

Halina Mortimer-Szymczak\*

**POLITYKA ZATRUDNIENIA W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH  
(WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH)**

**1. PRZEMIANY W POLITYCE ZATRUDNIENIA**

Rozważania stanowią rezultat wywiadów ankietowych przeprowadzonych w 1987 r. Badania prowadzone były w wojewódzkich komisjach planowania oraz w wydziałach zatrudnienia i spraw socjalnych. Ankieta objęto 49 województw, w każdym z nich po dwa wydziały. Katedra Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Łódzkiego podjęła prace na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej w Centralnym Problemie Badań Podstawowych 08.01 pt. "Człowiek i praca", lata 1986-1990. Grupa tematyczna II nosiła tytuł "Racjonalizacja polityki zatrudnienia". Sięgnęliśmy więc w badanym pięcioleciu do jednostek terenowej administracji państwowej. Celem badań była racjonalizacja wykorzystania zasobów pracy. Chodziło o spojrzenie bardziej ogólne, prezentowane przez jednostki planistyczne, kreujące politykę zatrudnieniową w kraju i w terenie. Przyjęcie takiego punktu widzenia wydawało się uzasadnione, polityka zatrudnienia, bowiem, jako część składowa polityki społeczno-gospodarczej, realizowana była przez te właśnie jednostki.

Wywiady kwestionariuszowe przeprowadzone były osobiście przez doświadczonych pracowników naukowo-dydaktycznych Katedry Polityki Ekonomicznej UŁ. Dotarli oni do wszystkich wymienionych urzędów wojewódzkich, przeprowadzając rozmowy z kompetentnymi osobami, odpowiedzialnymi za plany i realizację polityki zatrudnienia w terenie. Uzyskany ogromny materiał pierwotny poddany został obróbce na elektro-

---

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

nicznej maszynie cyfrowej, zgodnie z przyjętymi przez nas zadaniami. Syntetyczne tablice, znajdujące się w dokumentacji Katedry, zawierają interesujące dane statystyczne, charakteryzujące badane zjawiska.

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

Rozważania nad racjonalizacją zatrudnienia bez wątpienia nie należały do łatwych. Stanowiły pochodną ogólnej sytuacji politycznej i społeczno-ekonomicznej. Ta ostatnia warunkowała działania zatrudnieniowe, sprzyjała realizacji założeń polityki społecznej bądź ją utrudniała. Rynek pracy podlegał wahaniom koniunktury gospodarczej, ruchy dokonujące się w sferze zatrudnienia, a więc podaż i popyt na pracę, angażowanie i zwalnianie z niej, przemieszczenia, fluktuacja należały nadal do regulacji państwowej, aczkolwiek przy udziale samodzielnych jednostek elementarnych. Podział na rynki pracy dostosowany był do granic administracyjnych, służył potrzebom planowania społeczno-gospodarczego. Komisje planowania w miarę możliwości i potrzeb rozpoznawały lokalne rynki pracy, współdziałały z wojewódzkimi urzędami zatrudnienia i spraw socjalnych dla określenia reguł polityki zatrudnienia i polityki socjalnej.

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

Okres badań łączył się, jak wówczas sądzono, z nową strategią gospodarowania, z ożywieniem inicjatywy i przedsiębiorczości drobnej i średniokapitalistycznej. Miało to prowadzić do zmiany na rynku pracy, do odstąpienia od rozdzielnictwa i reglamentacji, od limitowania liczby i struktury zatrudnionych. Tworzyły się podstawy swobodnego rynku pracy, który oznaczał, iż osoby zdolne do pracy i chcące ją podjąć same winny zatroszczyć się o jej znalezienie. Ożywiła się działalność wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych, które stały się pośrednikami na zasadach dobrowolności. Powstała możliwość konkurencji biur pośrednictwa pracy, które powinny być wyspecjalizowanymi agendami, dysponującymi skomputeryzowaną informacją. Elektroniczna technika obliczeniowa stanowi niezbędny warunek ich funkcjonowania dla rozeznania potrzeb rynku i możliwości ich zaspokojenia. Wymaga to zastosowania analiz społeczno-gospodarczych.

Poszukujący pracy (podaż) oraz oferujący pracę (popyt) stanowią "material" badawczy dla biur pośrednictwa. Nie mogą to więc być zwykłe urzędy, lecz agendy obsługiwane przez wysoko kwalifikowaną kadrę: specjalistów z zakresu organizacji i zarządzania, ekonomiki pracy, polityki społecznej, psychologii, socjologii, pedagogiki, ergonomii, prawa i innych. Sądzimy, iż swobodny rynek stawia wysokie wymagania jednostkom administracji państwowej. Rynek ten, działający w warunkach wolnej konkurencji, winien stać się rynkiem "zorganizowanego oddziaływania". Wbrew oczekiwaniom w gospodarce nie nastąpiły zasadnicze zmiany; to samo dotyczyło zatrudnienia. Pogłębiła się nieefektywność, spadł poziom wydajności pracy oraz doskonałość jej organizacji, wzrosło marnotrawstwo, rozluźnienie więzi między pracownikami, brak etosu pracy.

Nie zaobserwowano zwiększonej motywacji do racjonalnego wykorzystania zasobów ludzkich. Przerosty zatrudnienia, ukryte bezrobocie w gospodarce i kulturze narodowej powodowały łatwość w znajdowaniu pracy, często mało efektywnej. Szeroko stosowano zatrudnienie socjalne, przy niskiej wydajności pracy. Dążono do realizacji zasady pełnego i racjonalnego zatrudnienia, która powodowała m. in. nadmierne stany zatrudnienia, fikcyjne niedobory siły roboczej, fikcyjne plany zapotrzebowania na dodatkowych pracowników, wysoką i nieuzasadnioną fluktuację, absencję itp. Miejsc dodatkowego zatrudnienia poszukiwano przede wszystkim poprzez przemieszczenia z działów produkcyjnych do usługowych. Rezerw upatrywano w skracaniu cza-

su pracy (liczby godzin dnia pracy oraz dni w tygodniu). Podnoszono, pomijane w przeszłości, sprawy bezrobocia, zabezpieczenia materialnego osób pozostających bez pracy. Podnoszono problem emigracji zarobkowej, która w tych latach łączona była z motywami politycznymi. Państwo stanęło przed nowymi wielostronnymi wyzwaniem natury społecznej i ekonomicznej. Okres, w którym prowadzone były badania, warunkował przyjęcie założonych celów, określoną budowę ankiety, a także rezultaty uzyskane na podstawie pytań i odpowiedzi. Mamy nadzieję, iż przybliżą one czytelnikowi sytuację społeczno-ekonomiczną lat osiemdziesiątych w zakresie gospodarowania siłą roboczą, wskażą na dodatnie i ujemne zjawiska w dziedzinie polityki zatrudnienia.

## 2. BADANIA ANKIETOWE (WNIOSKI I PROPOZYCJE)

Wyżej wskazaliśmy na cel oraz warunki, w jakich prowadzone były badania. Odrębna publikacja to książka pod tytułem "Polityka zatrudnienia w latach osiemdziesiątych (wyniki badań ankietowych)", Wyd. Uł, Łódź 1992. Prezentowane tam zagadnienia stanowią sekwencję zjawisk bezpośrednio ze sobą powiązanych. Kolejność prezentacji jest umowna, choć podporządkowana, w miarę możliwości, logice ich występowania.

Rozważania poparte danymi statystycznymi, tablicami, analizą społeczno-ekonomiczną płynącą z badań ankietowych - zawarte są w poszczególnych rozdziałach wyżej wymienionej książki. Autorzy wykorzystują dostępną literaturę przedmiotu, doświadczenia własne, opinie ankietowanych oraz wywiady z kadrą urzędów wojewódzkich. Tworzą w ten sposób obraz dotyczący określonych zagadnień, wysuwają wnioski pod adresem praktyki, a także starają się wzbogacić teorię odnośnie do problematyki zatrudnieniowej. Niżej przedstawiamy najbardziej ogólne wnioski płynące z badań (według kolejności rozdziałów), starając się jednak nie wchodzić w szczegóły.

Analizę poprzedza określenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw. Charakterystyka dotycząca 1985 r. dokonana została na podstawie dostępnych danych statystycznych, a także badań ankietowych. Grupowanie województw miało służyć do porównań i konfrontacji odpowiedzi uzyskanych z ankiet. Chodziło o wskazanie podobieństw względnie różnic, występujących według przyjętej hierar-

chizacji. Postępowanie to winno zapewnić jednorodność sposobu prowadzenia analizy i wywodu oraz stanowić podstawę wyjściową do dalszych badań.

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

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

W minionym okresie terenowe organy władzy odgrywały znaczącą rolę w gospodarowaniu siłą roboczą. W tym też kierunku zwróciliśmy nasze zainteresowania. Chodziło o wskazanie, w jakiej mierze terenowe służby zatrudnienia oraz wojewódzkie komisje planowania przyczyniają się do racjonalizacji zatrudnienia. Wywiady kwestionariuszowe oraz bezpośrednie rozmowy pozwoliły na wysunięcie szeregu wniosków i propozycji. Zdajemy sobie sprawę, iż całkowita zmiana systemu zarządzania powoduje, iż nasze uwagi mogą być już nieprzydatne, bądź zaliczone do doświadczeń przeszłości. Tym niemniej sądzimy, iż warto je przedstawić dla zapoznania z zasadami, jakimi wówczas się kierowano.

Reforma funkcjonowania ekonomiki w latach osiemdziesiątych wyzwoliła przekonanie o konieczności przekształceń w systemie instrumentów gospodarowania siłą roboczą. Dotyczyło to wszystkich szcze-



bli zarządzania: centrum, terenu i przedsiębiorstwa. Zmiany następowyły zarówno wewnątrz owych jednostek, jak i w stosunkach pomiędzy nimi. Jaskrawym przykładem jest konieczność przekształceń funkcjonowania terenowych służb zatrudnienia (systemu pośrednictwa pracy, współdziałania z jednostkami elementarnymi itd.). W procesie zarządzania utraciły one uprawnienia władcze w stosunku do zakładów pracy i stały się równoprawnym partnerem. Obligatoryjne, indywidualne pośrednictwo przestało być formą bezpośredniej, administracyjnej ingerencji w dysponowanie zasobami pracy.

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

Badania wskazują na konieczność modyfikacji aktów prawnych, w tym zadań wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych oraz pośrednictwa pracy. Straciły one bowiem inspirujące znaczenie, stąd potrzeba ustawowego uregulowania owych problemów i opracowanie optymalnego modelu terenowej służby zatrudnienia. Respondenci wskazują, iż właściwe byłoby podporządkowanie wojewódzkich wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych wojewodom oraz ministrowi pracy. Reorganizacji wymaga struktura służb zatrudnienia w urzędach stopnią podstawowego, winna ona być w kraju jednolita, przy zastosowaniu rejonizacji. Przemiany społeczno-gospodarcze wymagają nowego podziału kompetencji i odpowiedzialności za gospodarowanie zasobami pracy. Wyłączna odpowiedzialność za racjonalizację zatrudnienia należy do dyrekcji przedsiębiorstw. One to określają poziom i strukturę zatrudnienia. Wydziały zatrudnienia w oparciu o umowy i obustronne porozumienia koordynują ową działalność. Wojewódzkie wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych współpracują z: komisją planowania, kuratorium oświaty i wychowania, zakładami pracy, pełnomocnikami do spraw zatrudnienia absolwentów

szkół wyższych. Współpraca ta wymaga doskonalenia, zwłaszcza w zakresie opracowywania terytorialnych programów zatrudnienia.

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

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

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

Polityka zatrudnienia kształtowana jest poprzez wiele czynników, podlega również przeobrażeniom organizacyjnym. Do postulatów wysuwanych na szczeblu centralnym zaliczamy dążenie do zwiększenia roli i zadań wojewódzkich komisji planowania w sporządzaniu studiów długookresowych (programów i prognoz). W okresie naszych badań zainteresowanie tymi sprawami było raczej powierzchowne, oparte na analizach statystycznych. Wydawało się, iż

komisja planowania obok analiz ekonomicznych winna pełnić funkcje diagnostyczne, mające na celu przekształcenia strukturalne w województwach. Nowy układ organizacyjny mógł przyczynić się do efektywnego gospodarowania zasobami pracy, zgodnie z potrzebami regionalnego rynku. Podstawą winno być wykorzystanie "własnych" zasobów siły roboczej dla poprawy jakości warunków pracy i bytu społeczeństwa.

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

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

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



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

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

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

Co do pośrednictwa pracy to, jak wskazywaliśmy, należało ono wyłącznie do terenowych służb zatrudnienia. Respondenci nie odczuwali potrzeby powoływania innych instytucji do wykonywania pośrednictwa. Tym niemniej uważali, że konieczna jest modyfi-

kacja biur pośrednictwa pracy. Winny one spełniać funkcje usługowe wobec poszukujących pracy, a także wobec jednostek elementarnych. Podstawą ich funkcjonowania winna być nowa regulacja prawna, w postaci ustawy o zatrudnieniu i towarzyszących jej rozporządzeń wykonawczych.

W latach osiemdziesiątych mieliśmy do czynienia z obligatoryjnym bądź nieobligatoryjnym pośrednictwem pracy. Powyższe różnicowało zasadniczo funkcjonowanie pośrednictwa, a także utrudniało realizację zadań terenowych służb zatrudnienia. Respondenci uznali, iż obligatoryjność pośrednictwa nie przyniosła pozytywnych rezultatów. Wśród niepożądanych efektów było to zwiększenie zapotrzebowania w przedsiębiorstwach na siłę roboczą oraz wzrost i ukrywanie rezerw pracowniczych. Postuluje się więc nowe, bardziej sprawne instrumenty ekonomiczne oraz całkowitą eliminację form administracyjnych.

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

W badaniach wyodrębniono problematykę zatrudnienia w warunkach reformowania gospodarki. Okazało się, iż nie zauważono pozytywnych zmian w tym zakresie. Dyrektorzy wydziałów wskazywali, iż nie było spójności w pracach poszczególnych podmiotów zatrudnienia. Tak więc instrumenty stosowane przez centrum, wydziały oraz przedsiębiorstwa nie prowadziły do jednego celu, tj. efektywnego i racjonalnego wykorzystania czynnika ludzkiego. Skrajnym stwierdzeniem było, iż w kraju nie prowadzono żadnej polityki zatrudnienia, nie było wspólnych działań zmierzających do lepszego gospodarowania zasobami pracy. Przedsiębiorstwa, jak sądzono, interesowały się głównie swoimi sprawami, zaś instrumenty stosowane przez państwo stanowiły bariery rozwoju. Wydziały zatrudnienia nie znajdowały swojego miejsca i czuły się w nowych warunkach bezradne i niepotrzebne. Natomiast respondenci z komisji planowania wskazywali na brak konsek-

wencji w realizacji założeń reformy gospodarczej, w tym zatrudnienia. Regulacje prawne także nie nadążały za potrzebami polityki zatrudnienia, w której występowało wiele sprzeczności.

Respondenci wskazywali na postulaty co do przyszłej polityki zatrudnienia (często były one szczegółowe). W nowych warunkach funkcjonowania gospodarki niektóre z nich straciły na aktualności. Inne zaś zostały już zrealizowane, np. przyjęcie ustawy o zatrudnieniu. Nie w pełni może ona satysfakcjonować respondentów. Postulowano bowiem kompleksowe ujęcie problematyki zatrudnienia, podkreślenie jej podstawowych zasad. Ustawa natomiast zajęła się przede wszystkim regulacją kwestii bezrobocia.

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

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

Stwierdzono, iż pozyskanie nowych pracowników było utrudnione, ze względu na niekonkurencyjność oferowanych płac. Dla przykładu podawano, iż różnica między przeciętną płacą na podobnym stanowisku wynosi ponad 20% na lokalnym rynku pracy. Różnica ta była

wyższa w lepiej gospodarczo rozwiniętych województwach. W zastosowaniu elektronicznej techniki obliczeniowej upatrywano instrument zmniejszenia zapotrzebowania na kadre. Komputeryzację wprowadzono w 1987 r. do ponad połowy wydziałów, dotyczyło to przede wszystkim województw będących w grupie wyżej rozwiniętych.

Warunki lokalowe, w jakich pracowały wydziały, były zróżnicowane. Oceniano je raczej jako trudne, wymagające pilnej poprawy. Wyposażenie w podstawowy sprzęt biurowy oceniano jako niewystarczające, zaś kłopoty telekomunikacyjne stanowią problem ogólnokrajowy. Podobne, aczkolwiek w mniejszym zakresie, sprawy występowały w wojewódzkich komisjach planowania.

### 3. UWAGI KOŃCOWE

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

Badania prowadzone były w końcu dekady lat osiemdziesiątych, a więc gdy dawny system podlegał przemianom na podstawie zasad reformy gospodarczej. Mówiono wówczas o drugim, przyspieszonym etapie jej realizacji. Badania nasze, jak sądzimy, mogą stanowić swoisty dokument problematyki polityki zatrudnienia owych lat. Zamknięty został pewien etap społeczno-gospodarczy i polityczny, tym samym związane z nim zjawiska przechodzą do przeszłości. Historyk gospodarczy, jeśli zechce, może uwzględnić w swoich pracach prezentowane tu doświadczenia. Jak nam wiadomo, tego rodzaju ankietyzacja i wywiady kwestionariuszowe, którymi objęto wszystkie 49 województw - należą do unikalnych. Fundusze z problemów centralnie sterowanych pozwoliły na ich podjęcie. Obecnie, gdy wojewódzkie komisje planowania zmieniają całkowicie swoje funkcje, reorganizują się, bądź nawet podlegają likwidacji, pokaza-

nie ich pracy w latach ubiegłych może stanowić obraz zamkniętych poczynąń. Nie przesądzamy o wartości prowadzonych przez te komisje prac, jak bowiem wykazała praktyka nie sprostają one zadaniom tych lat. Badań naszych nie da się powtórzyć, stąd też ich wartość, m. in. w uchwyceniu zjawisk w ostatnim momencie ich egzystowania.

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

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

Badania mogą być powtórzone w nowej rzeczywistości. Umocnione w swoich funkcjach i zadaniach wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych winny spełniać pierwszoplanową rolę w prowadzeniu polityki zatrudnieniowej. Przed nimi stoją wyzwania współczesności, bardzo trudne i nie znane dotychczas problemy. Na czoło wysuwa się sprawa pośrednictwa pracy i bezrobocia. Wydziały zostały wyposażone w regulację prawną, tj. ustawę o zatrudnieniu. Okazało się rychło, iż zawiera ona sporo niedoskonałości, stąd jej nowelizacja, która także nie spełnia oczekiwań społecznych. Sądzymy, iż podjęcie powtórnych badań byłoby możliwe w każdej chwili, bowiem dotyczą one spraw najbardziej aktualnych, a jednocześnie podlegających ciągłym przemianom. Nie przesądzamy, na ile będzie to możliwe, ze względu



na koszty z jakimi wiążą się wszelkie prace naukowo-badawcze, a także zmiany systemu ich finansowania.

Halina Mortimer-Szymczak

EMPLOYMENT POLICY IN THE EIGHTIES  
(FINDINGS OF QUESTIONNAIRE SURVEYS)

The article analyzes the findings of questionnaire surveys carried out in two state administration offices, i.e. in the economic planning commissions and in the departments of employment and welfare in 49 administrative provinces of Poland in 1987. The surveys could be considered unprecedented both as regards the time they were conducted, their scope and the method involving personal interviews conducted by experienced faculty members. They were carried out by the Department of Economic Policy at The University of Łódź within the framework of The Central Problem of Basic Research 08.01 entitled "Man and Work" in the 2nd subject group "Rationalization of Employment Policy".

There are briefly discussed the main assumptions of the employment policy in the eighties. The policy was subordinated to the rules of central planning applying some market elements. The country's general political and socio-economic situation was affecting the employment sphere. The labour market was exposed to fluctuations in the economic situation. Any greater motivation to use human resources rationally could not be found at that time. The analysis is next focussed on the findings and recommendations ensuing from the surveys. It is preceded by determining the socio-economic development level in particular administrative provinces. Taxonomic methods were employed and the provinces were ranked and groups. The analysis discloses the system of instruments applied in human resources management. It next shifts to the functions and activities of the provincial employment and welfare offices. The authors point at the necessity of modifying relevant laws and reorganizing the employment offices in the direction of their rationalization and at the necessity of enhancing their effectiveness through changes in their profiles. Other analyzed issues include labour reorientation, structural transformations, requalifying etc. The characteristics of the employment and welfare offices (premises, computerization, personnel) are next briefly discussed. In the final remarks, the authors point at the advisability of repeating such surveys in the new socio-economic conditions focussing them on employment offices. The biggest obstacle appear to be the costs involved and the system of financing all researches.