

Elżbieta Kryńska*, Halina Sobocka-Szczapa**

INSTRUMENTY KSZTAŁTUJĄCE PODAŻ SIŁY ROBOCZEJ

1. WPROWADZENIE

Każde oddziaływanie na podaż siły roboczej zawiera niepewność, która charakteryzuje wszelkie próby kształtowania zachowań grup ludzkich i poszczególnych osób. Czynnikiem niepewności powoduje, że efekty zastosowania instrumentów kształtowania podaży pracy przewidywać można jedynie z prawdopodobieństwem, zakładając możliwość niespełnienia się oczekiwań.

Kształtowanie podaży siły roboczej w regionach występuje w dwóch płaszczyznach, tj. wpływania na wielkość podaży pracy i na formowanie jej struktury. Płaszczyzn tych nie da się wyraźnie rozgraniczyć. Na ogół zmiana wielkości podaży pracy powoduje zmiany w jej strukturze, choć związek odwrotny zwykle nie zachodzi.

W kwestionariuszu ankietowym skierowanym do wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych zawarta została sekwencja pytań dotyczących instrumentów kształtujących podaż siły roboczej w województwach. Celem podjęcia tego problemu było uzyskanie:

- podstaw do sformułowania oceny możliwości i kierunków oddziaływania terenowych podmiotów polityki zatrudnienia na podaż siły roboczej,

- opinii o postulowanych zmianach rodzajów i zakresu stosowanych instrumentów kształtujących podaż siły roboczej.

* Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

** Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

2. INSTRUMENTY KSZTAŁTUJĄCE WIELKOŚĆ PODAŻY SIŁY ROBOCZEJ

Analiza czynników determinujących wielkość i strukturę podaży siły roboczej, opisanych wyczerpująco w literaturze przedmiotu¹, wskazuje, że możliwość wpływania nań w regionach była niewielka. Na szczeblu centralnym podejmowane były decyzje determinujące poziom aktywności zawodowej poszczególnych grup ludności, takie jak: obowiązkowy okres pozostawania w systemie szkolnictwa stacjonarnego młodzieży, czas trwania obowiązkowej służby wojskowej mężczyzn, uprawnienia do czasowej dezaktywizacji zawodowej osób opiekujących się małymi dziećmi wraz z wielkością i okresem uprawnień do otrzymywania ekwiwalentu pieniężnego z tego tytułu, system ubezpieczeń rentowych i emerytalnych, wprowadzenie obowiązkowej rejestracji, kierowania do pracy osób uchylających się od pracy i inne. Siła oddziaływania tych decyzji była w poszczególnych regionach zależna od struktury demograficznej, którą traktować należy jako cechę obiektywną, wyłączonej z możliwości kształtowania na szczeblu regionalnym.

Istniały więc dwie możliwości określania wielkości podaży siły roboczej w regionie: poprzez oddziaływanie na proces przemieszczeń, a zwłaszcza przemieszczeń przestrzennych zasobów pracy, oraz aktywność zawodową potencjalnych rezerw siły roboczej. W kwestionariuszu ankietowym skierowanym do wydziałów zatrudnienia i spraw społecznych zawarto sekwencje pytań obejmujących te dwa zagadnienia. Uzyskane wyniki zostały opisane w tej samej kolejności.

2.1. Przemieszczenia międzyzakładowe zasobów pracy

Wśród przemieszczeń międzyzakładowych wyodrębnić można takie, które są inicjowane przez podmioty rynku pracy i występują jako fluktuacja, a także inspirowane przez instytucje organizujące rynek pracy, tj. wydziały zatrudnienia i spraw społecznych. Inicjatywy te wynikają z konieczności regulowania procesów zachodzących na rynku pracy. Przemieszczenia mogą być organizowane pod wpływem sygnałów o występowaniu nadwyżek i niedoborów zasobów pracy, które nie są ni-

¹ Pisali o nich m. in. M. Olędzki, *Polityka zatrudnienia*, Warszawa 1978; J. Pietrucha, *Podstawy teorii i polityki zatrudnienia*, Warszawa-Kraków 1975; J. Pietrucha, *Polityka zatrudnienia w socjalizmie*, Warszawa-Kraków 1982; J. Meller, *Regionalne gospodarowanie zasobami pracy*, Warszawa 1981.

welowane w drodze procesów rynkowych. Zachodzi wtedy konieczność podjęcia przez terenowe ogniwa polityki zatrudnienia działań inicjujących i organizujących te przemieszczenia.

Sądzymy, że w okresie 1982-1986 pojawiły się przesłanki podjęcia tych działań. Wynikało to z procesów wdrażania reformy gospodarczej, m. in. ze zmian strukturalnych gospodarki, zmian instytucjonalnych (likwidacja ogniw pośrednich zarządzania gospodarką), spodziewanej skłonności zakładów pracy do zmniejszania zatrudnienia. Okazało się jednak, że organizowanie międzyzakładowych przemieszczeń zasobów pracy nie miało charakteru procesu powszechnego (tab. 1).

T a b e l a 1

Wielkość międzyzakładowych przemieszczeń pracowników
w województwach w latach 1982-1986

Liczba osób przemieszczanych	Lata 1982-1985	Rok 1986
	liczba woje- wództw	liczba woje- wództw
0 (brak przemieszczeń)	23	33
do 100	10	5
101-1000	9	1
1001-5000	4	1
powyżej 5000	1	1

Ź r ó d ł o: Obliczono na podstawie wydruków komputerowych zawierających wyniki badań ankietowych na temat: "Wydziały Zatrudnienia i Spraw Socjalnych w kształtowaniu polityki zatrudnienia".

Przemieszczenia międzyzakładowe organizowane były w latach 1982-1985 w 24 województwach, w rok później już tylko w 8. Podejmowane zaś dotyczyły niewielkiej grupy osób, niewspółmiernej do liczby zatrudnionych w województwach (np. w kilku jednostkach administracyjnych były to pojedyncze przypadki). W części województw w ogóle nie wystąpiła konieczność organizacji przemieszczeń międzyzakładowych. Dotyczyło to obu badanych okresów. Z największą liczbą przemieszczanych pracowników mieliśmy w latach 1982-1985 do czynienia w województwie łódzkim (było to ponad 30 tys. osób) oraz w roku 1986 w piotrkowskim (ok. 40 tys. osób). Wielkość organizowanych

przemieszczeń międzyzakładowych miała w badanych okresach tendencję malejącą. Było to również podkreślane w komentarzach respondentów.

W większości województw (13) dominowały przemieszczenia ze sfery produkcji materialnej do sfery nieprodukcyjnej, szczególnie do działów "oświata i wychowanie" oraz "ochrona zdrowia i opieka społeczna". Kierunek ten był korzystny, zgodny z potrzebą serwicyzacji gospodarki oraz z odczuciami i potrzebami społeczeństwa. Na przemieszczenia z gospodarki uspołecznionej do nieuspołecznionej wskazano w 7 województwach. Interesujący rezultat przyniosła analiza roli i miejsca działu "przemysł" w tym procesie. Jak się okazało, w niektórych województwach przemysł był punktem docelowym organizowanego procesu, a w innych - źródłem zasobów pracy dla innych działów gospodarki narodowej. Z przemysłu do innych działów sfery produkcji materialnej (rolnictwo, gospodarka komunalna, budownictwo) przemieszczano pracowników w 12 województwach. Równolegle (czasem w tych samych województwach) następowały przemieszczenia pracowników z innych działów, głównie sfery produkcji materialnej (rolnictwa i budownictwa) do przemysłu.

Na pytanie o efekty międzyzakładowych przemieszczeń zasobów pracy odpowiedziała większa liczba respondentów niż liczba województw, w których przemieszczenia te następowały (tab. 2). Należy to uwzględnić w analizie wyników, bowiem odpowiedzi dotyczyły również tzw. przemieszczeń "rynkowych", tj. dokonujących się za pośrednictwem wydziałów, lecz nie organizowanych przez nie.

T a b e l a 2

Efekty międzyzakładowych przemieszczeń zasobów
pracy w województwach w latach 1982-1986

Rodzaj efektu	Efekt wystąpił	Efekt nie wystąpił
Poprawa sytuacji na rynku pracy	5	20
Racjonalizacja zatrudnienia w zakładach pracy	10	16
Lepsze wykorzystanie mocy produkcyjnych	8	17
Pełniejsze wykorzystanie czasu pracy	9	15
Inne	5	-

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Przemieszczenia międzyzakładowe w większości województw nie dały pozytywnych wyników (poprawa sytuacji na rynku pracy wystąpiła jedynie w 5 przypadkach, w 20 innych do zjawiska tego nie doszło). Pewne przejawy racjonalizacji zatrudnienia w zakładach pracy zaobserwowano w 10 województwach. Podobny efekt nie wystąpił w pozostałych 16, w których udzielono odpowiedzi na pytanie. Lepsze wykorzystanie mocy produkcyjnych zdaniem respondentów miało miejsce w 8 jednostkach. W 17 pozostałych nie zaobserwowano tego zjawiska. Pełniejsze wykorzystanie czasu pracy w zakładach wystąpiło w 9 województwach. W 15 nie zauważono w tym zakresie pozytywnych zmian.

Jedynie dwaj respondenci uznali, że w wyniku międzyzakładowych przemieszczeń uzyskano wszystkie cztery efekty wskazane w kwestionariuszu. Natomiast w siedmiu przypadkach na wszystkie pytania uzyskano odpowiedzi "nie" lub "nie wystąpiły". W pozostałych województwach rozkład odpowiedzi negatywnych i pozytywnych był przypadkowy.

W wyjaśnieniu wyżej wymienionych procesów pomocna okazała się analiza efektów określanych jako "inne". Wskazywano w niej, że wszelkie tego typu działania mogą dać efekt łagodzenia skutków okresowych trudności. Był to jednak efekt krótkotrwały, nie systemowy. Zwracano uwagę, że wszelkie działania na rzecz organizowanych przemieszczeń dają efekty znikome, bowiem podjęcie zatrudnienia w zakładach o dużych niedoborach przez np. trzech nowych pracowników nie uzdrowi sytuacji ani na rynku pracy, ani w przedsiębiorstwie. W komentarzach do odpowiedzi na pytanie o efekty przemieszczeń wskazywano, że procesy te winny mieć charakter wyłącznie rynkowy. Wynikało to m. in. z uznania przez respondentów swej bezsilności w sytuacji stałego deficytu siły roboczej na regionalnych rynkach pracy.

2.2. Międzywojewódzkie przemieszczenia siły roboczej

W tej części opracowania dokonano analizy jednego z elementów przemieszczeń przestrzennych zasobów pracy, tj. przemieszczeń międzywojewódzkich. Problem ten jest niezwykle złożony. Indywidualne decyzje przestrzennej dyslokacji są wypadkową subiektywnej oceny siły oddziaływania czynników motywujących do ruchu przestrzennego zarówno w sferze "przyciągania", jak i "odpychania". Szanując prawo członków społeczeństwa do swobodnego wyboru miejsca pracy i zamieszkania oraz jego zmiany, zgadzamy się z oceną B. Winiarskiego, że

"problem sterowania przesunięciami ludności należy do wyjątkowo złożonych w programowaniu działań polityki regionalnej"².

Według J. Mellera "sterowanie migracjami polega przede wszystkim na wykorzystaniu elementów mechanizmu przemieszczeń i stymulowaniu (z dobraną do potrzeb siłą) jego oddziaływania"³.

Stymulowanie kierunków i natężeń przemieszczeń przestrzennych zasobów pracy wynika w dużej mierze z międzyregionalnego zróżnicowania sytuacji na rynkach pracy. Tworzenie warunków do ich przebiegu wykracza poza sferę polityki zatrudnienia. Wchodzi tu w grę kompleks działań polityki społeczno-gospodarczej w ujęciu przestrzennym, takich jak: lokalizacja przyrostu miejsc pracy, zróżnicowanie tempa budownictwa mieszkaniowego i innych obiektów, świadczenie usług materialnych i pozamaterialnych, ewentualne preferencje dochodowe dla określonych obszarów i inne⁴. Działania te mają na celu zwiększenie "atrakcyjności" regionów, które miałyby przyciągnąć siłę roboczą. Rola terenowych podmiotów polityki zatrudnienia polegać winna na formułowaniu i motywowaniu skali potrzeb "przyciągania" siły roboczej, po wykorzystaniu zasobów własnych.

W kwestionariuszu ankietowym zadano pytanie, czy wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych mają wpływ na organizację przemieszczeń siły roboczej między województwami (tab. 3). Ponad 2/3 (33) wydziałów nie miało żadnego wpływu na organizację takich przemieszczeń. Wśród nich znalazły się wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych z IV grupy województw, najsilniej rozwiniętych. Obserwuje się pewną prawidłowość: im niższy poziom rozwoju województwa, tym więk-

T a b e l a 3

Wpływ wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych na organizację przemieszczeń przestrzennych zasobów pracy

Istnienie wpływu	Ogółem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Tak	16	3	10	3	0
Nie	33	5	17	8	3
Pozem województw	49	8	27	11	3

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

² B. Winiarski, *Polityka regionalna*, Warszawa 1976, s. 210.

³ Meller, *Regionalne gospodarowanie...*, s. 85.

⁴ Tamże, s. 84-85.

szy udział wydziałów wpływających na organizację przemieszczeń międzywojewódzkich.

Wpływ wydziałów na przemieszczenia przestrzenne polegał głównie na organizacji przepływu informacji (wskazało na tę formę 10 respondentów). Dwukrotnie wskazano na organizację migracji poprzez prowadzenie czynnej akcji werbunkowej na terenach innych województw. W sześciu przypadkach (województwa I i II grupy) przeprowadzono tzw. bierną akcję werbunkową, polegającą na wydawaniu przez wydział zezwoleń na organizację werbunku na terenie danego województwa. Inne formy wpływu na organizację przemieszczeń siły roboczej między województwami wskazało 6 ankietowanych. Przyjmowały one postać: organizacji spotkań ze studentami, wydawania zezwoleń na podjęcie pracy poza terenem województwa, zgłaszania nadwyżek siły roboczej i kierowania ich do dużych zakładów pracy oraz udzielania pomocy w rozwiązywaniu problemów zatrudnienia sąsiednich województw.

Wielkość przemieszczeń organizowanych przez wydziały w latach 1982-1985 określiło 9 respondentów, w 1986 r. - 10. Skala tego procesu była niewielka. W latach 1982-1985 objął on kilkadziesiąt osób w dwóch województwach, w 1986 r. w pięciu. Przemieszczenia od 100 do 1000 osób nastąpiły w analogicznych okresach w pięciu i dwóch województwach. Do najliczniejszych przemieszczeń (powyżej 1000 osób) w latach 1982-1985 doszło w dwóch województwach, a w 1986 r. w trzech.

Trzydzieści trzy wydziały, które nie miały wpływu na organizację przemieszczeń między województwami poproszono o sformułowanie występujących trudności.

Najczęściej (15 respondentów) wskazywano na problemy mieszkaniowe związane z ewentualną migracją. W 13 przypadkach wystąpił brak potrzeby przemieszczeń. Respondenci wspominali również o barierach administracyjnych procesu przemieszczeń (3 odpowiedzi) oraz innych przyczynach (brak nadwyżek siły roboczej, dojazdu, zainteresowania potencjalnych migrantów itp.).

2.3. Atestacja stanowisk pracy

Atestacją zajęto się w latach osiemdziesiątych. Główną tego przyczyną była niesprawność instrumentów systemowych wprowadzonych przez reformę gospodarczą w celu racjonalizacji zatrudnienia w zakładach pracy. Atestacja była próbą powrotu do administracyjnych

metod sterowania zatrudnieniem w przedsiębiorstwach i instytucjach. Okres, w którym przeprowadzono wywiad ankietowy stanowił początek, a - jak się później okazało - również wstęp do zakończenia prac nad atestacją stanowisk.

W pracach tych w 1987 r. uczestniczyło 45 wydziałów. Dominującą formą działań było uczestnictwo dyrektorów wydziałów w Zespołach Wojewódzkich ds. Przeglądu i Atestacji Stanowisk (tab. 4).

T a b e l a 4

Formy uczestnictwa wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych w pracach nad atestacją stanowisk pracy

Forma uczestnictwa	Liczba województw
Uczestnictwo w Zespołach ds. przeglądu i atestacji stanowisk pracy	29
Organizacja przygotowań do atestacji	15
Nadzór formalno-prawny	20
Inne	20

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Formę tę wskazano w 29 województwach. W 20 respondenci mówili o nadzorze formalno-prawnym nad atestacją w zakładach pracy. W 15 wymieniali organizację przygotowań do atestacji w organach administracji państwowej i w zakładach pracy. Wśród innych form przytaczano takie, jak: opracowywanie informacji i dostarczanie informacji okresowych, organizowanie szkoleń dla kierowników zakładów pracy, współpracę z innymi wydziałami urzędów wojewódzkich oraz wskazywano, że dyrektor wydziału jest (cyt.) "głównym atestatorem w skali województwa".

Opinia większości respondentów na temat efektów dotychczasowych prac nad atestacją była negatywna (tab. 5). Wystąpienie efektów pozytywnych rejestrowano jedynie w pojedynczych przypadkach w województwach I i II grupy rozwojowej. Atestacja miała tam pomóc w zagospodarowaniu dużej liczby osób w wieku przedprodukcyjnym oraz w rozwiązaniu złożonej sytuacji zatrudnieniowej, wynikającej z ujemnego salda migracji wewnętrznych i zewnętrznych.

W dużej części województw stwierdzono, że żaden efekt pozytywny nie wystąpił. Największa liczba respondentów uważała, że nie jest w stanie dać rzetelnej oceny zjawiska. Jako przyczynę wskazano, iż jest to dopiero faza wstępna prac, więc na ocenę jest jeszcze za

T a b e l a 5

Efekty prac nad atestacją stanowisk pracy
w województwach.

Rodzaj efektu	Efekt wystąpił	Efekt nie wy- stąpił	Trudno ocenić
Poprawa sytuacji na rynku pracy	1	15	30
Racjonalizacja zatrudnienia w zakładach pracy	3	8	35
Lepsze wykorzystanie mocy produkcyjnych	1	8	36
Pełniejsze wykorzystanie czasu pracy	1	10	33
Inne	7	-	-

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

wcześniej. Wśród innych efektów atestacji stanowisk pracy wymieniano w niektórych województwach następujące: wystąpienie pewnego ograniczenia popytu na pracowników, efekty niewymierne - porządkowanie dokumentacji oraz struktur organizacyjnych, wystąpienie znacznie mniejszego zapotrzebowania na pracowników umysłowych, związanie atestacji z wprowadzaniem nowych zasad wynagradzania, co zyskuje aprobatę zakładów pracy, zainteresowanie ze strony zakładów pracy.

Z działań nad atestacją stanowisk pracy wycofano się. Wyniki przedstawione wyżej mogą być jednym z dowodów błędności przyjętej centralnie decyzji. Respondenci często podkreślali, że tego typu administracyjne poczynania nie mogą stać się rozwiązaniem systemowym. Mają charakter zastępczy, maskujący nieudolne instrumentarium reformy gospodarczej.

2.4. Aktywizacja zawodowa potencjalnych rezerw siły roboczej

Przez potencjalne rezerwy siły roboczej rozumie się osoby, które nie są zarejestrowane w organach pośrednictwa pracy, a które przy wystąpieniu określonych warunków, takich jak np. otrzymanie pracy w pożądanym dla nich wymiarze czasu, formie zatrudnienia, ujawniają się na rynku pracy. Rezerwy potencjalne rekrutują się najczęściej spośród kobiet zajmujących się gospodarstwem domowym, osób które nabyły uprawnienia rentowe i emerytalne, studentów i starszej młodzieży szkolnej oraz pracujących w indywidualnych gospodarstwach

rolnych. Wpływ na wielkość podaży pracy można uzyskać poprzez aktywizację zawodową rezerw potencjalnych bądź ich wtórną, dezaktywizację. Działania podejmowane w tym zakresie muszą uwzględniać spełnienie dwóch warunków:

- rzetelnej analizy sytuacji na lokalnym i regionalnym rynku pracy pod kątem oszacowania nadwyżek i niedoborów siły roboczej,
- realizacji zasady swobody podjęcia decyzji przez poszczególne osoby o aktywizacji lub dezaktywizacji zawodowej.

Jak wykazały wyniki badań, możliwość zwiększenia aktywności zawodowej ludności istniała w 44 województwach. Wszędzie tam podejmowano działania na rzecz jej zwiększenia. Skierowane były one głównie do emerytów i rencistów (w 43 województwach) oraz (w 44) osób korzystających z urlopów wychowawczych (tab. 6). Źródłem zwiększenia podaży siły roboczej w 15 województwach były osoby uchylające się od pracy. W niewielkim zakresie prowadzono akcje mogące zwiększyć aktywność zawodową młodzieży i osób zatrudnionych w indywidualnych gospodarstwach rolnych (w trzech województwach). Wśród "innych" grup ludności wymieniano takie, jak: inwalidów III grupy oraz niezbyt precyzyjnie określoną grupę osób dotychczas niezatrudnionych.

T a b e l a 6

Grupy ludności objęte działaniami na rzecz
zwiększenia aktywności zawodowej

Grupy ludności	Liczba województw
Emeryci i renciści	43
Osoby na urloпах wychowawczych	44
Osoby uchylające się od pracy	15
Młodzież	3
Osoby zatrudnione w indywidualnych gospodarstwach rolnych	3
Inne	11
Ogółem województw	44

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Respondenci dość szeroko wypowiedzieli się na temat form prowadzenia działalności zmierzającej do zwiększenia aktywności zawodowej niektórych grup ludności. Najczęściej wskazywano na organizację

giełd pracy, jako najsprawniejszy instrument umożliwiający skojarzenie pracobiorców i pracodawców. Giełdy takie organizowane były przez 37 wydziałów. Drugą formą, na którą wskazało 22 respondentów było prowadzenie szerokiej działalności informacyjnej skierowanej do zakładów pracy, jak i do osób potencjalnie zainteresowanych podjęciem zatrudnienia. Wydziały wzięły na siebie obowiązek inspirowania czy zachęcania kierownictw zakładów do organizacji miejsc pracy w systemie pracy nakładczej (w 14 województwach) oraz niepełnym wymiarze czasu pracy (w 12). W 7 województwach stale współpracowano z Ochotniczymi Hufcami Pracy. W pojedynczych przypadkach respondenci wskazywali na inicjowanie organizowania nowych miejsc pracy, głównie dla osób nie w pełni sprawnych i opuszczających zakłady karne. Do działań na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej rezerwy potencjalnych niektóre wydziały zaliczyły organizację szkolenia zawodowego w zawodach deficytowych.

W komentarzach do pytań respondenci wskazywali na duże trudności w uzyskaniu zwiększenia aktywności zawodowej ludności swego województwa. Zakłady pracy nie wykorzystywały osób biernych zawodowo, aby uzupełnić braki kadrowe. Działo się tak pomimo rejestrowanego deficytu siły roboczej, również w zawodach (często unikalnych), które reprezentowały osoby korzystające z uprawnień emerytalnych i rentowych. Rzecz polega na tym, że w odniesieniu do osób tworzących potencjalne rezerwy siły roboczej pożądane byłoby stosowanie różnych form elastycznego zatrudnienia, takich jak: krótszy dzień pracy, krótszy tydzień pracy w dowolnym wymiarze ustalonym przez kierownictwo zakładu z pracownikiem, ruchomy czas pracy (rozpoczynanie i kończenie dnia pracy według indywidualnej umowy), szerokie stosowanie umów-zleceń i umów o dzieło. Korzystne byłoby również przesunięcie produkcji wielu elementów szczególnie pracochłonnych do systemu nakładczego⁵. Potrzebna byłaby więc inwencja kierownictw zakładów pracy w rozwiązywaniu tych problemów oraz wykorzystaniu zachęt do rozwoju różnych form zatrudnienia.

3. INSTRUMENTY KSZTAŁTUJĄCE STRUKTURĘ PODAŻY SIŁY ROBOCZEJ

Rola terenowych ogniw polityki zatrudnienia w kształtowaniu struktury podaży pracy polegała przede wszystkim na zapewnieniu ko-

⁵ Jest to problem dostrzegany już od dłuższego czasu w odniesieniu do aktyw-

ordynacji między zapotrzebowaniem na kadry kwalifikowane a polityką kształcenia w systemie szkolnictwa ponadpodstawowego. Dotyczyło to zarówno szkolnictwa stacjonarnego, jak i instytucji zajmujących się doszkalaniami i przekwalifikowaniem osób już pracujących. Koordynacja ta dokonywana była w sferze kształtowania struktury szkolnictwa, w systemie zatrudnienia absolwentów szkół oraz systemie orientacji i poradnictwa zawodowego.

3.1. Kształtowanie struktury szkolnictwa

Politykę kształcenia poświęcono wiele miejsca w literaturze przedmiotu. Badacze problemu zwracają jednak uwagę na szereg zagadnień, które nie znalazły dotychczas optymalnego rozwiązania. Chodzi m. in. o takie kwestie, jak⁶:

- ukształtowanie struktury szkolnictwa ponadobligatoryjnego, które z jednej strony respektowałoby potrzeby zakładanego rozwoju gospodarki i kultury narodowej, a z drugiej uwzględniałoby społeczne i indywidualne preferencje oraz aspiracje w zakresie wykształcenia;

- opracowanie metod określania zapotrzebowania gospodarki i kultury narodowej na poszczególne poziomy i rodzaje kwalifikacji;

- przewidywanie przemian w dziedzinie postępu techniczno-organizacyjnego i ich następstw, w zakresie potrzeb kadrowych gospodarki;

- ujmowanie porównawcze dopływu na rynek pracy młodzieży opuszczającej system szkolnictwa z ubytkami naturalnymi zatrudnionych, pozwalające na prześledzenie procesu reprodukcji wykształcenia, przebiegającego przez wymianę generacji;

- rozmieszczenie terytorialne szkół oraz odpowiednie określenie kierunków i rozmiarów kształcenia w tych szkołach.

Wymienione zagadnienia wymagają dalszych badań zarówno w sferze

ności zawodowej ludzi starszych. Zwracał na to m. in. uwagę Olędzki. Por. Olędzki, *Polityka zatrudnienia*, s. 114.

⁶ Zob. m. in. H. Mortimer-Szymczak, *Planowanie kadr kwalifikowanych w regionie (z doświadczeń regionu łódzkiego)*, [w:] *Kształcenie dla przyszłości*, cz. III, Wrocław 1972; E. Sadowska, *Szkolnictwo ponadpodstawowe w Łodzi (zarys problemu)*, "Acta Universitatis Lodziensis" 1975, ser. III, nr 1, s. 65-103; Maller, *Regionalne gospodarowanie...*, s. 114 i n.; W. Padowicz, *Nowe priorytety w kształceniu i zatrudnieniu*, "Polityka Społeczna" 1981, nr 2, s. 8-11; W. Padowicz, *Przełamanie planowania potrzeb kadrowych gospodarki i rozwoju oświaty*, "Gospodarka Planowa" 1982, nr 1, s. 32-37.

teoretycznej, jak i praktycznej. Bez ich rozwiązania wszystkie działania terenowych ogniw polityki zatrudnienia, odnoszące się do kształtowania struktury szkolnictwa, mogą mieć jedynie na celu zmniejszenie ewentualnych przyszłych dysproporcji na rynkach pracy kadr kwalifikowanych.

Do zadań wydziałów należało określenie wielkości i rodzaju zapotrzebowania na kadry kwalifikowane na terenie swego działania. Miało to stanowić podstawę do działań wpływających na strukturę szkolnictwa.

Do określenia popytu na kadry kwalifikowane najczęściej wykorzystywano zapotrzebowania zgłaszane przez zakłady pracy. Miało to miejsce w 47 województwach (tab. 7). Uzasadnione domniemania specjalistów o zawyżaniu zapotrzebowań zakładów pracy powodowały, że popyt łączny nie powinien być wynikiem prostego zsumowania pojedynczych zgłoszeń. W tej sytuacji w większości wydziałów (33) korzystano dodatkowo z opracowań i analiz własnych. W 8 posługiwano się informacjami pochodzącymi z wojewódzkich komisji planowania. W 7 przypadkach opierano się na innego typu niż zapotrzebowania, informacjach czerpanych z zakładów pracy, np. takich, jak roczne programy przyjęć pracowników. W dwóch województwach wskazano na informacje pochodzące z innych wydziałów urzędu wojewódzkiego oraz dane ze spisów kadrowych i inne dane statystyczne.

T a b e l a 7

Rodzaje informacji do określania zapotrzebowania
na kadry kwalifikowane

Rodzaj informacji	Liczba województw
Opracowania i analizy własne	33
Zapotrzebowania zgłaszane przez zakłady pracy	47
Informacja z wojewódzkich komisji planowania	8
Informacje z zakładów pracy	7
Inne	2
Ogółem województw	49

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Kombinacja rodzajów informacji niezbędnych do sporządzenia zapotrzebowania na kadry kwalifikowane w województwach nie zależała w istotny sposób od usytuowania poszczególnych województw w hierarchii poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zapotrzebowania na kadry kwalifikowane sporządzane były na okresy roczne w 32 wydziałach, pięcioletnie w 33, natomiast na okresy perspektywiczne w 16 wydziałach zatrudnienia i spraw socjalnych. Mała liczebność tej ostatniej grupy spowodowana była trudnościami w uzyskiwaniu danych wyjściowych. W czterech przypadkach respondenci wskazali inne okresy, na które sporządzają ww. zapotrzebowania: miesiąc oraz odpowiadające okresowi kształcenia, tj. w stosunku do wykształcenia wyższego - na okresy pięcioletnie, średniego - czteroletnie, zaś w odniesieniu do robotników wykwalifikowanych - trzyletnie.

Wpływ wydziałów na strukturę kształcenia w województwie był różny, w zależności od poszczególnych poziomów kształcenia (tab. 8).

T a b e l a 8

Wpływ wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych
na strukturę kształcenia w poszczególnych poziomach

Istnienie wpływu	Poziom kształcenia	Ogółem województw	Grupy województw			
			I	II	III	IV
Tak	Szkolnictwo wyższe	7	1	3	3	0
	Szkolnictwo średnie zawodowe	47	7	27	10	3
	Szkolnictwo zasadnicze zawodowe	47	7	27	10	3
Nie	Szkolnictwo wyższe	42	7	24	8	3
	Szkolnictwo średnie zawodowe	2	1	0	1	0
	Szkolnictwo zasadnicze zawodowe	2	1	0	1	0

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Na strukturę kształcenia na poziomie wyższym terenie podmioty polityki zatrudnienia nie miały wpływu w 42 województwach. Deklarację taką złożono m. in. we wszystkich województwach IV grupy rozwojowej, gdzie zlokalizowanych jest wiele szkół wyższych. Na poziomie kształcenia średniego i zasadniczego zawodowego posiadanie

wpływu na jego strukturę zadeklarowano w niemal wszystkich województwach (47).

Taki obraz sytuacji wynikał z obowiązków, jakie wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych spełniały w województwach. W przypadku koordynacji polityki zatrudnienia do ich zadań należała m. in. współpraca z władzami oświatowymi i komisjami planowania w dostosowaniu profilu szkolenia zawodowego do zapotrzebowania gospodarki województwa na kadry kwalifikowane. Przede wszystkim polegało to na opiniowaniu kierunków i profilu szkół zawodowych, a także przysposobienia zawodowego na kursach organizowanych przez instytucje i zakłady pracy oraz planów przyjęć i założeń rekrutacji absolwentów szkół podstawowych do szkół zawodowych i ogólnokształcących⁷.

Swoją rolę na strukturę kształcenia oceniano jako wystarczającą w 2 przypadkach w odniesieniu do szkolnictwa wyższego, w 32 - do szkolnictwa średniego i w 35 do szkolnictwa zasadniczego zawodowego. W pozostałych wydziałach uznano, że wpływ ten nie jest wystarczający, a struktura kształcenia odbiega od pożądanej.

W przypadku szkolnictwa wyższego stosowano trzy formy oddziaływania na jego strukturę:

- wymianę informacji i współdziałanie z władzami wyższych uczelni (w 14 województwach). Do rektorów uczelni kierowano informacje dotyczące sytuacji zatrudnieniowej w województwie i województwach ościennych oraz propozycji zmian wielkości i struktury naboru na pierwszy rok studiów. Organizowano też narady środowiskowe z udziałem przedstawicieli szkół wyższych i władz wojewódzkich, przedstawicieli Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz dyrektorów wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych urzędów wojewódzkich innych województw;

- wymianę informacji i współdziałanie z władzami centralnymi (w 11 województwach), co związane jest z ponadregionalnym znaczeniem kształcenia na poziomie wyższym;

- wymianę informacji i współdziałanie z władzami wojewódzkimi i w ramach makroregionów (w 13 województwach).

Dominującą formą oddziaływania na strukturę szkolnictwa średniego zawodowego była współpraca z Kuratorium Oświaty i Wychowania. Wskazano na nią w 45 województwach. Współpraca ta polegała głównie na opiniowaniu przez wydział zatrudnienia i spraw socjalnych planów zmian w zakresie kształcenia w poszczególnych typach szkół i zawodach. Informacje o popycie na absolwentów zawarte w programach za-

⁷ Zob. Pietrucha, *Polityka zatrudnienia...*, s. 228.

trudniania absolwentów były brane pod uwagę przy planowaniu liczby uczniów oraz kierunków kształcenia zawodowego w regionie.

W 22 przypadkach wskazano na inne formy oddziaływania na strukturę szkolnictwa zawodowego. Było to np.: tworzenie zespołów złożonych z pracowników różnych wydziałów urzędu wojewódzkiego, określających rozmiary i kierunki kształcenia, oddziaływanie na kandydatów do szkół średnich przez współpracę z Poradniami Wychowawczo-Zawodowymi, współpraca z wojewódzkimi komisjami planowania i innymi wydziałami urzędów wojewódzkich dla ustalenia zapotrzebowania na kadry kwalifikowane, udział w zespole opiniującym kierunki kształcenia.

Podstawową formą oddziaływania na kształcenie w szkolnictwie zasadniczym zawodowym, wskazaną przez 43 respondentów, była również współpraca z Kuratorium Oświaty i Wychowania. Zakres tej współpracy był podobny jak w odniesieniu do szkolnictwa średniego zawodowego. W 28 województwach wskazano inne formy wpływu, także pokrywające się z analogicznymi w szkolnictwie średnim zawodowym.

Formy oddziaływania wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych na strukturę szkolnictwa wszystkich trzech omawianych typów nie zależały od usytuowania województwa w hierarchii poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Potrzeba międzywojewódzkiej koordynacji w zakresie wpływania na strukturę kształcenia najsilniej odczuwana była w stosunku do szkolnictwa wyższego. Nie dostrzegano jej tylko w dwóch województwach (tab. 9). Im niższy poziom kształcenia, tym potrzeba ta formułowana była rzadziej. Koordynację międzywojewódzką w stosunku do szkolnictwa średniego zawodowego uznano za potrzebną w 35 wydziałach, a w przypadku kształcenia zasadniczego zawodowego w 23. Respondenci podkreślali, iż potrzeba ta, jeśli idzie o szkolnictwo średnie i zasadnicze występuje tylko w odniesieniu do niektórych typów szkół, często unikalnych, kształcących również na potrzeby gospodarki innych województw. Zależy ona także od położenia danej szkoły na obszarze województwa, rozległości województwa i układu lokalizacyjnego miejsc pracy istniejących i tworzonych.

Wpływ na kształtowanie struktury szkolnictwa nie zamyka możliwości oddziaływania na strukturę zawodową zasobów siły roboczej. Zmiany zachodzące w gospodarce, a mówiąc ściślej w popycie na siłę roboczą, wymagają niekiedy od pracowników nabycia nowych kwalifikacji zawodowych dla przystosowania się do zmian zachodzących na rynku pracy. Przystosowania wymaga również postęp naukowo-techniczny sprawiający, że raz nabyta wiedza nie wystarcza na całe życie zawodowe.

Tabela 9

Opinia wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych o potrzebie międzywojewódzkiej koordynacji w zakresie oddziaływania na strukturę kształcenia

Istnienie potrzeby	Poziom wykształcenia	Ogółem województw	Grupy województw			
			I	II	III	IV
Tak	Szkolnictwo wyższe	47	8	25	11	3
	Szkolnictwo średnie zawodowe	35	6	19	8	2
	Szkolnictwo zasadnicze zawodowe	23	6	12	3	2
Nie	Szkolnictwo wyższe	2	0	2	0	0
	Szkolnictwo średnie zawodowe	13	2	8	2	1
	Szkolnictwo zasadnicze zawodowe	25	2	15	7	1

Źródło: Jak w tab. 1.

Do zadań wydziału zatrudnienia i spraw socjalnych należało organizowanie przekwalifikowania i zatrudniania pracowników zwalnianych z zakładów pracy w związku z modernizacją produkcji, likwidacją zakładów lub ograniczaniem nadmiernego stanu zatrudnienia⁸. Wspomniany wydział, jako główny podmiot odpowiedzialny za organizację lokalnych i regionalnych rynków pracy, powinien podejmować działania na rzecz inicjowania i organizowania szkolenia i przekwalifikowania zawodowego przez zakłady pracy oraz wyspecjalizowane organizacje i instytucje⁹.

Działalność związana z przekwalifikowaniem osób zatrudnionych i poszukujących pracy, organizowana była przez 27 wydziałów. Główną przyczyną niepodejmowania działalności związanej z przekwalifikowaniem zatrudnionych i poszukujących pracy w wydziałach pozostałych był fakt, że nie było takiej potrzeby, ze względu na:

- brak zainteresowania wśród zatrudnionych i poszukujących pracy,
- brak osób poszukujących pracy,

⁸ Pietrucha, *Polityka zatrudnienia...* s. 227.

⁹ Por. Z. Gontarski, *Polityka zatrudnienia w warunkach reformy gospodarczej*, [w:] *Zarys polityki społecznej*, Warszawa 1986, s. 57.

- istnienie dużej liczby wolnych miejsc pracy, gwarantujące każdemu uzyskanie właściwego, zgodnego z posiadanymi kwalifikacjami, zatrudnienia,
- istnienie dużej zgodności kształcenia z potrzebami zakładów pracy,
- podejmowanie czynności w zakresie przekwalifikowania pracowników w samych zakładach pracy.

W grupie 27 województw organizujących działalność związaną z przekwalifikowaniem zatrudnionych i poszukujących pracy zadano pytanie o skalę tej działalności w okresie 1984-1986, jej formy, kierunki i efekty.

Skalę omawianego działania można określić jako małą, niewspółmierną do wielkości zatrudnienia w gospodarce społecznej poszczególnych województw. Objęło ono do 100 osób w 7 województwach, od 101 do 300 osób w 10, od 301 do 1000 osób w 4 i powyżej 1000 osób w 3 województwach. Czyli tylko w odniesieniu do trzech województw można mówić o poważniejszej skali zmian kwalifikacji zatrudnionych i poszukujących pracy. Przyczyny tego są podobne do uzasadniających zaniechanie omawianej działalności.

Podstawową formą przekwalifikowywania zatrudnionych i poszukujących pracy było organizowanie różnego rodzaju kursów zawodowych (wymieniło ją 20 respondentów). Dziesięciu ankietowanych wskazało na inne formy, takie jak: opracowywanie informatorów o formach kształcenia dla dorosłych, współdziałanie z Wojewódzkim Uniwersyteciem Robotniczym oraz z Zakładem Doskonalenia Zawodowego, organizacja giełd pracy itp.

Podstawowym kierunkiem działalności było uzyskanie wśród pracujących i poszukujących pracy struktury kwalifikacji odpowiadającej zmieniającym się potrzebom gospodarki województwa. Mamy tu więc do czynienia z pewnego rodzaju korektą systemu szkolnictwa, głównie zawodowego na poziomie zasadniczym.

Jako efekty tej działalności wskazano poprawę zgodności kwalifikacji z zawodem wykonywanym (w 11 województwach) oraz złagodzenie sytuacji na rynku pracy w zawodach deficytowych (również w 11). W kilku przypadkach respondentom trudno było określić efekty podejmowanych czynności.

Niezależnie od wyników badania, potrzeba działalności w zakresie przekwalifikowania zatrudnionych i poszukujących pracy będzie rosła. Będzie to wynikiem zwiększania się w gospodarce skłonności do podejmowania procesów modernizacyjnych bądź restrukturyzacji. To, wraz ze zmianą sytuacji na rynku pracy (bezrobocie), wymu-

si konieczność zmian kwalifikacji zawodowych. W takim przypadku musi wzrosnąć zaangażowanie terenowych podmiotów polityki zatrudnienia w organizowanie kursów, przeszkoleń, praktyk zawodowych itp.

3.2. System zatrudniania absolwentów

W badanym okresie system zatrudniania absolwentów regulowany był przepisami Ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zatrudnianiu absolwentów¹⁰. W świetle tego aktu prawnego, w odniesieniu do wszystkich absolwentów stosowana była zasada swobodnego wyboru miejsca pracy oraz sterowania ich rozmieszczeniem wyłącznie przez zastosowanie zachęt ekonomicznych. Nałożyło to na terenowe służby zatrudnienia szczególną odpowiedzialność za równoważenie sytuacji na rynku pracy absolwentów szkół.

Respondentom zadano pytanie, czy rozwiązania zawarte w omawianej ustawie były właściwe? Zdecydowana większość ocen była pozytywna (rozwiązania te uznano za właściwe w 41 wydziałach). Odpowiedzi zawierające negatywne opinie (8) pochodziły z województw I, II i III grupy rozwojowej. Głównym zarzutem, sformułowanym w większości z nich było to, że "zapisy ustawy w dużej części są martwe" (cyt.). Dotyczyło to np. gwarantowania ułatwień w uzyskaniu mieszkań przez absolwentów wobec znanej sytuacji w budownictwie mieszkaniowym. Brak było materiałów budowlanych umożliwiających rozwinięcie budownictwa indywidualnego, istniały dodatkowo ograniczenia limitów kredytowych w bankach. Przy dużej inflacji podnoszenie kwoty stypendium i kredytów było zbyt wolne. Respondenci wskazywali również na brak informacji o absolwentach ze strony pełnomocników do spraw zatrudnienia absolwentów, działających przy wyższych uczelniach. Narzekano na zbytnią obszerność zarówno samej ustawy, jak i aktów wykonawczych. Jednocześnie zwracano uwagę, że ustawa nie rozstrzyga konieczności zwrotu kosztów studiów przez absolwentów, którzy wyjeżdżają na stałe za granicę¹¹. Nie dawała też ona możliwości wyróżniania najlepszych absolwentów, przez co wprowadziła niesprawiedliwy egalitaryzm. Ostatnim zarzutem, podniesionym w dwóch wy-

¹⁰ "Dziennik Ustaw" 1982, nr 40, poz. 270. Ustawa dotyczy absolwentów wszystkich rodzajów szkół z wyjątkiem podstawowych, liceów ogólnokształcących dla pracujących, podległych Ministerstwu Obrony Narodowej, Ministerstwu Spraw Wewnętrznych oraz cudzoziemców.

¹¹ W jednym z województw stwierdzono wręcz (cyt.): "nowa ustawa przyczyniła się do odpływu 1000 lekarzy i 4000 inżynierów".

działach, był brak określonych instrumentów oddziaływania na zakłady pracy w celu umożliwienia zatrudniania absolwentów.

Respondenci wskazali na pożądane kierunki zmian systemu zatrudniania absolwentów. Wskazania te miały charakter wycinkowy, nie zaś systemowy. Proponowano:

- możliwość opłacenia kosztów wynajmowania kwatery (mieszkania) w 100% przez okres uznany przez zakład pracy,
- przedłużenie absolwentom uprawnienia do pierwszeństwa w uzyskaniu działek budowlanych i kredytów do 5-8 lat,
- wprowadzenie opłaty za studia w przypadku wyjazdu za granicę,
- wyposażenie wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych w narzędzia administracyjne, które umożliwią kierowanie absolwentów do poszczególnych zakładów pracy,
- określenie ścisłej współpracy wydziału zatrudnienia i spraw socjalnych z pełnomocnikami do spraw absolwentów szkół wyższych,
- umożliwienie wyszukiwania najlepszych studentów.

W jednym województwie zaproponowano, by system zatrudniania absolwentów został rozstrzygnięty kompleksowo wraz z innymi problemami zatrudnienia w nowej ustawie o zatrudnieniu. Szczegółowych propozycji na ten temat nie podano.

T a b e l a 10

Środki polityki zatrudnienia umożliwiające racjonalne rozmieszczenie kadr

Wyszczególnienie	Ogółem województw		Grupy województw			
	liczba	%	I	II	III	IV
Środki administracyjne	13	26,5	4	6	3	0
Właściwa polityka płac	26	53,1	2	13	8	3
Właściwa polityka mieszkaniowa	13	26,5	0	9	4	0
Właściwa polityka socjalno-bytowa	4	8,2	0	3	1	0
Zwiększenie roli wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych w zakresie ustalania kierunków kształcenia	2	4,1	0	2	0	0
Inne	24	49,0	4	12	7	1
Ogółem województw	49	100,0	8	27	11	3

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Kolejnym zagadnieniem poruszonym w badaniu ankietowym był dobór środków polityki zatrudnienia, najważniejszy dla zapewnienia racjonalnego rozmieszczenia kadr (tab. 10).

Pytanie miało charakter otwarty, respondenci mogli wskazać dowolny zakres i dowolną liczbę środków. Najczęściej (26 razy) zwracali uwagę na właściwą politykę płac. Częstotliwość wskazań tego środka wzrastała w zależności od usytuowania województwa w hierarchii osiągniętego poziomu rozwoju. W grupie IV wymieniano go we wszystkich wydziałach, w grupie III - w ok. 3/4, w grupie II - w mniej więcej połowie, a w I - w 1/4 badanych wydziałów. W kolejności wskazań następne miejsce zajęły środki administracyjne i właściwa polityka mieszkaniowa (po 13). Środki administracyjne najczęściej odnotowywane były w I grupie rozwojowej, natomiast w ogóle nie były dostrzegane jako środki polityki zatrudnienia w grupie IV. Właściwa polityka mieszkaniowa preferowana była tylko w wydziałach z województw II i III grupy rozwojowej. Odpowiednią politykę socjalno-bytową wskazało 4 respondentów, a 2 zwiększenie roli wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych w zakresie ustalania kierunków kształcenia. Wśród innych środków polityki zatrudnienia umożliwiających racjonalne rozmieszczenie kadr wymieniano m. in. kontrolowanie zakładów pracy, złagodzenie kryteriów umieszczania jednostek w spisie rejestrującym deficyt kadr, lokalizację inwestycji na obszarach, na których rezerwy zasobów pracy występują w sposób ciągły, stosowanie instrumentów ekonomicznych (bez wskazania jakich i przez kogo), prowadzenie odpowiedniej polityki kadrowej w zakładach pracy, podrożenie siły roboczej, wdrażanie postępu technicznego w zakładach.

Problem doboru środków polityki zatrudnienia, najważniejszych dla zapewnienia racjonalnego rozmieszczenia kadr, był przedmiotem badań ankietowych prowadzonych wcześniej w zespole Katedry Planowania i Polityki Ekonomicznej UŁ¹². Na identyczne pytania odpowiedziało wtedy 325 absolwentów szkół wyższych, zatrudnionych w różnych przedsiębiorstwach makroregionu środkowego. Najwięcej respondentów (92 osoby, czyli 28,3% badanych) wyraziło opinię, że naj-

¹² Badania te dotyczyły losów i karier zawodowych absolwentów różnych typów szkół. Przeprowadzone zostały w 1983 r. w ramach prac problemu badawczego MR. III. 4 *Człowiek i praca. Humanizacja zatrudnienia*. Wyniki badań znajdują się w pracy zbiorowej pod red. H. M o r t i m e r-S z y m c z a k, *Racjonalne i humanistyczne aspekty polityki zatrudnienia (wyniki badań ankietowych)*, "Acta Universitatis Lodzianensis" 1986, Folia oeconomica 63, s. 132-135.

lepszym środkiem polityki zatrudnienia dla alokacji kadr jest kształcenie zgodne z perspektywicznymi możliwościami zatrudnienia. Środek ten nie znalazł się prawie w ogóle wśród wymienionych przez respondentów z wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych.

Drugim pod względem częstotliwości wskazań środkiem polityki zatrudnienia umożliwiającym racjonalne rozmieszczenie kadr było powiązanie polityki zatrudnienia z polityką płac (wskazało go 20,6% ankietowanych). Na środek ten wskazano również w 53,1% wydziałów, a więc i w drugim badaniu zyskał on wysoką rangę.

Na dużą użyteczność banku informacji o wolnych miejscach pracy zwracało uwagę 12% badanych. Ankietowani z wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych także nie wymienili tego środka. Wynika z tego, że istnieje wśród zatrudnionych potrzeba lepszej informacji o rynku pracy, nie dostrzegana w ośrodkach, które winny ją generować.

W badaniu przeprowadzonym w grupie zatrudnionych wskazano na potrzebę prowadzenia właściwej, aktywnej polityki socjalno-bytowej. Działo się tak jednak rzadziej niż w badaniu wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych (odpowiednio 3,4 i 8,2% ankietowanych). W ogóle nie wskazano na politykę mieszkaniową. Kilku respondentów postuloowało konieczność udoskonalenia prac wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych. Pięciu sugerowało wręcz konieczność wyeliminowania ich pośrednictwa. Środki administracyjne w postaci nakazów pracy znalazły uznanie u 6 respondentów (1,8% badanych, a więc znacznie rzadziej niż w wydziałach tzn. - 26,5%).

Porównanie wyników obu badań stawia w niekorzystnym świetle wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych. Są one mianowicie skłonne za właściwe uznać te środki polityki zatrudnienia, które powstają i funkcjonują niezależnie od nich - w zakładach pracy lub w innych organach administracji. Skłonne byłyby raczej tworzyć i stosować środki przymusu administracyjnego. Oczekiwania zatrudnionych natomiast w dużej części są skierowane do terenowych podmiotów polityki zatrudnienia. Wskazywane środki wyraźnie nawiązywały do zwiększenia ich roli w organizacji racjonalnego rozmieszczenia kadr.

Powyższe refleksje tworzą dobre tło dla interpretacji odpowiedzi respondentów z wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych na pytanie, czy stosowana w latach 1971-1980 polityka rozmieszczenia kadr spełniała swoje zadania?

Az w 35 wydziałach uznano, że nakazowo-administracyjne narzędzia dominujące w polityce rozmieszczenia kadr w latach 1971-1980 spełniały swe zadania w sposób co najmniej dostateczny. Z tego w 13 oceniano ją jako dobrą lub bardzo dobrą. Jedynie 4 respondentów

stwierdziło, że nie spełniała ona swych zadań lub spełniała je mało skutecznie, ledwie dostatecznie, częściowo. Dziesięciu respondentów uchyliło się od odpowiedzi na pytanie. Grupę tę tworzyły najczęściej osoby o małym stażu w terenowej służbie zatrudnienia, nie mogące dać rzetelnej oceny zjawisk, w których bezpośrednio nie uczestniczyły.

3.3. System orientacji i poradnictwa zawodowego Inne rodzaje poradnictwa

W większości współczesnych państw, zwłaszcza rozwiniętych gospodarczo i doceniających znaczenie planowego i racjonalnego gospodarowania pracą żywą dla produkcji dóbr i usług uważa się, że poradnictwo zawodowe jest jednym z głównych instrumentów sterowania czynnikiem ludzkim. M. Olędzki określa istotę tego poradnictwa jako działalność polegającą na sterowaniu za pomocą informacji wyborem zawodu i kierunku kształcenia. Decydujące znaczenie mają tu sprzężenia informacyjne poradnictwa zawodowego z systemem kształcenia i zatrudnienia poprzez mechanizm selekcji szkolnej i zawodowej oraz mechanizm rynków pracy. Innymi słowy, szczególnie ważne jest powiązanie obiegu informacji z zakresu poradnictwa z ogólnym systemem sterowania gospodarką czynnikiem ludzkim¹³. Adresatami działań systemu są następujące grupy osób:

- młodzież dokonująca wyboru zawodu i charakteru przyszłej pracy,
- osoby dorosłe; które utraciły całkowicie lub częściowo psychiczne bądź fizyczne zdolności do wykonywania prac podejmowanych przez nie wcześniej,
- zatrudnione osoby dorosłe, które są zmuszone do zmiany zawodu i charakteru pracy z uzasadnionych względami ekonomicznymi przyczyn (restrukturyzacja zatrudnienia, będąca pochodną ograniczenia lub zmiany profilu produkcji w zakładach pracy, względnie działań w zakresie racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach gospodarczych).

Orientacja i poradnictwo zawodowe powinny być nastawione na o-

¹³ Zob. Olędzki, *Polityka zatrudnienia...*, s. 262; O elementach systemu orientacji i poradnictwa zawodowego jako instrumentach polityki zatrudnienia pisze także J. Pietrucha. Pietrucha, *Podstawy teorii...*, s. 204-207; Pietrucha, *Polityka zatrudnienia...*, s. 188-197; M. Olędzki, *Zatrudnienie społecznie racjonalne*, Warszawa 1985, s. 136-138.

ptymalne kojarzenie predyspozycji i upodobań zawodowych jednostek z rodzajem zapotrzebowania na pracę ludzką, zgłaszanym ze strony gospodarki. Innymi słowy, chodzi o wypracowanie takiego zespołu świadomych oddziaływań, które respektując wolność wyboru zawodu jednostek, będą doprowadzały jednak do równoważenia sytuacji na rynku pracy w krótkich i długich okresach. Wymaga to zastosowania sterowania jednostkami i grupami osób za pomocą szeroko pojętej informacji. Szczególną rolę w tej mierze pełnią terenowe służby zatrudnienia, jako tworzące informację o istniejącej i przyszłej (prognozowanej) sytuacji na regionalnych rynkach pracy, a co za tym idzie - możliwości zatrudnienia. Informacja ta powinna docierać do jej adresatów poprzez system szkolnictwa (głównie podstawowego i średniego, na etapie których podejmowane są decyzje o przyszłych zawodach), ośrodki nieustannego doskonalenia zawodowego, instytucje specjalistyczne, takie jak poradnie wychowawczo-zawodowe, zakłady pracy, terenowe służby zatrudnienia oraz środki masowego przekazu.

Działalność dotycząca orientacji i poradnictwa zawodowego prowadzona była w 36 województwach. Nie odnotowano jej w 13 wydziałach zatrudnienia i spraw socjalnych, głównie z województw I i II grupy rozwojowej (w 3 z województw I grupy, 9 - z II grupy i w 1 z III grupy). Były to w większości wydziały w województwach utworzonych w 1975 r.

Główne kierunki działalności w zakresie orientacji i poradnictwa zawodowego były następujące:

- rozpowszechnianie informacji zawodowej, szczególnie dla uczniów klas ósmych szkół podstawowych (publikowanie specjalnych informatorów, organizowanie spotkań z młodzieżą itp.),
- poradnictwo indywidualne połączone z orzecznictwem o przydatności zawodowej kandydatów do różnych rodzajów prac,
- prowadzenie badań dotyczących problemów adaptacji społeczno-zawodowej młodych pracowników w zakładach pracy,
- prowadzenie badań nad stanem wiedzy o zawodach wśród młodzieży,
- udzielanie informacji zawodowej dla potencjalnych rezerw siły roboczej.

Prowadzące działalność w zakresie orientacji i poradnictwa zawodowego wydziały współpracowały z wieloma jednostkami. W pierwszym rzędzie należały do nich: wojewódzkie poradnie wychowawczo-zawodowe, kuratoria oświaty i wychowania, jednostki pośrednictwa pracy z terenu województw, ośrodki szkolenia i doskonalenia zawodowego,

szkoły podstawowe, instytucje wymiaru sprawiedliwości (sądy, zakłady karne, ośrodki kuratorskie) oraz instytucje służby zdrowia (przychodnie specjalistyczne, zakłady rekonwalescencji inwalidów, przemysłowe zespoły opieki zdrowotnej, zespoły opieki psychiatrycznej, wydziały zdrowia i opieki społecznej urzędów wojewódzkich). Rządziej wymieniano takie jednostki, jak: komisja planowania urzędu wojewódzkiego, organizacje młodzieżowe (ZHP, ZSMP), ośrodki leczenia narkomanów MONAR, Ochotnicze Hufce Pracy, spółdzielczość inwalidów, wydziały branżowe urzędów wojewódzkich. W pojedynczych przypadkach mówiono o wyższych uczelniach, Polskim Czerwonym Krzyżu, Towarzystwie Przyjaciół Dzieci, Cechu Rzemiosł Różnych, Towarzystwie Wiedzy Powszechnej i izbie rzemieślniczej.

Spośród wydziałów prowadzących omawianą działalność w 21 posiadano informacje o jej efektach. W 9 z nich stwierdzono, że w wyniku podejmowanych czynności wystąpiły pożądane zmiany wyboru przez młodzież form i kierunków kształcenia. Jest to niewielka grupa - stanowi jedną czwartą ogółu wydziałów prowadzących omawianą działalność. Sugeruje to albo małą sprawność systemu, albo niewielkie zainteresowanie wydziałów skutkami własnych poczynań. W 3 przypadkach respondenci uważali, że w wyniku prowadzonej orientacji i poradnictwa zawodowego nie wystąpiły żadne pożądane zmiany wyboru przez młodzież form i kierunków kształcenia. W 6 województwach stwierdzili, że jakkolwiek mają informacje o efektach swej działalności, to jednak trudno byłoby im dokładnie odpowiedzieć, czy takie zmiany nastąpiły. W 1 województwie sądzono, że efekty są niewielkie, gdyż punkt orientacji i poradnictwa zawodowego jest w trakcie organizacji. W innym stwierdzono, że poradnictwo zawodowe pozwala na stabilizację zawodową osób, które wcześniej często zmieniały pracę. Tam też podkreślono, iż zapotrzebowanie na informację zawodową jest duże i potwierdza się w bezpośrednich kontaktach indywidualnych i grupowych.

Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych prowadziły również inne rodzaje poradnictwa. Najczęściej było to poradnictwo prawne (w 33 wydziałach), następnie poradnictwo psychologiczne (w 24) oraz socjologiczne (w 23). Dwa ostatnie rodzaje poradnictwa liczniej prowadzone były w grupach województw wysoko rozwiniętych oraz w województwach istniejących przed rokiem 1975. W 16 wydziałach prowadzone były także poradnictwa: w zakresie organizacji i zarządzania, uprawnień socjalnych, dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, wyjaśniająco-instruktażowe, ekonomiczne (dotyczące

sytuacji na rynku pracy) oraz bieżące - w ramach kompetencji poszczególnych pracowników.

Najczęściej przedmiotem porad były zagadnienia prawa pracy (wskazało na nie 32 respondentów), problemy natury socjalnej (20), pomoc w wyborze zawodu i miejsca pracy (18) oraz problemy emerytalno-rentowe (15). Poza tym udzielono porad dotyczących problematyki płacowej, wskazywano wolne miejsca pracy (z uwzględnieniem warunków zdrowotnych kandydatów) osobom niedostosowanym społecznie, nieadaptującym się zawodowo itp.

Działalność ta jest niezwykle ważna, głównie ze względów społecznych. Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych zdają sobie z tego sprawę i na ogół dążą do jej rozwoju. Wymaga to, o czym często wspomniano, wzmocnienia kadrowego wydziałów.

4. PODSUMOWANIE

Pierwszorzędne znaczenie dla kształtowania wielkości i struktury podaży siły roboczej w regionie ma oddziaływanie na przemieszczenia zasobów pracy. Za ich pomocą dokonać się może zmniejszenie nierównowagi na regionalnych rynkach pracy poprzez niwelowanie niektórych przynajmniej dysproporcji pomiędzy podażą a popytem na pracę. Dużą rolę w procesie oddziaływania na przemieszczenia odgrywać powinny terenowe podmioty polityki zatrudnienia. Są one ośrodkami tworzenia, transmisji, zbierania i rozpowszechniania informacji o potencjalnych możliwościach migracji. Informacja winna być traktowana jako najważniejszy instrument oddziaływania na pożądane kierunki przemieszczeń zasobów pracy.

Terenowe podmioty polityki zatrudnienia występować winny jako odbiorcy i dawcy informacji. Informacja powinna składać się z wykazów wolnych miejsc pracy, na które nie ma kandydatów w danym regionie, przy istniejących możliwościach zakwaterowania osób mieszkających poza regionem. Wykaz wolnych miejsc pracy winien zawierać dane o pożądanych cechach kandydata (zawód, poziom kwalifikacji, staż pracy, płeć). Następnie dane o miejscu pracy (wysokość oferowanego wynagrodzenia, udogodnienia socjalne w miejscu pracy, rodzaj stanowiska, stosowanie elastycznych form czasu pracy i inne). Integralną częścią informacji powinno być określenie możliwości uzyskania mieszkania oraz okres i standard zakwaterowania tymczasowego.

Ostatecznym odbiorcą informacji jest kandydat do pracy. Jej treść, skonfrontowana z dotychczasowymi warunkami życia zawodowego

i prywatnego, winna pobudzać do decyzji o migracji. Informacja, jako instrument wpływania na przemieszczenia przestrzenne może je stymulować, zgodnie z pożądanymi kierunkami i nasileniem. Nie gwarantuje oczywiście, iż wywoła zachowania pożądane. Natomiast jej brak bądź niepełna czy nierzetelna informacja może osłabić ruchy migracyjne.

W badanym okresie wykorzystywano również prawno-administracyjne metody kierowania migracjami. Miały one najczęściej charakter restrykcyjny, ograniczający migracje do danej aglomeracji (np. ograniczenia meldunkowe) lub petryfikujący ukierunkowanie zawodowe pewnych kategorii zasobów pracy (np. odmowa wydania skierowania do pracy właścicielom gospodarstw rolnych). Nie są to rozwiązania pożądane, zaprzeczają bowiem zasadzie swobody wyboru miejsca pracy i zamieszkania, nie powinny być więc kontynuowane. Sedno zagadnienia leży bowiem w likwidacji dysproporcji w poziomie i warunkach życia ludności zamieszkałej w różnych regionach kraju, a nie w stawianiu formalnych przeszkód naturalnym tendencjom jednostek do ich niwelowania w drodze migracji.

Optymalizacji przestrzennej alokacji kadr służy instrument, jakim jest system zachęt materialnych dla osób podejmujących pracę w regionach, w których rejestrowana jest nadwyżka wolnych miejsc pracy w zawodach, reprezentowanych przez te osoby.

W systemie zachęt materialnych można pozostawić na uboczu wysokość wynagrodzeń za pracę. Pierwotną płaszczyzną zróżnicowania wysokości wynagrodzeń jest układ działowo-gałęziowy. Dyslokacja przestrzenna siły roboczej, jaka w jego wyniku następuje, ma charakter przeważnie wtórny¹⁴. Jeżeli pominąć zróżnicowanie wynagrodzeń za pracę, to okaże się, że nie istnieje żaden system zachęt materialnych stymulujących przemieszczenia przestrzenne zasobów pracy¹⁵. Sprzyja to petryfikacji przestrzennej struktury tych zasobów. Używanie wyższego wynagrodzenia może niekiedy stać się podstawową przesłanką podjęcia decyzji o zmianie miejsca pracy i zamieszkania. Niekorzystny układ pozostałych warunków takich jak wysoki koszt przemieszczeń, trudności w uzyskaniu mieszkania i inne, wpływa hamująco na mobilność przestrzenną zasobów pracy.

¹⁴ Jak wykazały badania, możliwość uzyskania wyższego wynagrodzenia nie jest dominującą przyczyną migracji stałych. Wyższą pozycję w hierarchii przyczyn migracji zajmują względy rodzinne, możliwość uzyskania mieszkania itp. Zob. M. L a t u c h, *Migracje wewnątrz krajowe*, "Polityka Społeczna" 1977, nr 2, s. 14.

¹⁵ Stwierdzenie to nie dotyczyło absolwentów szkół wyższych i niektórych szkół zawodowych.

Odpowiedzialnością za międzywojewódzkie przemieszczenia pracowników obarczano terenowe podmioty polityki zatrudnienia. Nie wystąpiło jednak równoczesne wyposażenie ich w instrumenty kształtujące wielkość i kierunki przemieszczeń w postaci zachęt materialnych. W przypadkach uzasadnionych długotrwałym występowaniem deficytu siły roboczej w danych miejscowościach i w określonych zawodach, zachęty te mogłyby być następujące:

- pożyczki na zagospodarowanie, umarżane po kilkuletnim okresie pracy w danym zakładzie lub miejscowości,
- wprowadzenie "dodatków werbunkowych" na okres np. roku (stałych dodatków do wynagrodzeń),
- zwrot całkowitego kosztu przesiedlenia pracownika i jego rodziny,
- przyznawanie pierwszeństwa w przydziale mieszkań¹⁶ itp.

Działania te dałyby efekt okresowy, do momentu osiągnięcia równowagi na danym rynku pracy.

Ważnym problemem w polityce zatrudnienia jest aktywizacja zasobów siły roboczej. Został on dostrzeżony w większości województw. Badania były prowadzone w okresie wysokiej nadwyżki podaży miejsc pracy nad liczbą osób poszukujących pracy. Zwrócono jednocześnie uwagę na selektywne traktowanie tego zagadnienia, szczególnie ze względu na konieczność optymalizacji relacji między potrzebą uzupełnienia braków kadrowych zakładów pracy a chęcią polepszenia standardu życia i realizacji przez pracę osób biernych zawodowo. W sytuacji występującego coraz większego bezrobocia, aktywizacja rezerw zasobów siły roboczej została zastąpiona koncentracją działań dotyczących rozwoju systemu orientacji i poradnictwa zawodowego oraz przekwalifikowania zawodowego. Potrzebę intensyfikacji działań w powyższych dziedzinach dostrzegano już wcześniej, wiążąc to zjawisko z przemianami strukturalnymi zainicjowanymi w procesach reform. Funkcje te nabrały wagi w momencie pojawienia się elementów rynkowych w polityce zatrudnienia. Tym większe znaczenie należy przywiązywać do postulatów zgłaszanych przez respondentów w zakresie:

- 1) konieczności doskonalenia instrumentów polityki zatrudnienia,
- 2) inicjowania i organizowania szkoleń i przekwalifikowania zawodowego, jako czynników sprzyjających złagodzeniu dysproporcji na regionalnym rynku pracy.

¹⁶ Por. M. Jakubowicz, *Funkcje terenowej służby zatrudnienia w dziedzinie przemieszczeń pracowników*, IPiSS, "Studia i Materiały" 1981, z. 18(162).

Przeprowadzone badania ankietowe wykazały, iż wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych w pełni zdawały sobie sprawę z odpowiedzialności za prowadzenie polityki zatrudnienia na szczeblu regionalnym. Jednocześnie ich zdaniem nie wystąpiło wyposażenie tego szczebla w zespół uprawnień umożliwiających konsekwentne realizowanie postawionych celów. Dlatego też podsumowującym wnioskiem wszystkich wypowiedzi było oczekiwanie na nową ustawę o zatrudnieniu.