

Iwona Kukulak-Dolata\*

## INSTRUMENTY KSZTAŁTUJĄCE POPYT NA SIŁĘ ROBOCZĄ

### 1. WPROWADZENIE

W procesie realizacji regionalnej polityki zatrudnienia szczególna rola przypada instrumentom kształtującym popyt i podaż siły roboczej. Główną ich funkcją jest sterowanie procesami aktywizacji zawodowej ludności oraz przeobrażeniami zachodzącymi w strukturze zatrudnienia. Wykorzystanie tych instrumentów w praktyce ma prowadzić do osiągnięcia pożądanej wielkości oraz struktury popytu i podaży siły roboczej umożliwiającej realizowanie przyjętej strategii gospodarczej.

Na efektywność oddziaływania poszczególnych instrumentów wpływają społeczne i ekonomiczne warunki. Konieczna jest zatem znajomość siły i kierunku oddziaływania czynników wpływających na wielkość i strukturę popytu na siłę roboczą w określonym regionie. Stanowi to podstawę do kompleksowego poznania funkcjonowania regionalnego rynku pracy.

Celem przeprowadzonego badania ankietowego było poznanie opinii pracowników wojewódzkich wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych na temat instrumentów kształtujących popyt na siłę roboczą. Dążono przy tym do ustalenia stopnia efektywności stosowanych narzędzi. Analizą objęto plan terytorialny, proces inwestycyjny, pośrednictwo pracy, Państwowy Fundusz Aktywizacji Zawodowej. Zebrane odpowiedzi powinny wskazać pożądane kierunki zmian instrumentów stosowanych przez terenowe organy zatrudnienia. Efektywna realizacja zadań wojewódzkich wydziałów zatrudnienia wymaga w warunkach reformy gospodarczej zasadniczych przekształceń zarówno w zakresie pełnionych przez te podmioty funkcji, jak również wykorzystywanych metod i

---

\* Mgr, starszy asystent w Katedrze Polityki Ekonomicznej UE.

środków działania. Przedstawione w dalszej części opracowania wyniki badań są próbą wskazania możliwych wariantów rozwiązań w procesie modyfikacji instrumentów kształtujących popyt na siłę roboczą.

## 2. ROLA WOJEWÓDZKICH WYDZIAŁÓW ZATRUDNIENIA I SPRAW SOCJALNYCH W TRAKCIE PLANOWANIA TERYTORIALNEGO ORAZ KSZTAŁTOWANIA PROCESU INWESTYCYJNEGO

Przewidywanie przyszłości jest niezbędnym, choć często niedocenianym przygotowaniem każdego w zasadzie bardziej złożonego działania ludzkiego. Umożliwia ono skonstruowanie planów zatrudnienia, które mogą pełnić funkcję instrumentu polityki zatrudnienia w przypadku zharmonizowania ustalonych zasobów pracy z zapotrzebowaniem na nie wynikającym z założeń rozwoju społeczno-gospodarczego w skali kraju, jak i w przekrojach lokalnych.

Bardzo złożone jest opracowanie planu zatrudnienia. Wynika to przede wszystkim z trudności w określeniu natężenia i kierunków rozwoju działalności gospodarczej. Prace związane z jego budową opierają się na analizie demograficznej ludności oraz na rozeznaniu stanu i możliwościach systemu kształcenia, w tym przede wszystkim szkolnictwa zawodowego<sup>1</sup>. Planowanie tego rodzaju często ma charakter analityczny i opiera się na wzajemnej wymianie informacji między jednostkami organizacyjnymi gospodarki narodowej. Najczęściej są one jednak kierowane do komisji planowania, które wykorzystują zebrane dane do sporządzenia terytorialnych planów. Również wydziały zatrudnienia powinny przekazywać do komisji planowania określone rodzaje informacji.

Prowadzone badania wykazały, że spośród 49 wojewódzkich wydziałów 48 dostarcza informacje do opracowania planów terytorialnych. Najczęściej dotyczyły one następujących zagadnień: prognoz zasobów pracy, sytuacji na rynku pracy, prognozowanego stanu i struktury zatrudnienia (tab. 1).

W grupie województw rozwiniętych i wysoko rozwiniętych wydziały przekazywały przede wszystkim informacje charakteryzujące sytuację na rynku pracy i dotyczące prognozy zasobów pracy (tab. 1). W województwach słabo rozwiniętych dostarczały tych samych informacji -

<sup>1</sup> J. M e l l e r, *Regionalne gospodarowanie zasobami pracy*, Warszawa 1981, s. 264.

choć w mniejszym stopniu - natomiast w ogóle nie opracowywały danych opisujących aktualny stan i strukturę zatrudnienia oraz dotyczących ruchu siły roboczej (tab. 1). Niektórzy respondenci wymieniali jeszcze bilanse zasobów pracy, które sporządzali w ramach realizacji funkcji planistycznych. Miały one na ogół charakter sprawozdawczy i dotyczyły przeszłości. Wspólnie natomiast z komisją planowania 7 wydziałów opracowywało planistyczne bilanse siły roboczej netto. W sposób precyzyjny charakteryzować miały one przyszłość, tak aby można było przedsięwziąć odpowiednie środki dla ich zrównoważenia.

Tabela 1

Wykaz informacji przekazywanych przez wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych do opracowania planów terytorialnych

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Sytuacja na rynku pracy	21	1	11	6	3
Aktualny stan i struktura zatrudnienia	13	0	6	6	1
Prognozowany stan i struktura zatrudnienia	18	2	10	5	1
Dane o ruchu siły roboczej	4	0	2	2	0
Prognoza zasobów pracy	29	5	15	7	2
Główne kierunki polityki zatrudnienia	12	1	5	5	1
Inne	33	6	21	5	1
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wydruków komputerowych zawierających wyniki badań ankietowych "Wydziały Zatrudnienia i Spraw Socjalnych w kształtowaniu polityki zatrudnienia".

W prowadzonych pracach interesowała nas ocena stopnia wykorzystania przekazywanych informacji do organów planistycznych. Zdaniem większości respondentów (43) informacje te były w pełni wykorzystywane, jeden podkreślił ich częściową przydatność, innemu trudno było określić stopień ich "użyteczności", natomiast 3 negatywnie oceniło ich wykorzystanie (tab. 2). Negatywne oceny były pochodną złej współpracy wojewódzkiej komisji planowania z wojewódzkim wydziałem zatrudnienia, co niejednokrotnie podkreślano w trakcie badań ankietowych. Natomiast nie obserwowano sytuacji, w której nie uwzględniano by informacji przekazywanych przez wydziały.

Tabela 2

Opinia wydziału na temat wykorzystania przekazywanych informacji

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
W pełni wykorzystywane	43	7	25	9	2
Częściowo	1	0	0	1	0
Słabo	3	1	0	1	1
Nie wykorzystywane	0	0	0	0	0
Trudno powiedzieć	1	0	1	0	0
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Źródło: Jak w tab. 1.

Kolejnym problemem podjętym w badaniach było uzyskanie opinii respondentów na temat potrzeby zwiększenia uczestnictwa wydziałów w planowaniu zatrudnienia. Na pytanie "czy wydział dostrzega potrzebę zwiększenia swego udziału w planowaniu zatrudnienia w województwie?", 12 spośród 49 respondentów odpowiedziało, że dostrzega taką konieczność. Postulat taki wysuwali przede wszystkim respondenci z województw średnio rozwiniętych. Uzyskane w wywiadzie odpowiedzi pozwoliły wyodrębnić dwie dziedziny, w których powinna wzrosnąć rola wydziału w planowaniu zatrudnienia, tj.:

- wpływanie na kierunki kształcenia w szkolnictwie wyższym,
- współudział w tworzeniu programów kompletowania załóg.

Pierwsza dziedzina była najczęściej wymieniana przez ankietowanych z województw średnio rozwiniętych, a szczególnie tych, na terenie których nie było zlokalizowanych ośrodków akademickich (tab. 3). Jednakże - co podkreślali w trakcie wywiadu - uczestniczyli oni w naradach makroregionalnych, na których omawiano przyszłe kierunki kształcenia w szkolnictwie wyższym, ale w praktyce ich postulatów nie uwzględniano.

Kilku ankietowanych (4) wskazało na występowanie podobnych problemów w przypadku ustalania kierunków kształcenia na poziomie szkół średnich zawodowych i zasadniczych zawodowych. Zdaniem rozmówców obecny system szkolnictwa jest zbyt mało elastyczny. Kuratoria oświaty i wychowania nie dostosowują go do zmieniających się warunków - kształcą uczniów permanentnie w tych samych zawodach. W ten sposób powstają w polityce zatrudnienia implikacje prowadzące do nadwyżek absolwentów w określonych zawodach.

Tabela 3

Na czym powinno polegać zwiększenie udziału wydziału w planowaniu zatrudnienia

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Wpływanie na kierunki kształcenia w szkolnictwie wyższym	5	1	3	1	0
Współdziałanie w tworzeniu programów kompletowania załóg	2	0	1	0	1
Inne	9	2	4	2	1
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Źródło: Jak w tab. 1.

Kolejny aspekt planowania zatrudnienia będziemy rozpatrywać szerzej, bowiem łączy się on z procesem kompletowania załóg dla inwestycji i udziału w nim wydziału zatrudnienia.

Sam system kompletowania załóg dla nowo uruchamianych zakładów w Polsce działa od 1974 r.<sup>2</sup> Zasadniczym jego komponentem są programy kompletowania załóg, które sporządzają inwestorzy.

Analiza dotychczasowego działania tego systemu wskazuje na występowanie w nim wad, które pojawiały się w formach:

- zmian w zakresie inwestycji i terminu oddania jej do eksploatacji,
- rozbieżności między wielkością zatrudnienia przewidzianą w programach oraz wielkością ustaloną w planach zatrudnienia zakładów,
- sukcesywności prac technologicznych, powodujących pewną etapowość w naborze pracowników, nie zawsze uwzględnianą w programach kompletowania załóg.

Respondenci podkreślali potrzebę dalszego funkcjonowania systemu kompletowania załóg. Wymaga on jednak doskonalenia, albowiem ciężar odpowiedzialności terenowych organów zatrudnienia za skompletowanie załóg jest duży, a ich wpływ na etapy poprzedzające powstanie nowego ośrodka zapotrzebowania na siłę roboczą - a więc sferę programowania inwestycji - ograniczony<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Proces ten reguluje zarządzenie nr 39 Przewodniczącego Komisji Planowania przy RM i MPPiSS z dnia 14.10.1974 r. w sprawie przygotowania i kompletowania załóg nowo uruchamianych zakładów przemysłowych (Dz.Urz. MPPiSS nr 14 z dnia 30.11.1974 r.).

<sup>3</sup> Por. K. Tomczak, *Metody i zasady przemieszczenia pracowników*, IPISS, "Studia i Materiały" 1981, z. 16-17.

Polityka inwestycyjna musi być ściśle zharmonizowana z regionalną gospodarką zasobami pracy. Inwestycje są ważnym środkiem regulowania zatrudnienia w przekrojach terenowych. Tylko prawidłowo prowadzona polityka inwestycyjna może przyczynić się do optymalnego wykorzystania zasobów, powodować zbilansowanie potencjału pracy w skali kraju i regionów z zapotrzebowaniem na ten czynnik wytwórczy. W procesie przestrzennego rozmieszczenia nakładów inwestycyjnych należy uwzględniać dostępność zasobów siły roboczej z punktu widzenia ilości, struktury i cech kwalifikacyjnych. Tylko odpowiednio przygotowana kadra daje gwarancje szybkiego osiągnięcia pełnych zdolności produkcyjnych lub usługowych.

Tryb postępowania lokalizacyjnego powinien dostosowywać nowe moce wytwórcze do regionalnych warunków w zakresie potencjału pracy oraz oddziaływać na optymalizację poziomu zatrudnienia w powstających obiektach. Zlokalizowanie obiektu, należącego do gałęzi tradycyjnej dla danego rejonu, powoduje zaspokojenie znacznej części potrzeb kadrowych przez przyjęcie pracowników z innych zakładów oraz dodatkową aktywizację i szkolenie miejscowych zasobów pracy. Uruchomienie zaś obiektu unikalnego dla danego obszaru powoduje przemieszczenia pracowników z odległych województw, nawet w warunkach występowania na ich obszarze nadwyżek siły roboczej.

Wpływ polityki inwestycyjnej na gospodarowanie siłą roboczą jest tym silniejszy, im proces inwestowania jest bardziej dynamiczny oraz w im większym stopniu przebiega w działach produkcyjnych. Dlatego niezbędne jest zapewnienie organom zatrudnienia odpowiedniego miejsca w procesie lokalizacji inwestycji.

Z przeprowadzonych rozmów i ankiet wynika, że 41 wojewódzkich wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych uczestniczyło w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji. Rola wydziału w 39 przypadkach ograniczała się do opiniowania wniosków lokalizacyjnych pod względem zasobów pracy (tab. 4). Przekazywały one najczęściej informacje o możliwościach pokrycia zapotrzebowania na nowych pracowników z rezerw miejscowych. W wypowiedziach respondenci wielokrotnie wskazywali na niewystarczające podstawy do udostępnienia inwestorom "wiarygodnych opinii" na temat możliwości zaspokojenia ich potrzeb kadrowych. Bowiem podstawą do opracowania owych opinii były jedynie analizy sytuacji na rynku pracy w ostatnich latach. Z drugiej strony składane przez inwestorów do wydziału programy zapotrzebowania na pracowników miały charakter bardzo ogólny i dlatego przekazywane przez wydział wiadomości ograniczały się do stwierdzenia nadwyżek bądź deficytu siły roboczej.

Tabela 4

Na czym polega udział wydziału w lokalizacji inwestycji

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Opiniowanie wniosków lokalizacyjnych pod względem zasobów pracy	39	6	23	8	2
Inne	4	0	3	0	1
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Źródło: Jak w tab. 1.

Uzyskane wyniki wskazują, że w 8 województwach terenowa służba zatrudnienia nie miała żadnego wpływu na decyzje lokalizacyjne i na wielkość planowanego zatrudnienia w nowej inwestycji. Problem ten dość szeroko przedstawiono w jednej z odpowiedzi: "wpływ jest znikomy, wydział jest często stawiany przed faktem dokonanym, inwestycja ma być, nieważne czy są ludzie do pracy, czy też nie". Na uwagę zasługują inwestycje z lat siedemdziesiątych, które są teraz kontynuowane, opinie na ich temat były wydane przez wydziały zatrudnienia na początku lat siedemdziesiątych i są w obecnych warunkach nieaktualne.

Na pytanie, "czy wydział powinien mieć większy wpływ na decyzje lokalizacyjne inwestycji?", większość ankietowanych (57%) odpowiedziała, że nie widzi takiej potrzeby. Stanowisko to prezentowali przede wszystkim respondenci z województw słabo i średnio rozwiniętych. Natomiast pozostała część badanych postulowała wprowadzenie obowiązku opiniowania wszystkich inwestycji łącznie z tymi, które były na początku lat osiemdziesiątych wstrzymane, a obecnie są kontynuowane.

Istnieje związek między wydziałami uczestniczącymi w procesie lokalizacji inwestycji a wydziałami, które domagają się zwiększonego udziału w tym procesie. Związek ten obserwuje się w grupie województw rozwiniętych. Ankietowani, którzy uczestniczyli w tym procesie domagali się większej partycypacji w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Wskazywali na konieczność wprowadzenia "wiążącego charakteru" wydawanych opinii oraz konieczność precyzyjnego informowania wydziału o planowanych kierunkach rozwoju województwa.

Obserwuje się także związek między uczestnictwem wydziałów w

podejmowaniu decyzji o lokalizacji inwestycji a poczuciem odpowiedzialności wydziału za kształtowanie polityki zatrudnienia. Mianowicie wydziały, które nie uczestniczyły w procesie lokalizacji inwestycji, "nie czuły się" również odpowiedzialne za kształtowanie polityki zatrudnienia na swoim terenie.

W opinii zdecydowanej większości wydziałów (tab. 5), składane przez inwestorów programy zatrudnienia oraz zgłaszane na bieżąco przez zakłady pracy zapotrzebowania na pracowników są zbyt wysokie w stosunku do rzeczywistych potrzeb<sup>4</sup>. Oceny takiej dokonano na podstawie wcześniej prowadzonych analiz czasu i dyscypliny pracy, wykorzystania maszyn i urządzeń w przedsiębiorstwach.

T a b e l a 5

Ocena wielkości zapotrzebowania na pracowników, zgłaszanego przez zakłady

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Jest uzasadniona	1	1	0	0	0
Jest zbyt wysoka	47	6	17	11	3
Jest niższa niż potrzeby	0	0	0	0	0
Nie mamy rozeznania	1	1	0	0	0
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Zgromadzone wypowiedzi pozwoliły wyodrębnić kilka rozwiązań, które mogłyby wpłynąć na urealnienie zapotrzebowania na pracowników, oto przykłady najczęściej wymienianych (tab. 6): stcsowanie narzędzi ekonomicznych, wprowadzenie narzędzi kontrolnych, wprowadzenie odpłatności za usługi pośrednictwa.

Zróznicowany układ odpowiedzi nie pozwala na pełną porównywalność wyników w układzie przestrzennym. Uwaga nasza koncentruje się jednak na kilku wariantach odpowiedzi. Tylko 4 respondentów nie widziało w świetle założeń reformy - w warunkach samodzielności przedsiębiorstw - rozwiązań, które mogłyby przyczynić się do kształtowania rzeczywistego, realnego popytu na pracę. Ich zdaniem narzędzia o charakterze administracyjnym w krótkim okresie mogłyby

<sup>4</sup> Por. J. O w c z a r e k, *Dylematy zatrudnienia*, "Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1983, nr 8; J. S z u p i ł o, *Usprawnienie rynku pracy w rejonach uprzemysławianych*, Warszawa 1988, s. 82.



wpłynąć na uporządkowanie tego zjawiska. Z drugiej jednak strony dostrzegają oni, iż proces reformowania gospodarki wyklucza bezpośrednią ingerencję państwa w działalność przedsiębiorstw. Natomiast 20 innych ankietowanych przedstawiło odmienne rozwiązanie. Jego istotą było dalsze reformowanie kraju, a przede wszystkim doskonalenie parametrycznych instrumentów kierowania. Tylko zdrowe, sprawnie funkcjonujące mechanizmy ekonomiczne mogą prawidłowo stymulować popyt na siłę roboczą.

Tabela 6

Sposoby na urealnienie zapotrzebowań zgłaszanych na pracowników

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Wprowadzenie odpłatności za usługi pośrednictwa	8	1	6	0	1
Nie można wpływać w świetle założeń reformy	4	1	1	1	1
Wprowadzenie narzędzi kontrolnych	12	1	7	3	1
Stosowanie narzędzi ekonomicznych	20	2	10	7	1
Inne	21	3	11	7	0
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Źródło: Jak w tab. 1.

Inne wydziały (tab. 6) - przede wszystkim z województw średnio rozwiniętych - które nie mogły pogodzić się ze zmianą ról wydziału i przedsiębiorstwa w realizacji polityki zatrudnienia - wypowiedziały się za wprowadzeniem narzędzi kontrolnych. Ponowne ich wdrożenie miałyby przywrócić wydziałowi dawną pozycję zwierzchnika w sterowaniu zatrudnieniem. Obecny ich brak uniemożliwiał wydziałom realizację zadań, szczególnie tych, które wynikały ze statusu organizacyjnego wydziału i zadań zleczanych przez wojewodów. Zdaniem ankietowanych działania kontrolne miałyby dotyczyć następujących zagadnień: zatrudnienie pracowników zgodnie z ich kwalifikacjami, wykorzystanie czasu pracy, w tym badanie zasadności stosowania godzin nadliczbowych, przyczyny występowania nadmiernej fluktuacji, organizowanie pracy w niepełnym wymiarze godzin. Dotychczas wydziały taką kontrolę mogły prowadzić jedynie w tych przedsiębiorstwach, dla których organem założycielskim był wojewoda.

Odrębny pogląd przedstawiło 8 kolejnych respondentów. Twierdzili oni, iż należy wprowadzić odpłatność za usługi pośrednictwa, jeśli wydział ma być jednostką usługową o charakterze informacyjno-doradczym. Pogląd ten był preferowany przez ankietowanych z województw średnio rozwiniętych (tab. 6). Ich zdaniem, przedstawione rozwiązanie przyczyniłoby się do zwiększenia środków finansowych wydziału, a tym samym umożliwiłoby poprawę jakości świadczonych usług. Z drugiej strony takie rozwiązanie mogłoby wpłynąć na zmniejszenie zapotrzebowania na pracowników, które zgłaszają zakłady pracy, bowiem musiałyby opłacić każdą kierowaną ofertę pracy. Niektórzy z nich postulowali zróżnicowanie stawek w zależności od sytuacji na rynku pracy i zawodów - deficytowy bądź nie.

### 3. ANALIZA POŚREDNICTWA PRACY

Pośrednictwo pracy jest jednym z instrumentów polityki zatrudnienia. Polega ona na prowadzeniu przez wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych w urzędach terenowych organów administracji państwowej działalności usługowej w zawieraniu umowy o pracę lub naukę zawodu między osobami poszukującymi pracy i pracodawcami<sup>5</sup>.

Organizacja systemu pośrednictwa pracy jest integralnie związana z funkcjonującym systemem kierowania gospodarką narodową. On bezpośrednio wyznacza rolę jaką terenowe organy administracji mają spełniać w realizacji polityki zatrudnienia. Stosowane w Polsce do końca lat siedemdziesiątych rozwiązania prawno-organizacyjne i finansowe tworzyły model centralistycznego zarządzania siłą roboczą<sup>6</sup>. Uzyskanie przez przedsiębiorstwa państwowe samodzielności w zakresie kształtowania dynamiki, wielkości i struktury zatrudnienia<sup>7</sup>, zdecydowało o potrzebie zmian w działającym modelu pośrednictwa, a w konsekwencji doprowadziło do powstania nieobligatoryjnego systemu pośrednictwa pracy. Zreformowany model pozbawił punkty pośrednictwa uprawnień władczych w stosunku do podmiotów gospodarczych. Głównym

<sup>5</sup> M. O l ę d z k i, *Społeczne aspekty polityki zatrudnienia*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. R a j k i e w i c z, Warszawa 1979, s. 350.

<sup>6</sup> Por. M. J a k u b o w i c z, *Służba zatrudnienia w poszukiwaniu nowych rozwiązań*, IPISS, "Studia i Materiały" 1977, z. 26, s. 68.

<sup>7</sup> Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych z dnia 25.07.1982 r. ("Dziennik Ustaw" 1982, nr 24, poz. 122).

zaś ich zadaniem było prowadzenie działalności informacyjno-doradczej<sup>8</sup>.

Zjawiska jakie zachodziły na rynku pracy w pierwszych latach reformy spowodowały, iż Rada Ministrów reaktywowała administracyjne formy gospodarowania czynnikiem ludzkim. Następstwem tych posunięć było przywrócenie obowiązkowego pośrednictwa pracy. Zakres jego stosowania był ograniczony. Instrumentu tego używano tylko na terenie tych województw, w których zjawiska deficytu siły roboczej występowały w najostrejszej formie i stosowano go w odniesieniu do określonych grup zawodowych oraz branż gospodarki narodowej<sup>9</sup>. Przyjęcie tego rozwiązania spowodowało, iż na terenie naszego kraju - do końca 1985 r. - jednocześnie funkcjonowały dwa skrajne systemy pośrednictwa pracy, mianowicie obligatoryjny i nieobligatoryjny. Działanie dwóch odmiennych form pośrednictwa w tym samym systemie kierowania nasuwa liczne pytania i wątpliwości. Zastanawiające jest, w jakich warunkach pośrednictwo pracy staje się efektywnym instrumentem sterowania popytem na siłę roboczą. W badaniach dotyczących lokalnych rynków pracy jest to szczególnie istotne, gdyż instrument ten ma charakter regionalny. Interesujące są również możliwości realizacji zadań przez wydziały przy określonym typie pośrednictwa. Przedstawione w tym opracowaniu wyniki badań mają dać odpowiedź na wcześniej postawione pytania, są one również próbą zidentyfikowania trudności i zebrania opinii respondentów z wojewódzkich wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych na temat funkcjonowania systemu pośrednictwa w warunkach reformy gospodarczej.

Jednym z podstawowych problemów objętych badaniem ankietowym był obligatoryjny charakter pośrednictwa pracy, który wprowadzono na obszarze 23 województw<sup>10</sup>. Interesowała nas opinia rozmówców na temat skuteczności obowiązkowego pośrednictwa pracy na obszarach objętych jego działaniem w latach 1983-1985. Jak dowodzą wyniki badań analizowany typ pośrednictwa dominował w grupie województw

<sup>8</sup> Por. Zarządzenia nr 35 MPPiSS z dnia 17.07.1984 r. w sprawie pośrednictwa pracy.

<sup>9</sup> Rozporządzenie RM z dnia 8.08.1983 r. w sprawie obowiązkowego pośrednictwa pracy na niektórych terenach oraz obowiązku zatrudniania na całym terytorium kraju określonych kategorii osób ze względów społecznych ("Dziennik Ustaw" 1983, nr 43, poz. 215).

<sup>10</sup> Województwa, na terenie których występowało obowiązkowe pośrednictwo pracy: bielskie, bydgoskie, ciechanowskie, częstochowskie, gdańskie, gorzowskie, jeleniogórskie, katowickie, krakowskie, krośnieńskie, lubelskie, łódzkie, olsztyńskie, ostrołęckie, piotrkowskie, poznańskie, sieradzkie, szczecińskie, tarnowskie, wałbrzyskie, warszawskie, wrocławskie, wrocławskie.

rozwiniętych i wysoko rozwiniętych (tab. 7). Pozytywnie oceniło jego skuteczność 9 rozmówców. Opinię taką wyrażali głównie respondenci z województw rozwiniętych i słabo rozwiniętych (tab. 8).

T a b e l a 7

Czy województwo było objęte  
obligatoryjnym pośrednictwem pracy

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Tak	23	2	10	8	3
Nie	26	6	17	3	0
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Badania wskazują na ścisłą zależność między pozytywną oceną skuteczności obowiązkowego pośrednictwa pracy a uzyskaną, pożądaną zmianą struktury zatrudnienia po 1982 r. Niską skuteczność obserwowano w 7 innych jednostkach, które w większości należały do grupy średnio rozwiniętych. Respondenci, którzy nisko ocenili skuteczność obligatoryjnego pośrednictwa pracy, w kilku przypadkach wskazali mankamenty tego systemu. Ich zdaniem, na zmniejszenie efektywności badanego systemu miała m. in. wpływ błędnie ustalana lista zakładów priorytetowych<sup>11</sup>. Przy jej tworzeniu - co podkreślano - nie brano pod uwagę celu działania i faktycznych potrzeb przedsiębiorstw. O włączeniu danego podmiotu gospodarczego do tej listy, decydował nieformalny charakter powiązań dyrekcji z wojewodą<sup>12</sup>. Generalnie obserwowano w tych jednostkach zmniejszenie motywacji do pracy, dyscypliny i wydajności pracy, przy równoczesnym zawyżaniu zapotrzebowania na pracowników i ukrywaniu rezerw.

Natomiast brak efektów działania omawianego typu pośrednictwa obserwowano w 3 województwach, w tym w dwóch wysoko rozwiniętych (tab. 8).

<sup>11</sup> Zakładami priorytetowymi były te podmioty gospodarcze, które prowadziły ważną dla kraju bądź województwa działalność gospodarczą. Zgłaszane przez nie zapotrzebowania na pracowników, terenowe organy zatrudnienia zobowiązane były realizować w pierwszej kolejności.

<sup>12</sup> Listy zakładów priorytetowych ustalał wojewoda.

Tabela 8

## Ocena skuteczności obligatoryjnego pośrednictwa pracy

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Wysoka	9	2	2	5	0
Niska	7	0	6	1	0
Brak efektów	3	0	1	0	2
Trudno powiedzieć	3	0	1	1	1
Inne	1	0	0	1	0
Ogółem województw objętych obligatoryjnym pośrednictwem	23	2	10	8	3

Źródło: Jak w tab. 1.

Uzyskane odpowiedzi pozwoliły nam bliżej poznać efekty jakie osiągnięto w wyniku funkcjonowania bezpośredniego systemu sterowania czynnikiem ludzkim. Do korzyści wynikających z działania tego systemu najczęściej zaliczano możliwość zatrudniania osób należących do kategorii "A" i realizowania przez wydziały zapotrzebowań zgłaszanych przez zakłady priorytetowe. Wymienione walory były przede wszystkim wskazywane przez respondentów z województw rozwiązanych.

W innych jednostkach administracyjnych oceny miały bardziej obiektywny charakter. Przy ich dokonywaniu brano pod uwagę opinie kierownictwa różnych podmiotów gospodarczych. Te zaś były rozmaite i tak np. pozytywne opinie wystawiało kierownictwo małych, nieatrakcyjnych przedsiębiorstw, które miały największe trudności w naborze nowych pracowników, a istniejący wówczas system pośrednictwa stwarzał im duże szanse zdobycia pracowników w poszukiwanych zawodach i specjalnościach. Odmiennie natomiast stanowisko prezentowały przedsiębiorstwa atrakcyjne, które nie miały trudności z obsadzaniem wolnych miejsc pracy. Twierdziły, iż swoboda doboru pracowników stanowi integralny element samodzielności i odpowiedzialności za wyniki gospodarowania, zaś jej ograniczenie nie może mieć miejsca w procesie reformowania gospodarki.

Trzech innych ankietowanych wymieniło krótkookresowe efekty obowiązyującego wówczas pośrednictwa, w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na pracowników.

Uwagę zwraca stanowisko 3 kolejnych respondentów z różnych grup

województw, którzy "odczuwali" połowiczne efekty funkcjonującego systemu pośrednictwa, ale mieli trudności z ich określeniem. Kłopoty z opisem pozytywnych skutków, wynikały z samej istoty i charakteru pośrednictwa pracy, bowiem był on niezgodny z zasadami działania przedsiębiorstwa i rodził w perspektywie zagrożenie realizacji postanowień reformy. Jakkolwiek w rozumieniu twórców koncepcji proponowane rozwiązanie nie godziło w zasady reformy, lecz miało tylko wspomagać jej ekonomiczne instrumenty, to jednak pojawia się wątpliwość, czy można metody administracyjne stosować w taki sposób, aby nie były one sprzeczne z zasadami reformy, a jedynie uzupełniały i wzmacniały ich oddziaływanie. Należy również zastanowić się, czy wspierające działanie środki administracyjne nie przekształcają się w faktyczne, definitywne narzędzia realizacji.

Przeprowadzone badania dowodzą, że istnieje konieczność wypracowania i wprowadzenia nowych narzędzi ekonomicznych, które będą powodować racjonalne gospodarowanie czynnikiem ludzkim. Powstaje również potrzeba dokładnego określenia roli i miejsca wydziału zatrudnienia i spraw socjalnych w polityce zatrudnienia w układzie terytorialnym. Spełnienie tych warunków pozwoli na imperatywne odejście od administracyjnej redystrybucji siły roboczej. Niezrealizowanie tych postulatów oznaczać będzie powrót do stosowania niektórych elementów obligatoryjnego pośrednictwa pracy - co niejednokrotnie sygnalizowano w wywiadzie. Za przyjęciem takiego rozwiązania opowiadało się 19 ankietowanych spośród przedstawicieli 23 wydziałów, które były objęte tą formą pośrednictwa w latach 1983-1985. Preferowanym przez nich elementem obligatoryjnego pośrednictwa był obowiązek zatrudnienia przez zakłady pracy osób należących do kategorii "A" (tab. 9). Pogląd taki przedstawiło 12 badanych, w tym przede wszystkim respondenci z województw średnio rozwiniętych i rozwiniętych. Dość często jako instrument bezpośredni wymieniano potrzebę kontrolowania polityki zatrudnienia w zakładach pracy, z możliwością stosowania sankcji karnych oraz obowiązek zgłaszania wszystkich wolnych miejsc pracy do organów zatrudnienia. W tym przypadku obserwuje się zależność między pozytywną oceną skuteczności obowiązkowego pośrednictwa pracy a dezyderatami zachowania niektórych komponentów tego systemu.

Potrzebę reaktywowania bezpośrednich narzędzi dystrybucji siły roboczej zgłaszali również rozmówcy z innych województw - głównie rozwiniętych, które nie były objęte obligatoryjnym pośrednictwem. Dostrzegamy, że ankietowani z jednostek administracyjnych, na terenie których nie działała w latach 1983-1985 forma bezpośredniego

Tabela 9

Elementy obligatoryjnego pośrednictwa pracy,  
które należałoby zachować

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Obowiązek zatrudniania osób należących do kategorii "A"	12	1	6	5	0
Żadne	4	0	1	2	1
Inne	11	2	3	4	2
Ogółem województw objętych obligatoryjnym pośrednictwem pracy	23	2	10	8	3

Źródło: Jak w tab. 1.

kierowania do pracy, w większym stopniu wypowiedali się za powrotem do stosowania narzędzi systemu nakazowo-rozdzielczego w dziedzinie zatrudnienia (tab. 10).

Badania dowodzą, że spośród województw objętych obligatoryjnym pośrednictwem tylko 4 były przeciwnie zachowaniu jakichkolwiek jego elementów. Stanowisko takie reprezentowali respondenci z województw rozwiniętych, o charakterze miejsko-przemysłowym, na terenie których występował duży deficyt rynku pracy.

Tabela 10

Wykaz narzędzi nakazowo-rozdzielczych, do których należy powrócić w warunkach reformy gospodarczej

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy wydziałów	
		wydziały objęte obligatoryjnym pośrednictwem pracy	wydziały nie objęte obligatoryjnym pośrednictwem pracy
1	2	3	4
Stosowanie limitów zatrudnienia	5	2	3
Stosowanie limitów płac	9	3	6
Stosowanie blokad zatrudnienia	7	3	4
Stosowanie obowiązkowego pośrednictwa pracy	9	3	6

Tabela 10 (cd.)

1	2	3	4
Zatwierdzanie programów przyjęć do pracy	14	6	8
Inne	5	2	3
Ogółem województw	49	23	26

Źródło: Jak w tab. 1.

Według opinii ankietowanych, współistnienie instrumentów administracyjnych i 3 "S" przedsiębiorstw uniemożliwiło prowadzenie polityki zatrudnienia w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych. Wskazali oni także sprzeczności, jakie zarysowały się w gospodarce, a które występowały między wyłącznością pośrednictwa pracy a prawem wyboru miejsca pracy i swobodą doboru pracowników. Należy pamiętać, że swoboda doboru pracowników stanowi integralny element samodzielności, a wszelkie jej ograniczanie jest sprzeczne z zasadami reformy i zmniejsza odpowiedzialność zakładów za wyniki gospodarowania. Do negatywnych skutków funkcjonowania tego systemu ankietowani zaliczyli zwiększoną fluktuację, którą tworzyły osoby kierowane przez wydział do małoatrakcyjnych zakładów.

Przeprowadzone badania dowodzą, że funkcjonujący system pośrednictwa pracy był z jednej strony krytykowany przez pracowników terenowych organów zatrudnienia i kierownictwo przedsiębiorstw, a z drugiej wskazują konieczność, zasadność jego działania. Ten paradoksalny układ tworzyły przede wszystkim zachowania obserwowane w przedsiębiorstwach, które w pewnych sytuacjach niechętnie przyjmowały pracowników kierowanych przez wydział na stanowiska atrakcyjne, a w innych oczekiwały pomocy ze strony wydziału w przypadku obsadzenia stanowisk mniej prestiżowych i popularnych.

Duża różnorodność przedstawionych odpowiedzi świadczy o dostrzeganiu przez respondentów złożoności problemu i trudności z jego praktycznym rozwiązaniem. Dlatego jeszcze raz podkreślamy, że wypowiedziane oceny i zalecane przez ankietowanych środki systemu pośrednictwa pracy są zróżnicowane i w pewnych sytuacjach przyjmują cechy instrumentów bezpośredniego, a w innych pośredniego oddziaływania na przedsiębiorstwa. Zebrane odpowiedzi świadczą również o tym, iż modyfikacja metod i środków polityki zatrudnienia jest procesem długotrwałym. Powinny dokonywać się w nim ciągle zmiany, któ-



re ostatecznie umożliwią dostosowanie narzędzi polityki zatrudnienia do mechanizmów reformy.

Kolejny problem badawczy dotyczył opinii wydziałów zatrudnienia na temat aktów prawnych regulujących system pośrednictwa pracy. Punktem wyjścia było skierowanie do respondentów następującego pytania: "czy obowiązujące akty prawne, regulujące pośrednictwo pracy wymagają zmiany?"

Zdecydowana większość ankietowanych (47) negatywnie oceniła te przepisy. Najczęściej krytykowane były:

- Dekret z dnia 2.08.1945 r. o urzędach zatrudnienia,
- Zarządzenie nr 35 MPPiSS z dnia 17.07.1984 r. w sprawie pośrednictwa pracy,
- Ustawa z dnia 26.10.1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy,
- Zarządzenie nr 7 Ministra Administracji i Gospodarki Przemysłowej z dnia 6.06.1984 r. w sprawie ustalenia zakresów działania wydziałów urzędów wojewódzkich.

Zauważyć można niewielkie zróżnicowanie ocen ze względu na stopień rozwoju województwa. Respondenci z województw słabo i średnio rozwiniętych negatywnie ocenili przede wszystkim dwa pierwsze wymienione akty (tab. 11).

Tabela 11

Akty prawne pośrednictwa pracy, które należy zmienić

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Dekret o urzędach zatrudnienia z 2.08.1945 r.	14	1	9	4	0
Zarządzenie nr 35 MPPiSS z 17.07.1984 r.	35	7	20	8	0
Wszystkie	2	0	1	0	1
Inne	7	0	4	2	1
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Źródło: Jak w tab. 1.

Ponad połowa respondentów (60,3%) krytykowała Zarządzenie nr 35 MPPiSS z dnia 17.07.1984 r., wskazując na jego ogólny charakter w kwestii współpracy terenowych organów zatrudnienia z zakładami pracy (por. tab. 12). Według przepisu, przedsiębiorstwa w ramach współpracy z wydziałem powinny do niego kierować informacje o

wolnych miejscach pracy. Po spełnieniu tego warunku, przedsiębiorstwa mogą poszukiwać, a następnie zatrudniać kandydatów do pracy we własnym zakresie, bez konieczności uzyskania z wydziału zezwolenia na przyjęcie pracowników. Zobowiązane są jednak do każdorazowego powiadamiania organu zatrudnienia o przyjęciu kandydata w ramach wcześniej zgłoszonych ofert pracy<sup>13</sup>. W praktyce placówki pośrednictwa nie mogły egzekwować spełnienia tego warunku, ponieważ obowiązek ten nie był jednoznacznie określony w omawianym zarządzeniu. Brak precyzji w tym akcie uniemożliwiał wydziałom wykonywanie funkcji zawartych w Zarządzeniu nr 7 MPPiSS z dnia 6.06.1984 r. Dlatego też ankietowani z województw średnio rozwiniętych do "ułożonych" aktów prawnych z zakresu pośrednictwa pracy zaliczyli to właśnie Zarządzenie jako niespójne z Zarządzeniem nr 35 MPPiSS z dnia 17.07.1984.

T a b e l a 12

Dlaczego należy zmienić akty prawne regulujące  
pośrednictwo pracy

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Nieaktualne	18	3	11	3	1
Zbyt ogólnikowe	15	5	8	2	0
Zobowiązanie przedsiębiorstw do przestrzegania przepisów pośrednictwa pracy	9	3	5	1	0
Inne	18	3	12	3	0
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Kolejnym krytykowanym aktem prawnym był Dekret z dnia 2.08.1945 r. o urzędach zatrudnienia. Daje on terenowym organom zatrudnienia wyłączne prawo pośredniczenia w zawieraniu umowy o pracę i o naukę zawodu oraz w regulowaniu rynku pracy. Założenia jego są niespójne z założeniami reformy i straciły swoje inspirujące znaczenie.

Ankietowani z województw rozwiniętych negatywnie ocenili też

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 35 MPPiSS z dnia 17.07.1984 r. w sprawie pośrednictwa pracy.

Ustawę z dnia 26.06.1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy. Zgodnie z nią, terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, prowadzą ewidencję mężczyzn w wieku 18-45 lat, którzy nie pracują i nie uczą się w szkole przez okres dłuższy od 3 miesięcy. Osobie wpisanej do rejestru organ zatrudnienia powinien wskazać miejsce pracy bądź miejsce nauki zawodu. Realizacja tego postulatu w opinii respondentów jest bardzo trudna, ponieważ zakłady pracy niechętnie zatrudniają tę grupę ludzi - nawet jeśli dysponują wolnymi miejscami pracy. Wydział natomiast nie ma możliwości skłonienia przedsiębiorstwa, obecnie jednostki samorządnej i samofinansującej do ich przyjęcia. Pojawia się w związku z tym problem realizacji podstawowych funkcji wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych.

Uwagę zwraca ocena aktów prawnych regulujących pośrednictwo pracy, jakiej dokonało tylko 2 respondentów z województwa średnio i wysoko rozwiniętego. Stwierdzili jednoznacznie, że niezbędne jest nie tylko skorygowanie wymienionych w tym badaniu aktów prawnych, ale wszystkich innych przepisów regulujących politykę zatrudnienia. Postulowali opracowanie i wdrożenie jednego aktu prawnego, np. w formie ustawy, która porządkowałaby podstawowe problemy polityki zatrudnienia<sup>14</sup>.

### 3.1. System informacyjny w pośrednictwie pracy

Sprawne sterowanie rozdziałem zasobów siły roboczej i ich alokacją, szybkie wykrywanie i wykorzystywanie rezerw, ujawnianie nieprawidłowości w gospodarowaniu zasobami pracy wymagają aktualnych, kompletnych i odpowiednio pogrupowanych informacji. Rola informacji w systemie zatrudnienia<sup>15</sup> jest wielostronna, bowiem może pobudzać sam fakt aktywizacji, wpływać na trafność wyboru miejsca pracy z punktu widzenia przygotowania i aspiracji pracowników, określać stopień aktywizacji zatrudnionego w nowym miejscu pracy. Dobra informacja jest warunkiem spełnienia ważnego wymogu stawianego systemowi pośrednictwa pracy - operatywności. Prowadzić ma do sytuacji, w której stan bezczynności zawodowej jest możliwie naj-

<sup>14</sup> Por. B. K o ł a c z e k, *O zadaniach Wydziałów Zatrudnienia i Spraw Socjalnych*, "Polityka Społeczna" 1988, nr 10.

<sup>15</sup> O roli informacji w systemie zatrudnienia wielokrotnie pisał Z. Sadowski. Zob. np. Z. S a d o w s k i, *System informacyjny w dziedzinie zatrudnienia*, "Informacje. Ekspertyzy. Propozycje. Metody" 1985, z. 11.

krótszy, a straty z tytułu nieproduktywności stanowiska pracy - minimalne. Ona również staje się podstawą do sformułowania założeń polityki zatrudnienia, które mają być realizowane na terenie danej jednostki administracyjnej czy też na obszarze całego kraju.

W dotychczasowej teorii i praktyce ocena sytuacji na rynku pracy dokonywana była przez pryzmat danych pośrednictwa pracy. Dlatego też w naszych badaniach postanowiliśmy zapoznać się z opinią pracowników wojewódzkich wydziałów zatrudnienia na temat systemu informacyjnego pośrednictwa pracy.

Na ogólną liczbę 49 rozmówców, 16 wypowiedziało się za modyfikacją dotychczasowego systemu zgłaszania zapotrzebowań na pracowników. Potrzebę usprawnienia systemu dopływu informacji do wydziału dostrzegamy głównie w województwach średnio rozwiniętych i rozwiniętych. Większość respondentów, która była za zmianą tego systemu postulowała zwiększenie zakresu informacji w kierowanych ofertach<sup>16</sup>. Uważali oni, że przekazywane dane powinny szczegółowo charakteryzować stanowiska pracy.

Treść informacji powinna być pełna i rzetelna. W praktyce - jak dowodzą wyniki badań - obydwie te warunki były często naruszane. Uboga informacja nie dawała wystarczających podstaw do racjonalnego podejmowania przez kandydatów życiowo ważnych dla nich decyzji. Jeszcze większe szkody przynosiła informacja nierzetelna. Przybierała ona najczęściej postać wyolbrzymionych walorów oferowanych miejsc pracy. To zjawisko wywoływało doraźnie pożądane skutki, ale w perspektywie powodowało płynność zatrudnienia pracowników, podważało zaufanie do wydziału jako środka przekazu informacji o pracy i osłabiało system racjonalnej alokacji zasobów.

Pięćdziesiąt procent badanych zwróciło także uwagę na konieczność aktualizowania składanych ofert pracy. W praktyce wydział często kierował kandydatów do przedsiębiorstw w ramach wcześniej zgłoszonych zapotrzebowań - po czym okazywało się, że dane miejsca pracy były już obsadzone. Zjawisko to obserwowano przede wszystkim na terenie województw słabo i średnio rozwiniętych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami wydział zatrudnienia ma obowiązek rozpowszechniać informacje o możliwościach zatrudnienia<sup>17</sup>. Informacje takie powinny być pełne, czytelne, bieżąco aktualizowa-

<sup>16</sup> Por. M. K a b a j, Z. S a d o w s k i, *Raport o stanie pośrednictwa pracy w Polsce*, IPISS, "Studia i Materiały" 1984, z. 12, s. 13.

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 35 MPPiSS.

ne. Działalność informacyjna przeznaczona dla poszukujących pracy powinna przyczynić się do racjonalizowania zatrudnienia i do zabezpieczenia preferowanych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego.

Z przeprowadzonych badań wynika, że wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych stosowały powszechnie następujące formy informowania o wolnych miejscach pracy: wywieszki, ogłoszenia na tablicach informacyjnych, plakaty, giełdy pracy, ogłoszenia w środkach masowego przekazu, radiowęzeł lokalny<sup>18</sup>.

Ankietowani z województw słabo i średnio rozwiniętych preferowali stosowanie wywieszek i ogłoszeń na tablicach informacyjnych, zaś z województw rozwiniętych giełdy pracy. Natomiast na obszarach wysoko rozwiniętych wydziały w swojej działalności wykorzystywały w pełni wszystkie wymienione w tym opracowaniu formy informowania o wolnych miejscach (tab. 13). Ponadto wydziały zatrudnienia prowadziły wymianę informacji z sąsiadującymi województwami, najczęściej w ramach danego makroregionu. W tym celu wydawały biuletyny i informatory o wolnych miejscach pracy.

T a b e l a 13

Stosowane przez wydziały formy informowania  
o wolnych miejscach pracy

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Wywieszki	45	8	24	10	3
Plakaty	40	7	21	9	3
Radiowęzeł lokalny	11	1	3	5	2
Tablice informacyjne	43	8	24	8	3
Środki masowego przekazu	30	6	12	9	3
Giełdy pracy	39	5	20	11	3
Inne	20	1	11	5	3
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Spośród 49 ankietowanych, 11 wypowiedziało się za zmianą dotychczasowego systemu informowania. Konieczność modyfikacji analizowanego systemu wskazywali respondenci z województw rozwiniętych i

<sup>18</sup> Por. A. G a w a l e w i c z, *Model pracy terenowych organów zatrudnienia (zarys koncepcji)*, IPiSS, Warszawa 1987.

wysoko rozwiniętych. Wśród proponowanych nowych rozwiązań dominowała kwestia wprowadzenia systemu szybkiej informacji o wolnych miejscach pracy poprzez zastosowanie elektronicznej techniki obliczeniowej (ETO)<sup>19</sup>.

Jedynie sprawny system informacyjny może stać się podstawą aktywnego pośrednictwa pracy. Zastosowanie nowoczesnej techniki zbierania, przetwarzania i udostępniania informacji o zmianach na krajowym i regionalnych rynkach pracy, w zasadniczym stopniu usprawniłoby sterowanie rynkiem pracy. Poglądy takie prezentowali badani z tych województw, na terenie których nie występowało zjawisko komputeryzacji rynku pracy. Natomiast ankietowani z jednostek skomputeryzowanych podkreślali konieczność poprawy warunków lokalowych jako czynnika warunkującego rozwój systemu informowania. One niejednokrotnie - w ich ocenie - były przyczyną niskiego wykorzystania ETO w pracach wydziału. Krytykowano również przestarzały sprzęt informatyczny, jakim dysponowały służby zatrudnienia. Wymienione mankamenty nie pozwalały w konsekwencji wydziałom na realizację wielo-dostępnych systemów informatycznych pracujących w trybie "konwersacyjnym".

Przeprowadzone badania dowodzą braku wypracowanego modelu wykorzystania ETO w pracach służb zatrudnienia oraz merytorycznej koordynacji działań w tym zakresie.

Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych powinny informować nie tylko osoby poszukujące pracy, ale również podmioty gospodarcze o sytuacji na rynku pracy, w tym o kandydatach, którzy chcą być zatrudnieni. Taką działalność prowadziło 39 wojewódzkich wydziałów zatrudnienia, natomiast 10 jednostek, głównie z województw średnio rozwiniętych, nie świadczyło tego typu usług.

Wydziały najczęściej stosowały następujące formy informowania zakładów pracy:

- bezpośrednie, bieżące kontakty telefoniczne ze służbą pracowniczą i kierownictwem zakładów pracy,
- opracowywanie i przekazywanie informatorów o absolwentach szkół (tab. 14).

Wymienione działania były prowadzone przede wszystkim w przypadku niedoboru propozycji pracy i dotyczyły najczęściej osób pilnie jej poszukujących, zaliczanych do tzw. kategorii "A".

<sup>19</sup> Oceny dotychczasowych zastosowań ETO w Polsce - per. Z. S a d o w s k i, *System informacyjny w dziedzicze pracy*, IPISS, "Studia i Materiały" 1987, nr 1.

Tabela 14

Formy informowania zakładów o poszukujących pracy

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Bezpośrednie kontakty ze służbą pracowniczą	28	5	15	6	2
Wydawanie informatorów o absolwentach	14	5	6	2	1
Inne	19	1	11	6	1
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Źródło: Jak w tab. 1.

Istniejące formy informowania zakładów o osobach poszukujących pracy były pochodną sytuacji, ukształtowanej na lokalnych rynkach pracy. Zauważmy, iż funkcjonujący wówczas rynek pracy miał charakter popytowy, notowano na nim więcej ofert pracy niż kandydatów chętnych do jej podjęcia. Odmiennie ukształtowanie się owych proporcji zmusiłoby wydziały do rozwinięcia form informowania przedsiębiorstw. Rozszerzenie działalności w tym kierunku zaobserwowano już w kilku województwach średnio rozwiniętych, na terenie których notowano nadwyżki siły roboczej.

#### 4. KIERUNKI REDYSTRYBUCJI PAŃSTWOWEGO FUNDUSZU AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ

Działanie Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej (PFAZ) było jednym z najbardziej złożonych i szeroko dyskutowanych problemów systemu ekonomiczno-finansowego w Polsce w latach osiemdziesiątych<sup>20</sup>. Wprowadzono go na podstawie przepisów Ustawy z 26.02.1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw<sup>21</sup>. Był to fundusz celowy

<sup>20</sup> Patrz M. K a b a j, *Reforma, zatrudnienie, restrukturyzacja*, "Polityka Społeczna" 1983, nr 3; S. M a r c z u k, *Rok z reformą systemu finansowego przedsiębiorstw społecznych*, "Finanse" 1983, nr 5; U. W o j c i e c h o w s k a, *Podatek dochodowy i obciążenia na PFAZ*, "Życie Gospodarcze" 1983, nr 40; W. D y m a r s k i, J. S z a m b e l a Ń c z y k, *Polityka zatrudnienia w warunkach reformy*, "Życie Gospodarcze" 1986, nr 22.

<sup>21</sup> PFAZ nie jest instytucją nową, a jedynie modyfikacją istniejącego już wcześniej FAZ (Uchwała nr 44 RM z 8.02.1974 r. w sprawie funduszu aktywizacji zawodowej MP nr 8, poz. 55).

zaliczany do grupy funduszy funkcjonujących w sferze zabezpieczenia społecznego. Jego środki tworzyły przede wszystkim bazę materialną dla działalności terenowych służb zatrudnienia. Miał on również pełnić rolę instrumentu ekonomicznego w sferze polityki zatrudnienia.

Zasady tworzenia PFAZ ulegały kilkakrotnym zmianom na przestrzeni jego funkcjonowania, natomiast jego funkcje, kierunki alokacji środków pozostawały względnie stałe.

Przeprowadzone przez nas badania wykazały, że w praktyce zarysowały się 3 podstawowe kierunki wykorzystania omawianego funduszu:

- oddziaływanie na podaż pracy w zakresie przekształceń jej struktury kwalifikacyjnej,

- stymulowanie dodatkowego popytu na pracę,

- ochrona socjalna osób pozbawionych pracy<sup>22</sup>.

W ramach oddziaływania na podaż pracy w zakresie przekształceń jej struktury kwalifikacyjnej i przestrzennej badania ankietowe dowiodły, że środki PFAZ służyły przede wszystkim do organizowania przygotowania zawodowego. Zjawisko to było symptomatyczne dla województw słabo rozwiniętych i rozwiniętych. Procesem przekwalifikowania było objętych od kilkunastu do kilku tysięcy osób.

W ramach stymulowania dodatkowego popytu na pracę, wykorzystanie środków PFAZ było niewielkie. Ograniczało się w kilku województwach do finansowania procesu tworzenia dodatkowych miejsc pracy. Środki PFAZ były w związku z tym przeznaczane na zakup lub najem maszyn i urządzeń oraz na finansowanie przez okres jednego roku wynagrodzeń i ubezpieczeń osób zatrudnionych na dodatkowych miejscach pracy. Po upływie owego okresu opłaty te obciążały działalność jednostek gospodarczych, w których miejsca te tworzono.

Dodatkowe miejsca pracy powstawały tylko w tych miejscowościach, w których nie było możliwości zatrudnienia osób pozostających bez pracy. Proces ten obserwowano głównie na terenie województw słabo i średnio rozwiniętych. W większości przypadków były nim objęte osoby niepełnosprawne i kobiety ciężarne. Organizowanie dodatkowych miejsc pracy pochłaniało ok. 1% środków PFAZ.

Kreowanie dodatkowego popytu na pracę w kilku województwach, głównie średnio rozwiniętych, odbywało się poprzez finansowanie ro-

<sup>22</sup> Por. R. Borkowski, Wydatki funduszu aktywizacji zawodowej w 1982 r., "Służba Pracownicza" 1983, nr 6; t e n ż e, Zorganizowane rozmieszczenie zasobów pracy i pośrednictwo pracy w wybranych krajach socjalistycznych, cz. 1, IPiSS, "Materiały z Zagranicy" 1983, z. 1; T. Wszelkowski, Aktualne problemy zatrudnienia, "Gospodarka Administracja Państwowa" 1986, nr 10.



bót interwencyjnych, które były organizowane dla osób czasowo pozostających bez pracy oraz dla pracowników, którym udzielono urlopu bezpłatnego w związku ze wstrzymaniem lub ograniczeniem produkcji. Środki PFAZ (ok. 0,5%) były w tym przypadku wydatkowane na wynagrodzenia, świadczenia i ubezpieczenia osób zatrudnionych przy tych robotach przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, co wynikało z ich sezonowego lub dorywczego charakteru. Wyposażenie stanowisk pracy i ich obsługę organizowano i finansowano ze środków jednostki prowadzącej roboty interwencyjne.

Trzeci kierunek wykorzystania środków PFAZ związany był z ochroną socjalną osób pozostających bez pracy. Z działalnością tą wiązały się dwa wcześniej wymienione kierunki rozdysponowania środków omawianego funduszu. Prowadzone w ich ramach działania miały również na celu ochronę określonych kategorii ludzi. W tym momencie skoncentrujemy się tylko na zasiłkach, które były wypłacane osobom czasowo pozostającym bez pracy. Zasiłki oferowano pracownikom w okresie przygotowania zawodowego i osobom pozostającym bez pracy z powodu braku odpowiedniej dla nich oferty pracy ze strony jednostek gospodarczych. Zjawisko to występowało w marginalnym stopniu, bowiem angażowało na ten cel ok. 0,1% środków PFAZ i było symptomatyczne dla grupy województw średnio rozwiniętych.

Ochroną socjalną na terenie całego kraju objęto również absolwentki szkół wyższych, które pozostawały bez pracy w związku z ciążą lub wychowywaniem dzieci. Otrzymywały one comiesięczne zasiłki finansowane z PFAZ. Poziom tych wydatków był niewielki i wahał się od 0,5 do 1,5%.

Od 1984 r. obserwujemy deformację w strukturze wydatków Państwowego Funduszu Aktywizacji Zawodowej. Zmianę tę spowodowało Rozporządzenie MPPiSS z dnia 25.04.1984 r. o refundacji ze środków PFAZ wydatków społecznych zakładów pracy, związanych z przygotowaniem zawodowym uczniów szkół zawodowych i młodocianych pracowników. Refundacja tych wydatków stanowiła na terenie całego kraju (w latach 1984-1986) ok. 95% wszystkich wypłat z PFAZ. Wdrożenie tej zasady zachęcało zatem przedsiębiorstwa do kreowania miejsc pracy dla młodocianych oraz absolwentów szkół zasadniczych zawodowych.

Przeciętnie ok. 2% środków funduszu przeznaczano na refundację działalności Zakładowych Ośrodków Kształcenia i Informacji. Wydatki te występowały przede wszystkim w grupie województw rozwiniętych i wysoko rozwiniętych.

O wielkości i kierunkach ostatecznego rozdysponowania środków

funduszu decydowały terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. One ustalały na każdy rok kalendarzowy planowane wielkości funduszu, które następnie przedstawiały do akceptacji Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. Z reguły organ nadrzędny aprobował wysunięte propozycje co do wielkości i kierunków redystrybucji funduszu, wydziały mogły nawet liczyć na jego zwiększanie w ciągu roku w miarę narastających potrzeb. Respondenci negatywnie ocenili jednak sposób kierowania środkami do wydziałów zatrudnienia. Planowana wielkość funduszu była realizowana poprzez kwartalne przydziały środków. Zdaniem ankietowanych, powinni oni otrzymywać całą planowaną i zatwierdzoną wielkość na początku roku kalendarzowego. Ułatwiłoby to im w dużym stopniu realizowanie niektórych funkcji. Zaznaczyli, iż sytuacja na rynku pracy jest zmienna w ciągu roku, a więc zmienia się również natężenie wydatków z PFAZ.

Reasumując stwierdzamy, że przyznawane środki w pełni zaspokajały potrzeby wydziałów zatrudnienia na terenie 33 województw. Natomiast w województwach średnio rozwiniętych i rozwiniętych nie zawsze pokrywały one potrzeby rynku pracy. Dlatego respondenci z tych województw wysuwali postulat określenia w budżecie rezerw na rzecz funduszu aktywizacyjnego, które umożliwiałyby prowadzenie bardziej aktywnej działalności.

Przeprowadzone badania wskazują na różnorodność ocen skuteczności PFAZ. Efekty pozytywne zostały dostrzeżone we wszystkich grupach województw, a przede wszystkim w najbardziej rozwiniętych (tab. 15). Wśród efektów najczęściej wymieniano:

- zmniejszenie dysproporcji na rynku pracy,
- osłonę socjalną niektórych grup pracowniczych.

Respondenci z województw rozwiniętych najczęściej wymieniali tę drugą grupę efektów. Natomiast w województwach wysoko rozwiniętych korzyści wiązano z poprawą sytuacji na lokalnym rynku pracy. Stanowisko takie reprezentowali także ankietowani z województw słabo rozwiniętych.

Piętnastu ankietowanym trudno było określić korzyści uzyskane w wyniku stosowania środków PFAZ. Dość często twierdzili, że obecnie PFAZ nie ma nic wspólnego z polityką zatrudnienia, a stanowi tylko pewną kwotę, którą należy wypłacić. Opinię taką przedstawiali najczęściej ankietowani z województw średnio rozwiniętych.

Inni natomiast twierdzili, że fundusz jest potrzebny, ale nie spełnia on w aktualnej sytuacji funkcji aktywizującej. Środki jego - zdaniem ankietowanych - mogą być wykorzystane w przypadku pojawienia się rezerw siły roboczej. Wielokrotnie podkreślano, że obec-

Tabela 15

Efekty uzyskane w wyniku stosowania środków PFAZ

Warianty odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Pozytywne	31	5	18	5	3
Żadne	3	0	1	2	0
Trudno powiedzieć	15	3	8	4	0
Ogółem województw	49	8	27	11	3

Źródło: Jak w tab. 1.

na formuła realizacyjna PFAZ czyniła go wycinkiem budżetu, z którego refundowane były wydatki przedsiębiorstw i jednostek budżetowych. Postulowano, żeby tę część funduszu, która jest przeznaczona na refundację ekwiwalentów pieniężnych wypłaconych uczniom odbywającym praktyczną naukę zawodu w warsztatach szkolnych, już na szczeblu centralnym przekazywać bezpośrednio do jednostek zajmujących się sprawami oświaty. Natomiast w przypadku prowadzenia przez uspołecznione zakłady pracy praktycznej nauki zawodu dla młodocianych pracowników i uczniów szkół przyzakładowych, stosować ulgi w podatku od ponadnormatywnych wypłat w wysokości kosztów poniesionych na wypłaty wynagrodzeń dla uczniów i młodocianych oraz składek na ich ubezpieczenie społeczne. Kontrolę rozliczeń należałoby pozostawić w gestii komórek finansowych do tego powołanych. Odciążyłyby to służby zatrudnienia od prac rachunkowo-księgowych, co niewątpliwie usprawniłoby funkcjonowanie organów zatrudnienia.

Podobne stanowisko reprezentowało 3 następujących ankietowanych (dwóch z województw rozwiniętych i jeden ze średnio rozwiniętego), którzy nie dostrzegali na swoim terenie korzyści wynikających z redystrybucji PFAZ. Podkreślali, że wojewódzki wydział zatrudnienia i spraw socjalnych jako bezpośredni dysponent funduszu nie ma żadnych możliwości kształtowania polityki zatrudnienia przy wykorzystaniu jego środków. Zasadniczą przeszkodą jest obligatoryjny charakter świadczeń ze środków PFAZ. Nie można mówić o pozytywach, gdyż ok. 95% środków było kierowane na przygotowanie zawodowe uczniów i młodocianych, a na proces ten - także na określenie kierunków kształcenia - wydział nie miał żadnego wpływu. Opinię taką przedstawiali głównie ankietowani z województw rozwiniętych. Ich zdaniem oraz zdaniem tych ankietowanych, którzy pozytywnie ocenili

wykorzystanie środków PFAZ, powstaje konieczność nowelizacji aktów prawnych regulujących zasady redystrybucji tego funduszu.

Przedstawiona analiza wskazywała na niski stopień wykorzystania środków PFAZ jako instrumentu kształtującego popyt na siłę roboczą. Wynika to bezpośrednio z popytowego charakteru rynku pracy. Generalnie obserwowano nadwyżkę popytu nad podażą siły roboczej. Instrument ten nie musiał więc służyć wyeliminowaniu zjawiska dezaktywizacji zawodowej osób zdolnych do pracy, które to zjawisko mogłoby wynikać z ograniczenia produkcji bądź względów ekonomicznych. Powstaje jednak pytanie, czy faktycznie możliwości finansowe państwa w działaniach na rzecz interwencjonizmu na rynku pracy, przy tak ukształtowanych relacjach popytu i podaży, zostały w pełni wykorzystane?

##### 5. PODSUMOWANIE

W podjętym badaniu istotne znaczenie miało poznanie podstawowych instrumentów kształtujących popyt na siłę roboczą. Ich analiza pozwala sformułować pewne wnioski. Stwierdzamy, iż rola i efektywność działania stosowanych instrumentów w układzie terytorialnym była niejednorodna. Wyniki badań dowodzą, iż większość ankietowanych wydziałów uczestniczyła w procesie opracowywania terytorialnych planów. Ich udział był jednak bierny i ograniczał się do przekazywania informacji charakteryzujących sytuację na lokalnych rynkach pracy. Najszerszy zakres informowania obserwowano w województwach rozwiniętych. Uważamy, iż należałoby zwiększyć udział wydziałów w planowaniu terytorialnym poprzez uwzględnianie ich postulatów w ustalaniu przyszłych kierunków kształcenia. Przyjęcie tego rozwiązania usprawniłoby prowadzenie polityki zatrudnienia w poszczególnych jednostkach administracyjnych. Zmienić się także powinna rola wydziałów w procesie podejmowania decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji. Polityka inwestycyjna musi być ściśle zharmonizowana z regionalną gospodarką zasobami pracy. Dlatego konieczny jest wzrost znaczenia sporządzanych przez wydziały opinii dotyczących wniosków inwestycyjnych pod względem zasobów pracy. Opinie te należy respektować przy wydawaniu zezwoleń na lokalizację inwestycji. Generalnie obserwuje się większy udział wydziałów w procesie planowania terytorialnego i lokalizacji inwestycji na terenie tych województw, które funkcjonowały w ramach starego podziału administracyjnego. Miały one

również lepiej wypracowane formy współdziałania z zakładami pracy w ramach pośrednictwa pracy oraz w mniejszym stopniu postulowały konieczność wprowadzenia narzędzi o charakterze administracyjnym w dziedzinie zatrudnienia.

Pośrednictwo pracy było wykonywane na zasadzie wyłączności przez terenowe służby zatrudnienia. W badaniu respondenci nie stwierdzili potrzeby powoływania innych podmiotów, które zajmowałyby się pośrednictwem w nawiązywaniu stosunku pracy. Zachodzi natomiast potrzeba usprawnienia ich działania. Prowadzenie bardziej efektywnej polityki zatrudnienia w warunkach reform wymaga wzmocnienia ich roli w systemie gospodarowania siłą roboczą w województwie poprzez rozwijanie ich funkcji usługowych wobec poszukujących pracy i przedsiębiorstw. Uważamy, iż należałoby jednoznacznie ustalić charakter pośrednictwa oraz określić zasady współpracy przedsiębiorstw z organami zatrudnienia poprzez modyfikację funkcjonujących aktów prawnych regulujących pośrednictwo pracy.

Zakres obowiązkowego pośrednictwa pracy w skali kraju był ograniczony. W większości województw (26) funkcjonowała nieobligatoryjna forma pośrednictwa. W przypadku wystąpienia formy obligatoryjnej na ogół nie ograniczono prawa obywateli do swobodnego wyboru miejsca pracy. Było to możliwe w wyniku ukształtowanej sytuacji na rynku pracy, bowiem dominował tu popyt na siłę roboczą.

Skutki bezpośredniej formy sterowania rynkiem pracy były zróżnicowane w układzie terytorialnym. Badania dowodzą, iż w 60% omawiany system nie osiągnął pożądanej skuteczności. W konsekwencji wywołał nieoczekiwane rezultaty w postaci zwiększenia zapotrzebowania na pracowników, wzrostu i ukrywania rezerw pracy w przedsiębiorstwach. Praktyka jeszcze raz potwierdziła słuszność twierdzenia, że administracyjne narzędzia kierowania nie są w stanie rozwiązać głębokiego niedoboru siły roboczej. Wynika stąd natychmiastowa potrzeba wypracowania nowych, sprawnych mechanizmów ekonomicznych, które wyeliminowałyby definitywnie formy administracyjne, a jednocześnie wpłynęłyby na racjonalne gospodarowanie czynnikiem ludzkim w przedsiębiorstwie.

Doskonalić należy również system informacji dotyczących pośrednictwa pracy. Funkcjonujący dotychczas system informacyjny miał charakter pasywny, cechował się niską efektywnością działania. Nie prowadził on do optymalnego kojarzenia ofert pracy z osobami jej poszukującymi, uniemożliwiał tym samym prowadzenie aktywnego pośrednictwa pracy. Niska skuteczność działania tego systemu wynikała przede wszystkim z braku możliwości tworzenia i utrzymywania aktu-

alnego "banku informacji" dla zainteresowanych osób i przedsiębiorstw. Powszechnie docenia się znaczenie bazy informacyjnej zarówno dla pracy służb pośrednictwa, jak też dla przygotowania i podejmowania decyzji na temat kierunków i metod gospodarowania zasobami siły roboczej w województwie. Powstaje jednak potrzeba usprawnienia zasad i zakresu ewidencji informacji oraz posługiwania się nimi w formułowaniu celów polityki zatrudnienia i w konstruowaniu jej instrumentów. Uwzględniając powyższy stan oraz dotychczasowe doświadczenia w dziedzinie zastosowań ETO w pracach wydziałów, uważamy, iż należy wdrażać i kontynuować rozpoczęty proces komputeryzacji rynku pracy. Równolegle konieczne jest prowadzenie szerokich badań, celem których będzie wypracowanie modelu wykorzystania ETO w wydziałach. Efektem opracowanego modelu powinien być system informacyjny w zakresie pośrednictwa pracy, który umożliwi wydziałom pełną realizację ich podstawowej funkcji informacyjno-doradczej w nowych warunkach gospodarowania.

Badania wskazują na potrzebę nowelizacji aktu prawnego, regulującego proces redystrybucji PFAZ. Potrzeba ta wynika przede wszystkim z obligatoryjnego charakteru świadczeń ze środków funduszu, który uniemożliwia wydziałom prowadzenie ich "własnej" polityki zatrudnienia, stosownie do potrzeb województw. Powszechnie obserwuje się metamorfozę PFAZ z instrumentu polityki zatrudnienia i płac w narzędzie ochrony socjalnej.