać się tu tylko analizą migracji z lat ubiegłych, która może mieć znaczenie tylko pomocnicze<sup>5</sup>. Większą rolę należy przypisać metodom analogowym bądź intuicyjnym. W tej sytuacji prace prognostyczne powinny być wykonywane w wyspecjalizowanych placówkach naukowych.

Wiodącą funkcją programowania jest określenie różnych wariantów celów polityki zatrudnienia w regionie i dróg dojścia do założonych celów. W tej fazie powinna być przeprowadzona analiza konsekwencji wyboru określonej taktyki postępowania. Przyjmując w dalszym ciągu jako podstawową metodę bilansową, trzeba zadać pytanie, które z metod mogą ją wesprzeć na tym etapie prac?

---

<sup>4</sup> Metoda planowania oznacza sposób postępowania w poszczególnych fazach kształtowania planistycznych procesów decyzyjnych przy użyciu określonych technik planowania. Technika planowania to zespół czynności rachunkowych, modeli statystycznych, ekonometrycznych, optymalizacyjnych i innych algorytmów stosowanych w poszczególnych fazach planowania.

<sup>5</sup> J. H o l z e r, *Podstawy analizy demograficznej*, Warszawa 1963, s. 344.



Tą metodą wspomagającą może być metoda modelowa, w szczególności formułująca modele wzrostu. Najogólniej mówiąc polega ona na opisywaniu całej gospodarki narodowej lub jej wycinka za pomocą pewnej liczby modeli, które pozostają w pożądanej relacji do gospodarki jako obiektu rzeczywistego. Z punktu widzenia obszaru zainteresowań chodzi o opracowanie modeli zasobów siły roboczej i zapotrzebowania na nią. Ich porównanie powinno stworzyć podstawę rachunku bilansowego zatrudnienia oraz przesłanki do podjęcia takich decyzji, które zapewnią równość rachunku i zgodę z przyjętymi kryteriami działania. Konstruując oba modele trzeba przyjąć, że omawiane zjawiska mają charakter probabilistyczny.

Do konstrukcji modeli wykorzystać można następujące techniki planistyczne:

- ustalające związki przyczynowo-skutkowe zachodzące między zjawiskami i umożliwiające wnioskowanie na przyszłość,
- ekstrapolacji, badające tendencje rozwojowe planowanych zjawisk na podstawie ich przebiegu poprzedzającego okres planowy,
- korelacyjne, uwzględniające siłę związków korelacyjnych między zjawiskami planowanymi a pozostałymi,
- subiektywne (jakościowe), oparte na szacunku ekspertów i wieloletnim doświadczeniu w dziedzinie przebiegu planowanych zjawisk.

Zmiennymi endogenicznymi budowanych za pomocą powyższych technik modeli są: wielkość zasobów siły roboczej (modele ogólne i w poszczególnych grupach składających się na strukturę badanej zbiorowości) oraz wielkość zapotrzebowania na siłę roboczą (modele ogólne i obejmujące poszczególne grupy składające się na np. strukturę działowo-gałęziową, zawodową i inne).

Końcowy etap prac planistycznych ma na celu wybór optymalnego na danym etapie programu. Metodyka planowania dysponuje dwoma grupami metod służących temu celowi: optymalizacyjnymi oraz symulacyjnymi. Najbardziej przydatne w planowaniu zatrudnienia są metody symulacyjne.

Metody symulacyjne, których rozwój mógł nastąpić w ostatnim okresie na skutek szybkiego rozwoju elektronicznych technik obliczeniowych, polegają na symulacyjnej analizie prognoz i programów<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Przez modelowanie symulacyjne rozumie się proces konstruowania modelu realnego systemu i przeprowadzania na tym modelu eksperymentów w celu zrozumienia zachowania się systemu albo oceny (z odmiennych punktów widzenia jednego kryterium lub zbioru kryteriów) różnych wariantów funkcjonowania systemu i sterowania nim. Zob. *Metody i techniki planowania gospodarki narodowej*, Warszawa-Poznań 1983, s. 156.

Analiza ta ma ukazywać różne aspekty rozwoju przyszłych zjawisk przy wariantowych założeniach planistycznych. Wielokrotne powtarzanie eksperymentów w warunkach sztucznych pozwala na uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak zmienia się poziom i struktura jednych zjawisk pod wpływem zmian zachodzących wśród innych. Ma to olbrzymie znaczenie w procesach ludnościowych i zatrudnieniowych, w których ostatecznym adresatem poczynań planistycznych jest człowiek. Za pomocą eksperymentów można wybrać najlepsze warianty np. układu lokalizacyjnego miejsc pracy z punktu widzenia kryteriów ekonomicznych, kryteriów wynikających z ograniczonej mobilności przestrzennej zasobów pracy, wykorzystania istniejącego i przyszłego budownictwa mieszkaniowego, wykorzystania istniejącej i planowanej sieci komunikacyjnej. Można określić, jak zmieniać się będzie podaż pracy pod wpływem różnych decyzji związanych z uprawnieniami socjalnymi, zmianą siły nabywczej pieniądza itp.

Do tego niezbędne są właściwe modele rozwoju zasobów pracy i zapotrzebowania na siłę roboczą oraz właściwie oprogramowany komputer. Uzyskany przy wykorzystaniu metod symulacyjnych ostateczny bilans siły roboczej będzie oparty wtedy na prawidłowych merytorycznie podstawach. Będzie czymś więcej niż zwykłym zestawieniem rachunkowym.

Planowanie zatrudnienia i bilansowanie siły roboczej odnoszone jest do obszarów administracyjnych, w przypadku tego badania - województw. Należy zwrócić jednak uwagę, że granice wynikające z regionalizacji administracyjnej nie zawsze wyznaczają rzeczywiste obszary ciężenia siły roboczej. Jest to zagadnienie mające duże znaczenie dla metod i procedur planistycznych. W literaturze przedmiotu w tej kwestii zaznaczają się dwa nurty. Pierwszy - akceptujący tradycyjne podporządkowanie się regionalizacji administracyjnej, drugi - sugerujący operowanie w planowaniu innego typu jednostkami terytorialnymi, pokrywającymi rzeczywiste obszary ciężenia siły roboczej. Stanowisko pierwsze podziela B. Winiarski. Zauważa on mianowicie, że każde zagadnienie leżące w polu zainteresowania polityki regionalnej wymaga skorelowania z istniejącą strukturą podziału administracyjnego kraju. Dokonywana ewentualnie klasyfikacja obszarów nie może być na bieżąco przystosowywana do zmieniających się w obrębie układu regionalnego pól sił grawitacyjnych<sup>7</sup>. Przemawiają za tym takie względy, jak zbieranie i agregowanie informacji o zjawis-

<sup>7</sup> B. W i n i a r s k i, *Polityka regionalna*, Warszawa 1976, s. 186.

kach społeczno-gospodarczych w granicach jednostek administracyjnych oraz fakt, że jednostki te są obszarami działania władz państwowych, realizujących w praktyce politykę regionalną państwa i koordynujących działalność ekonomiczną różnych podmiotów gospodarczych. Z kolei K. Secomski pisze, iż na ogół dąży się do zbliżenia lub nawet identyfikacji granic regionów administracyjnych i ekonomicznych. Pomimo zachodzących niekiedy w delimitacji różnic "w planowaniu i systemie zarządzania decyduje w praktyce układ administracyjno-gospodarczy"<sup>8</sup>.

Przedstawiciele drugiego nurtu uznają również jednostki administracyjne za regiony planowania zatrudnienia. Dla tak określonych regionów sporządza się bilanse zasobów siły roboczej i prowadzi pośrednictwo pracy. Do tego momentu istnieje zgodność z nurtem pierwszym. Różnica zawiera się w postulowaniu wyodrębnienia planowanych regionów zatrudnienia, które odpowiadałyby obszarom o różnym zasięgu oddziaływania podaży i popytu na pracę i które w przyszłości miałyby stanowić kompleksy produkcyjno-usługowe o profilu określonym przez społeczny i terytorialny podział pracy<sup>9</sup>. Jest to podejście uzasadniane dążeniem do wyróżniania regionów "jednorodnych" lub "obiektywnych" w badanej przestrzeni. W przypadku gospodarowania siłą roboczą chodziłoby o wytyczenie jednorodnych regionów zatrudnienia, a więc obszarów mających możliwie wiele wspólnych cech ludnościowo-zatrudnieniowych.

Podejście takie wydaje się przyszłościowe. Było ono postulowane przez respondentów, szczególnie w odniesieniu do bilansowania siły roboczej.

<sup>8</sup> K. Secomski, *Ekonomika regionalna*, Warszawa 1982, s. 228.

<sup>9</sup> Zob. T. Szumlisz, *Przestrzenne aspekty zatrudnienia*, Warszawa 1987, s. 73.