

Mikołaj Lisiecki*

UPRAWNIENIA WYDZIAŁÓW ZATRUDNIENIA I SPRAW SOCJALNYCH
W GOSPODAROWANIU SIŁĄ ROBOCZĄ

1. WPROWADZENIE

Problematyka gospodarowania siłą roboczą to w istocie polityka zatrudnienia będąca częścią polityki społeczno-ekonomicznej państwa. Optymalizacja społecznego podziału pracy w celu maksymalizacji przyrostu dochodu narodowego oraz wpływanie na poprawę warunków bytu ludności wymaga koordynowania polityki zatrudnienia w szerszej skali przestrzennej, w szczególności z polityką rozmieszczenia sił wytwórczych¹.

Władze terenowe spełniają istotną rolę w kształtowaniu warunków działania podmiotów gospodarczych w ramach danego systemu terytorialnego. Działania takie władze owe podejmują w trzech sferach, a mianowicie; gospodarki zasobami pracy, gospodarki zasobami naturalnymi, działalności inwestycyjnej zmierzającej do rozwoju infrastruktury technicznej.

Gospodarowanie zasobami pracy nie może być prowadzone jedynie w skali państwa, lecz musi mieć także swój wyraz lokalny, jako składnik polityki kształtowania terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych. Podjęte badania miały określić rolę wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych w kształtowaniu polityki zatrudnienia na terenie swojego działania².

* Dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ Por. A. Rajkiewicz, *Polityka zatrudnienia a programowanie zmian w rozmieszczeniu sił wytwórczych w gospodarce socjalistycznej*, [w:] *Teoretyczne problemy rozmieszczenia sił wytwórczych*, Warszawa 1965, s. 154 i n.

² Możliwość prowadzenia polityki zatrudnienia przez władze terenowe nie jest powszechnie uznawana. Niektórzy autorzy prezentują pogląd, że w warunkach samodzielności przedsiębiorstw, niemożliwości bezpośredniego wpływania przez władze terenowe na popyt na miejsca pracy, brak jest możliwości wpływania na podaż miejsc pracy, nie można więc prowadzić lokalnej polityki zatrudnienia. Por. J. Regulski, W. Kocan, M. Ptasiński-Wołoszkowicz, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, Warszawa 1988, s. 94-95.

Wśród szczegółowych celów badań należy wskazać poszukiwanie odpowiedzi m. in. na pytanie: jaki powinien być zakres kompetencji wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych w reformowanym systemie społeczno-gospodarczym, jakie są dopuszczalne granice ich ingerencji w wewnętrzną politykę zatrudnienia przedsiębiorstw, czy regionalna polityka zatrudnienia i działalność podmiotów znajdują pełne i odpowiednie do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej oparcie w prawie, jakie winno być usytuowanie terenowych służb zatrudnienia w strukturze organizacyjnej gospodarki narodowej?

2. CZYNNIKI WYZNACZAJĄCE KIERUNKI POLITYKI ZATRUDNIENIA W WOJEWÓDZTWIE

Na rozwój gospodarczy województw (regionów) wpływają w zasadzie te same czynniki, które powodują wzrost całej gospodarki, a więc stan i przyrost ludności oraz majątku trwałego, a także zasoby przyrody. Nie oznacza to, że można przenosić mechanicznie ekonomiczną teorię wzrostu na mechanizm rozwoju ekonomicznego regionów. Istotne różnice wynikają z faktu, że region jest układem otwartym w stosunku do gospodarki narodowej, korzystającym z jej zasilania i podporządkowany jej celom.

Wśród warunków i czynników społeczno-gospodarczego rozwoju regionów czołowe miejsce zajmuje ludność, a zwłaszcza jej zdolne do udziału w produkcji zasoby pracy. Równocześnie zdolni do pracy mieszkańcy regionu to warunek (komponent) jego rozwoju. Będąc nośnikami siły roboczej, stanowią w połączeniu ze środkami produkcji dominujący składnik regionalnych sił wytwórczych.

W określonych warunkach zasoby pracy są podstawową siłą motoryczną, nadającą właściwy rozmach i wysoką dynamikę procesom wzrostu gospodarki. Jednak w analizie zagadnień ludnościowych na czoło wysuwa się pozycja człowieka, jego potrzeb, a zarazem jego talentów i uzgodnień pod kątem zapewnienia wszechstronnego rozwoju osobowości i wartości jednostki, grup i warstw społecznych oraz całego społeczeństwa³.

Przeobrażenia w przestrzennym zagospodarowaniu kraju dokonują się pod wpływem procesów uprzemysłowienia i urbanizacji. Zmienność

³ Por. K. S e c o m s k i, *Polityka regionalna*, Warszawa 1982, s. 136 i n.

natężenia i charakteru tych procesów, jako obiektywny wyraz pogłębiającego się przestrzennego podziału pracy, specjalizacji i kooperacji prowadzi do ukształtowania się obszarów o odmiennej strukturze funkcji produkcyjnych i usługowych⁴.

Wyrazem przemian w strukturze zagospodarowania przestrzennego są zmiany procesów ludnościowo-zatrudnieniowych. Procesy te stanowią dość wyraźne odbicie kształtu i form przestrzennego zagospodarowania oraz konkretnych regionalnych struktur społeczno-gospodarczych. Wynika z tego, że zmiany struktury społeczno-zawodowej ludności bezpośrednio odzwierciedlają skalę i kierunki procesów urbanizacyjnych, a dynamika i struktura zatrudnienia w układzie przestrzennym charakteryzuje miejsce wyodrębnionych obszarów w społecznym podziale pracy i kierunki zmian w tym podziale.

Treść i formy regionalnego zróżnicowania procesów ludnościowo-zatrudnieniowych zależą od wielu czynników. Rolę decydującą odgrywa tu ogólna lokalizacja działalności gospodarczej oraz odpowiadające jej rozmieszczenie i struktura miejsc pracy. Występuje również zależność odwrotna w formie wpływu sytuacji demograficznej regionów na przestrzenne rozmieszczenie miejsc pracy. Sytuacja demograficzna regionów jest jedną z przesłanek decyzji o lokalizacji produkcji i usług. Zjawiska i procesy demograficzne wyznaczają ogólne ramy procesów rozwojowych i - co najważniejsze - stają się podstawą ilościowego, a zwłaszcza jakościowego wyznaczania społecznych celów rozwoju⁵.

Wynika z tego, że podstawą optymalnego gospodarowania zasobami pracy w przestrzeni (rozmieszczenia, struktury demograficznej oraz racjonalnego wykorzystania) musi być wyraźne określenie kierunków przekształceń przestrzennego podziału pracy, jasne sformułowanie funkcji produkcyjnych i usługowych poszczególnych regionów (województw) oraz określenie modelu regionalnych struktur zatrudnienia.

W analizach ludnościowych - zwłaszcza wieloletnich i perspektywicznych - kładzie się specjalny nacisk na badanie i ocenę rozmiarów przyrostu zasobów pracy. Wynika to z powszechnie obserwowanej tendencji do zmniejszania się corocznie przyrostów ludności w wieku produkcyjnym, stanowiących istotny element kształtowania dyna-

⁴ Por. T. Szumlić, *Przestrzenne aspekty zatrudnienia*, Warszawa 1987, s. 210 i n.

⁵ Por. K. Secomski, *Demografia, ekonomika i polityka regionalna a rozwój społeczno-gospodarczy*, "Rada Narodowa. Gospodarka, Administracja" 1979, nr 20.

miki rozwoju. W świetle tego zjawiska podstawowego znaczenia nabiera organizacja pracy i zagospodarowanie czynnika pracy.

W warunkach zmniejszających się przyrostów nowych zasobów pracy największe znaczenie przywiązuje się do racjonalizacji zatrudnienia. O ile w warunkach obfitości zasobów pracy nadrzędną przesłanką było dążenie do pełnego zatrudnienia będących do dyspozycji zasobów, a także ich ukrytych rezerw na wsi, o tyle przy deficytowych bilansach regionalnych, trzeba poszukiwać możliwości pokrycia potrzeb dzięki racjonalizacji zatrudnienia, będącej z reguły jedyną drogą rozwiązania złożonych problemów braku rąk do pracy. W regionach wysoko uprzemysłowionych i o ogólnie zaawansowanym wzroście gospodarczym jako główny kierunek działania przyjmuje się realizację osiągnięć naukowo-technicznych i organizacyjnych, zapewniających pracooszczędne metody produkcji i usług, oraz modernizację posiadanych środków trwałych, umożliwiającą zwolnienie pewnej liczby zatrudnionych i przesunięcie ich na inne miejsca pracy. Ten kierunek działania staje się powszechny i wymaga w każdym regionie przestrzegania zasady pełnego zatrudnienia, przy uwzględnieniu jego wszechstronnej racjonalizacji. Aby jednak uzyskać optymalne rezultaty, jakie powinna przynieść polityka racjonalnego zatrudnienia, należy czynnik pracy powiązać we właściwych proporcjach z innymi czynnikami wzrostu.

Pierwsze z pytań sformułowanych w kwestionariuszu do badań na temat wpływu wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych na kształtowanie polityki zatrudnienia dotyczyło czynników wyznaczających kierunki polityki zatrudnienia w województwie (tab. 1).

T a b e l a 1

Czynniki wyznaczające kierunki polityki zatrudnienia
w województwie

Czynniki	Odpowiedzi	
	liczba	w % ogółem
1	2	3
Polityka centralna	13	9,2
Polityka władz wojewódzkich	13	9,2
Czynnik demograficzny	32	22,7
Sytuacja na rynku pracy	21	14,9
Inwestycje i postęp techniczny	8	5,7

Tabela 1 (cd.)

1	2	2
Struktura gospodarcza województwa	19	13,5
Położenie geograficzne województwa	4	2,8
Założenia reformy gospodarczej	9	6,4
Inne	22	15,6

Ź r ó d ł o: Opracowano na podstawie wydruków komputerowych zawierających wyniki badań ankietowych pt. "Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych w kształtowaniu polityki zatrudnienia".

Z analizy odpowiedzi udzielanych przez dyrektorów wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych urzędów wojewódzkich wynika, że decydujący o kierunku polityki zatrudnienia jest czynnik demograficzny. Wskazuje na niego trzydziestu respondentów. Istotną rolę odgrywają także takie czynniki, jak sytuacja na rynku pracy oraz struktura gospodarcza województwa. Stosunkowo nieznaczną rolę odgrywają: położenie geograficzne województwa, inwestycje i postęp techniczny, a także polityka władz centralnych lub wojewódzkich.

Analiza odpowiedzi, uwzględniająca poziom rozwoju województw dowodzi, że na czynnik demograficzny częściej wskazują rozmówcy z województw zaliczanych do grupy rozwiniętych i wysoko rozwiniętych (tab. 2).

Tabela 2

Czynniki wyznaczające kierunki polityki zatrudnienia

Czynniki	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
1	2	3	4	5	6
Polityka centralna	13	1	9	2	1
Polityka władz wojewódzkich	13	1	7	3	2
Czynnik demograficzny	32	5	15	10	2
Sytuacja na rynku pracy	21	4	13	2	2
Inwestycje i postęp techniczny	8	2	4	2	0

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4	5	6
Struktura gospodarcza województwa	19	6	5	5	3
Położenie geograficzne województwa	4	0	2	1	1
Założenia reformy gospodarczej	9	1	8	0	0
Inne	22	2	12	6	2

Źródło: Jak w tab. 1.

Respondenci z tych grup podkreślają również wagę takich czynników, jak polityka władz wojewódzkich oraz struktura gospodarcza województwa. Z kolei rozmówcy z województw zaliczonych do grupy słabo rozwiniętych zwracają uwagę na założenia reformy gospodarczej oraz politykę władz centralnych.

3. TERENOWE ZRÓŻNICOWANIE SYTUACJI ZATRUDNIENIOWEJ

Zróżnicowanie poziomu społeczno-gospodarczego rozwoju województw stwarza odmienność zarówno ogólnej sytuacji zatrudnieniowej (stopień napięcia bilansu zasobów pracy), jak i odcinkowych problemów w gospodarowaniu potencjałem ludzkiej pracy. Jednym z przejawów odmienności terenowych jest np. różny stopień zaspokojenia zapotrzebowania na kadry kwalifikowane.

Dobłą ilustracją zróżnicowanej sytuacji zatrudnieniowej są zawarte w kwestionariuszu odpowiedzi na pytania dotyczące sytuacji na rynku pracy. Analiza danych potwierdza powszechnie odczuwalne w latach osiemdziesiątych i udokumentowane zjawisko niedoboru zasobów ludzkich⁶. Deficyt rąk do pracy występuje na obszarze 47 woje-

⁶ W literaturze przedmiotu w wielu opracowaniach na temat ten zwraca się szczególną uwagę. Zob. H. Mortimer-Szymczak, *Wprowadzenie. Ogólne zagadnienia racjonalizacji zatrudnienia. Problemy humanizacji pracy*, [w:] *Racjonalne i humanistyczne aspekty polityki zatrudnienia (wyniki badań ankietowych)*, red. H. Mortimer-Szymczak, "Acta Universitatis Lodziensis" IUR, Folia oeconomica 63; M. Kabał, *System motywacji i płac w reformie gospodarczej*, Warszawa 1984; M. Ołędzki, *Zatrudnienie społecznie racjonalne. Propozycje współdziałania*, Warszawa 1985.

wództw. Jedynie na terenie dwóch jednostek zjawisko powyższe nie występuje.

Wyrazem zróżnicowania sytuacji zatrudnieniowej regionów są odpowiedzi na kolejne pytanie: "czy występują nadwyżki siły roboczej?" Ponad 57% respondentów (28 odpowiedzi) potwierdza występowanie na terenie ich województw takich nadwyżek, zaś blisko 43% rozmówców (21 odpowiedzi) udzieliło odpowiedzi przeczącej. W większości przypadków nie podają oni dodatkowych informacji dotyczących np. rozmiarów czy struktury niedoborów bądź nadwyżek.

4. ZASPOKOJENIE ZAPOTRZEBOWANIA NA KADRY KWALIFIKOWANE

Szczególne znaczenie kadr kwalifikowanych w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i regionów powoduje skupienie uwagi na zagadnieniach zaspokajania potrzeb poszczególnych województw w tym zakresie.

Największe różnice terenowe dotyczą kadr z wykształceniem wyższym oraz zasadniczym zawodowym (tab. 3).

T a b e l a 3

Zaspokojenie potrzeb w zakresie kadr kwalifikowanych

Poziom wykształcenia	Czy zaspokojone są potrzeby w zakresie kadr z wykształ- ceniem?			Czy występują nadwyżki kadr z wykształceniem?		
	razem	tak	nie	razem	tak	nie
Wyższe	49	3	46	49	30	19
%	100,0	6,1	93,9	100,0	61,2	38,8
Średnie zawodowe	49	18	31	49	38	11
%	100,0	36,7	63,3	100,0	77,6	22,4
Zasadnicze zawodowe	49	6	43	49	26	23
%	100,0	12,2	87,8	100,0	53,2	46,9

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Na pytanie "czy w województwie zaspokojone są potrzeby w zakresie kadr kwalifikowanych z wykształceniem wyższym?" zaledwie w

trzech województwach (tj. krakowskim, lubelskim oraz wrocławskim) uzyskano odpowiedź potwierdzającą.

Najbardziej deficytowe są zawody medyczne oraz nauczycielskie (odpowiednio 43 i 38 województw). W wielu województwach występuje również niedobór inżynierów w zawodach technicznych oraz ekonomistów (odpowiednio 25 i 22 województwa). Zaledwie w dwóch przypadkach notowany jest niedobór specjalistów w zawodach rolnych (inżynierowie w zawodach rolnych i lekarze weterynarii), w siedmiu brakuje prawników oraz trzech innych (imiennie nie nazwanych) zawodów.

Równocześnie z występowaniem niedoborów, rozmówcy w wielu województwach stwierdzają istnienie nadwyżek kadr kwalifikowanych z wyższym wykształceniem. Zjawiska takie notowane są w 30 jednostkach administracyjnych. Dotyczą one w szczególności inżynierów w zawodach rolnych i lekarzy weterynarii (23 województwa) oraz absolwentów wydziałów humanistycznych - bez nauczycieli (16 województw).

Nieco korzystniej przedstawia się problem w odniesieniu do kadry z wykształceniem średnim zawodowym. W świetle danych uzyskanych z ankiety można stwierdzić, że korzystna sytuacja ma miejsce w 18 województwach, zaś na terenie 31 występuje niedobór kadr z tym poziomem wykształcenia. W tych ostatnich niedobory dotyczą zwłaszcza techników w zawodach technicznych (24 województwa), w następnej kolejności notowany jest niedobór w zakresie średniego personelu medycznego - pielęgniarki, technicy medyczni i pokrewni (w 13 województwach), a także techników ekonomistów (10). Rzadziej niedobory dotyczą nauczycieli i zawodów pokrewnych (3 województwa) oraz pracowników administracyjno-gospodarczych, biurowych i socjalno-bytowych (1).

Zjawiskom niedoborów towarzyszą nadwyżki kadr z wykształceniem średnim zawodowym. Rejestruje się je w 38 województwach. Nadwyżki te dotyczą w pierwszej kolejności techników w zawodach rolnych (29), techników w zawodach technicznych (11), techników ekonomistów (11) oraz innych - imiennie nie nazwanych - zawodów.

Ocena stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie kadr kwalifikowanych z wykształceniem zasadniczym zawodowym jest podobna. W zdecydowanej większości województw (43) notowany jest niedobór pracowników z tym poziomem wykształcenia. Niedoboru nie odczuwa zaledwie sześć województw, a mianowicie: warszawskie, białostockie, konińskie, leszczyńskie, sieradzkie i wrocławskie.

Niedobór pracowników o tym poziomie wykształcenia dotyczy bez mała wszystkich specjalności. Najtrudniejsza sytuacja występuje w zawodach grupy budowlanej (deficyt zgłaszają 43 województwa), na-

stępnie wśród robotników w zawodach grupy metalowej (28), mechanicznej (13), elektrycznej (9), chemicznej (7), włókienniczej (7), hutniczej (6) oraz innych - imiennie nie nazwanych - grupach zawodów.

Jednocześnie towarzyszą temu zjawiska występowania nadwyżek pracowników z wykształceniem zasadniczym zawodowym na terenie wielu województw. Na ich istnienie wskazało 26 rozmówców. W piętnastu województwach notuje się nadwyżki pracowników z tym poziomem wykształcenia w zawodach rolnych i pokrewnych, w jedenastu w zawodach włókienniczych (krawcy, dziewiarze itp.), w sześciu w zawodach chemicznych.

Analiza przestrzennych rozpiętości w rozmieszczeniu kadr kwalifikowanych wykazuje duże, chociaż z biegiem lat zmniejszające się zróżnicowanie.

Liczba osób z wykształceniem wyższym przypadająca na 1000 zatrudnionych w gospodarce społecznej wynosiła w 1987 r. średnio w kraju 97. Analogiczny wskaźnik dla osób zatrudnionych z wykształceniem średnim wynosił 306, zaś dla osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym 278. Wysoka jest koncentracja kadr z wyższym wykształceniem w największych miejsko-przemysłowych ośrodkach w kraju, które są jednocześnie największymi skupiskami szkół wyższych (województwa: stołeczne warszawskie, miejskie krakowskie, wrocławskie, poznańskie, lubelskie, gdańskie, łódzkie, białostockie, rzeszowskie, szczecińskie). W większości tych jednostek występują nadwyżki kadr z wykształceniem wyższym i równocześnie niedobory pracowników z wykształceniem średnim oraz zasadniczym zawodowym.

5. WSPÓŁPRACA WYDZIAŁU Z SĄSIEDNIMI WOJEWÓDZTWAMI

Zasoby pracy żywej i uprzedmiotowionej zlokalizowane są w określonej przestrzeni: tworzą strukturę społeczno-ekonomiczną gospodarstwa społecznego. Z punktu widzenia polityki zatrudnienia wojewódzkie jednostki administracyjne można traktować jako regiony czy terytorialne kompleksy wytwórczo-usługowe wspólnego bilansowania zasobów ludzkich, przebiegu procesów kształcenia zawodowego i zatrudnienia. Traktowanie województw jako regionów ma charakter umowny, uzasadniony głównie możliwościami gromadzenia i przetwarzania informacji statystycznych i naukowych o procesach zatrudnienia.

Omówione uprzednio zagadnienia obrazują zróżnicowanie i złożoność sytuacji na regionalnych rynkach pracy. Świadczą również o po-

trzebie podejmowania wielopłaszczyznowych działań. Nie umniejszając wagi indywidualnej i zbiorowej zaradności na szczeblu lokalnym i zakładów pracy - należy wskazać na potrzebę działań w szerszej skali. Chodzi głównie o podejmowanie długofalowych, średniookresowych, a także bieżących (doraźnych) prac nad rekonstrukcją lokalnych, regionalnych i międzyregionalnych rynków pracy.

Działania te dotyczyć winny podniesienia rangi planowania terytorialnego, dostosowując jego zakres i treść do zróżnicowanej wielkości i struktury gospodarczej poszczególnych obszarów. Niezbędne jest również rozwijanie poziomego współdziałania władz terenowych oraz urzędów zatrudnienia przy rozwiązywaniu wspólnych problemów.

Odpowiedzi na pytania dotyczące współpracy wydziału z sąsiednimi województwami w rozwiązywaniu problemów zatrudnienia świadczą, że jest ona prawie powszechną zasadą działania. Istnienie jej różnych form potwierdza 44 rozmówców. Zaledwie w pięciu przypadkach współpracy takiej nie nawiązano (tab. 4).

T a b e l a 4

Współpraca z innymi województwami

Wariant odpowiedzi	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Tak	44	7	23	11	3
Nie	5	1	4	0	0

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Nawiązały ją wszystkie województwa zaliczone do grupy rozwiniętych i wysoko rozwiniętych. Z kolei nie nawiązano jej w województwach, w których występuje nierównowaga na rynku pracy.

Współpraca między sąsiadującymi województwami obejmuje szeroki zakres problemów; dotyczy koordynacji polityki zatrudnienia, dostosowania rozmiarów i struktury kształcenia do potrzeb kadrowych regionów, bilansowania tych potrzeb, wymiany informacji o sytuacji na rynku pracy. Wymienione zagadnienia nie wyczerpują jej zakresu, stanowią jednak najczęściej przedmiot obopólnego zainteresowania. Współpraca obejmuje z reguły województwa sąsiadujące ze sobą skupione w granicach makroregionów (tab. 5).

Formy współpracy są różnorodne. Dominują narady makroregionalne (28 odpowiedzi), dotyczące zwłaszcza metod pokrycia deficytu zas-

T a b e l a 5

Zakres współpracy z sąsiednimi województwami

Zakres współpracy	Razem	Grupy województw			
		I	II	III	IV
Zatrudnianie absolwentów	27	4	12	9	2
Przemieszczania nadwyżek siły roboczej	25	7	13	3	2
Ustalanie kierunków kształcenia	12	3	6	2	1
Bilansowanie potrzeb	12	0	8	4	0
Inne	22	1	16	7	3

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

bów pracy w poszczególnych województwach, przepływów migracyjnych oraz zaspokojenia potrzeb na kadry kwalifikowane z wykształceniem wyższym. Powszechne są także: wymiana informacji dotyczących problematyki zatrudnieniowej (27 odpowiedzi) oraz kontakty bieżące (24).

Rozmówcy z województw, które stosują różnorodne formy współpracy z sąsiednimi jednostkami są w zdecydowanej większości zdania, że przynosi ona wymierne efekty. Wskazują na to przykłady 38 województw. Rezultaty współpracy wiążą się głównie z łagodzeniem sytuacji na regionalnych rynkach pracy (24 województwa), dostosowaniem kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy (6), kompletowaniem załóg w zakładach pracy, sezonowym zatrudnieniem w rolnictwie, organizacją miejsc pracy dla kobiet i innymi korzyściami.

Z kolei kierownicy terenowych służb zatrudnienia twierdzą, że współpraca nie przynosi efektów, z reguły nie wskazywali przyczyn tego zjawiska. Jedynie trzech z nich zwraca uwagę na brak mieszkań oraz sytuację na rynkach pracy sąsiadów (brak rezerw siły roboczej) traktując to jako główną przyczynę braku efektów.

Ocena współpracy międzywojewódzkiej nie może być jednoznaczna. Co prawda istniejący rozległy zakres i wykształcone formy współdziałania przynoszą rezultaty w rozwiązywaniu wspólnych problemów, ale współpraca nie jest zjawiskiem powszechnym i nie zawsze przynosi pożądane efekty. Jak już uprzednio wspomniano, w pięciu woje-

wództwach nie nawiązano jej w ogóle, zaś w sześciu - mimo formalnego istnienia - nie przynosi ona efektów.

Dodatkowe pytanie zawarte w ankiecie dotyczyło potrzeby rozszerzenia współpracy. Z czterdziestu czterech województw, które taką współpracę nawiązały, blisko 64% (28 województw) uznaje, że nie ma potrzeby jej rozszerzania. Mniejszość rozmówców (16 odpowiedzi) uznaje, że należałoby ją rozszerzyć. Respondenci najczęściej wskazują konieczność wspólnego bilansowania potrzeb w zakresie siły roboczej (10) oraz uzgadniania kierunków kształcenia (10) jako obszary niezbędnego współdziałania. Natomiast takie kwestie, jak przekazywanie informacji o sytuacji na regionalnych rynkach pracy czy współdziałanie w zakresie poradnictwa zawodowego nie budzą zainteresowania.

Na pytanie "czy istnieje potrzeba wspólnego rozwiązywania problemów zatrudnienia z sąsiadującymi województwami?", skierowane do dyrektorów terenowych służb zatrudnienia w województwach, które dotąd współpracy nie nawiązały, uzyskano cztery odpowiedzi. Trzech rozmówców uznaje taką współpracę za niecelową, zaś jeden widzi potrzebę jej istnienia.

6. AKTY PRAWNE W ZAKRESIE POLITYKI ZATRUDNIENIA

W polskim systemie funkcjonowania gospodarki głównym układem sterującym rozwojem i podziałem zasobów pracy w latach siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych były wydziały zatrudnienia urzędów wojewódzkich i miejskich⁷.

Reforma gospodarcza wprowadziła daleko idące zmiany w systemie zarządzania gospodarką narodową, odchodząc od administracyjnych, nakazowo-rozdzielczych form sterowania procesami gospodarczymi na rzecz mechanizmów ekonomicznego oddziaływania.

Za podstawę systemu zarządzania przyjęto zasadę samodzielności, samorządności i samofinansowania przedsiębiorstw państwowych. Zmiany te znalazły odpowiednie regulacje prawne w postaci szeregu ustaw. Żadna z nich nie reguluje systemu gospodarowania zasobami pracy i nie określa praw i obowiązków zakładów pracy oraz organów administracji państwowej właściwych w tej dziedzinie.

Działalność terenowej służby zatrudnienia i spraw socjalnych

⁷ Por. J. Pietrucha, *Polityka zatrudnienia w socjalizmie. Zarys koncepcji*, Warszawa-Kraków 1981, s. 226.

sensu largo opiera się na różnego rzędu normatywach, ustanawiających porządek prawny nie tylko w sferze optymalnego spożytkowania zasobów pracy, pośrednictwa, kierowania do pracy czy osłony socjalnej na wypadek pozostawania bez pracy, lecz także wynikających z powszechnego prawa pracy, zasad funkcjonowania jednostek gospodarki społecznej, polityki społecznej państwa i wielu innych unormowań prawnych.

Potrzebę zmian aktów prawnych regulujących politykę zatrudnienia potwierdzają kierownicy terenowych służb zatrudnienia. Na pytanie "czy obowiązujące akty prawne w zakresie polityki zatrudnienia wymagają zmiany?" uzyskano 42 (87,5%) odpowiedzi potwierdzające.

Odpowiedź na pytanie "które z aktów prawnych wymagają zmiany i dlaczego?" nie jest tak jednoznaczna. Spośród wielu obowiązujących w tym zakresie aktów prawnych respondenci wymieniali najczęściej: Dekret z dnia 2.08.1945 r. o urzędach zatrudnienia (26 odpowiedzi), Kodeks Pracy (8), Ustawę z dnia 26.10.1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy (12), wszystkie (6) i inne.

Rozmówcy wskazują zarówno na potrzebę zmian aktów ustawowych i rozporządzeń (uchwał) Rady Ministrów, jak i towarzyszących im przepisów wykonawczych Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. W uzasadnieniach swoich stanowisk podkreślają archaiczność unormowań (Dekret z 1945 r.), przejściowy charakter przepisów wynikających ze szczególnej regulacji prawnej, pozostawienie licznych obszarów dotąd nieunormowanych, związanie terenowej służby zatrudnienia przepisami nadmiernie szczegółowymi (zawsze przepis wykonawczy wyższego rzędu jest rozbudowywany przepisami wykonawczymi niższego rzędu). Ustanawiane akty prawne dotyczące zatrudnienia często nie uzupełniają już obowiązującego stanu prawnego, nie są zsynchronizowane z przepisami wykonawczymi (ustanawianymi z reguły ze znaczną zwłoką) i nierzadko źle funkcjonują w praktyce.

Adekwatność obowiązujących przepisów w stosunku do przedmiotu regulacji prawnej ma decydujące znaczenie dla terenowej administracji państwowej. Obowiązujące normy prawne oddziałujące na wielkość zasobów pracy, określające zasady wykonywania pośrednictwa pracy (struktura organów i ich kompetencje), zapewniające możliwie pełną harmonię rodzaju pracy z kwalifikacjami i uzdolnieniem pracownika i wreszcie kreujące struktury administracyjne zapewniające realizację polityki zatrudnienia, nie stanowią dostatecznej podstawy prawnej dla kompleksowego systemu zatrudnienia, dostosowanego do zasad reformy gospodarczej. Pierwsze z nich powstały ponad czterdzieści lat temu i nie ujmują wielu aktualnych problemów, inne mają charakter

przejściowy. Podstawy takiej nie tworzą żadne inne akty prawne rangi ustawowej, traktujące o sprawach zatrudnienia fragmentarycznie. Dlatego też zachodzi konieczność opracowania dokumentu regulującego kompleksowo zasady gospodarowania zasobami pracy.

Konieczność generalnej regulacji prawnej spraw zatrudnienia potwierdzają wyniki przeprowadzonych badań⁸. Za potrzebą takiej regulacji w formie ustawy o systemie zatrudnienia opowiada się 48 dyrektorów wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych. Za ledwie jeden z rozmówców jest zdania przeciwnego.

Zdaniem respondentów nowa ustawa winna m. in. określić zakres kompetencji omawianych wydziałów (42 odpowiedzi), sprawy zatrudnienia osób kategorii "A" (29), obowiązki i uprawnienia zakładów pracy wobec wydziałów zatrudnienia (23).

Proces normotwórczy nie może ograniczyć się jednak wyłącznie do opracowania i ustanowienia ustawy o systemie zatrudnienia czy innego wycinkowego aktu prawnego. Na problem ten trzeba spojrzeć bardzo szeroko - przez pryzmat całego ustawodawstwa polskiego i systemu ustrojowego⁹. Uporządkowanie prawnej problematyki pracy, płac i spraw socjalnych wymaga spójnego działania nie tylko instytucji specjalnie do tego powołanych czy Urzędu Ministra Pracy i Spraw Socjalnych, ale również innych resortów administracyjnych i gospodarczych oraz zakładów pracy. Proces normotwórczy tak trudnej dziedziny powinien się toczyć systematycznie, w ścisłej konfrontacji z praktyczną analizą społeczno-prawnej funkcji, dla której ma być przeznaczony.

7. ORGANIZACJA I FUNKCJE TERENOWEJ SŁUŻBY ZATRUDNIENIA

Realizacja polityki zatrudnienia ma liczne uwarunkowania demograficzne, ekonomiczne, społeczne i instytucjonalne. Metody, środki i narzędzia tej polityki ulegają modyfikacji w miarę zmiany uwarunkowań. W ostatnich latach następują głębokie zmiany ekonomicznych i społecznych warunków funkcjonowania polityki zatrudnienia oraz form i metod pracy służby zatrudnienia.

⁸ Uzyskane rezultaty potwierdzają badania innych autorów zajmujących się funkcjonowaniem terenowych służb zatrudnienia. Por. B. Nołaczek, *O zadaniach wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych*, "Polityka Społeczna" 1988, nr 10.

⁹ Zwraca na to uwagę m. in. J. Sekuła, *Zadania resortu Pracy i Polityki Socjalnej*, "Polityka Społeczna" 1988, nr 5/6.

O obecnej organizacji, podporządkowaniu i nadzorze nad terenową służbą zatrudnienia decydują postanowienia ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Działa ona w ramach administracji państwowej. Terenową służbę zatrudnienia tworzą wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych urzędów wojewódzkich oraz wydziały lub stanowiska pracy do spraw zatrudnienia w urzędach administracji państwowej stopnia podstawowego.

Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych urzędów wojewódzkich jako terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej są podwójnie podporządkowane. Z jednej strony wojewodzie, który:

- kieruje działalnością terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej oraz koordynuje ich działalność,

- określa organizację wewnętrzną i zakres pracy wydziału,

- rozstrzyga spory kompetencyjne między dyrektorami wydziałów.

Podlegają też Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, który sprawując nadzór nad terenowymi organami o właściwości szczególnej:

- udziela systematycznej, fachowej pomocy w realizacji zadań oraz określa techniczne zasady ich wykonania,

- kontroluje zgodność działania tych organów i wydawanych przez nie aktów prawnych z obowiązującym prawem oraz uchyla te akty w razie stwierdzenia tej niezgodności,

- uchyla, zmienia lub stwierdza nieważność decyzji wydawanych przez te organy, stosownie do przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Dyrektor wydziału zatrudnienia i spraw socjalnych urzędu wojewódzkiego odpowiada za realizację zadań i skuteczność pracy wydziału, jak również za wykonywanie uchwał rady narodowej. Wojewoda samodzielnie powołuje i odwołuje dyrektora wydziału.

Dotychczasowa praktyka dowodzi, że potrzebne są zmiany w usytuowaniu terenowej służby zatrudnienia w strukturze administracji państwowej.

Możliwe są w tym zakresie przynajmniej trzy rozwiązania:

- pierwsze - w postaci wyodrębnionej z terenowych organów państwowej służby zatrudnienia, hierarchicznie podporządkowanej Głównemu Urzędowi Zatrudnienia na szczeblu centralnym, który podlegałby bezpośrednio Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej (podobnie jak ZUS)

- drugie - w postaci ściślejszego podporządkowania merytorycz-

nego wydziałów zatrudnienia funkcjonujących w dotychczasowej strukturze terenowych organów - administracji państwowej,

- trzecie - całkowitego podporządkowania tylko terenowym organom administracji państwowej.

W drugim przypadku minister zyskałby, ponad dotychczasowe uprawnienia nadzorcze, prawo do ustalania zasad wykonywania zadań przez wydziały zatrudnienia, wydawania im zarządzeń i poleceń służbowych, kontroli zgodności ich działań z polityką rządu oraz uchylania zarządzeń sprzecznych z tą polityką, a także wpływ na politykę kadrową. Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku konieczne jest jednak przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym sprawy dotyczące gospodarowania zasobami pracy i polityki zatrudnienia wyłączone zostają z kompetencji rad narodowych oraz prawnie zastrzeżone dla Rady Ministrów lub Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Z punktu widzenia prawa takie rozwiązanie jest możliwe, jednak nie wydaje się ono słuszne ze względów polityczno-ustrojowych, bowiem stanowiłoby ograniczenie kompetencji rad narodowych. Stąd też za właściwe uznać należy zachowanie dotychczasowej formy organizacji i podporządkowania terenowej służby zatrudnienia. Niezbędne jest jednak jej ściślejsze powiązanie z Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej, będącym głównym gestorem kierującym polityką zatrudnienia w skali makro.

Stanowiska dyrektorów wojewódzkich wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych nie są jednoznaczne. Informacje na ten temat zawiera tab. 6.

T a b e l a 6

Miejsce wydziału zatrudnienia i spraw socjalnych
w strukturze organów administracji państwowej

Wyszczególnienie	Razem	Tak	Nie
Czy dotychczasowy system podwójnego podporządkowania wydziału należy utrzymać? %	49 100,0	34 69,4	15 30,6
Czy istnieje potrzeba rozszerzenia uprawnień Ministra Pracy i Polityki Socjalnej? %	34 100,0	5 14,7	29 85,3
Czy istnieje potrzeba rozszerzenia uprawnień terenowych organów administracji państwowej (wojewodów, prezydentów miast, naczelników) w dziedzinie zatrudnienia? %	34 100,0	15 44,1	19 55,9

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

Na pytanie zawarte w kwestionariuszu ankiety: "czy dotychczasowy system podwójnego podporządkowania należy utrzymać?" trzydziestu czterech respondentów udzieliło odpowiedzi potwierdzającej. Piętnastu rozmówców opowiedziało się za przyjęciem innych rozwiązań. Poziom rozwoju województwa nie ma wpływu na wybór odpowiedzi.

Dyrektorzy opowiadający się za dotychczasowym systemem podwójnego podporządkowania są w większości przeciwni rozszerzaniu uprawnień Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Z tej grupy respondentów dwudziestu dziewięciu opowiada się przeciw, zaś pięciu za rozszerzeniem uprawnień ministra.

Brak również jednoznacznej odpowiedzi na pytanie "czy istnieje potrzeba rozszerzenia uprawnień terenowych organów administracji państwowej (wojewodów, prezydentów miast, naczelników) w dziedzinie zatrudnienia?" Piętnastu dyrektorów wypowiada się za rozszerzeniem uprawnień organów administracji państwowej, zaś dziewiętnastu przeciw. Ci pierwsi nie są jednak zgodni co do zakresu uprawnień. Dziewięciu jest zdania, że istnieje potrzeba rozszerzenia uprawnień terenowych organów administracji państwowej w zakresie stosowania narzędzi bezpośredniego oddziaływania (środków administracyjnych). Dwu uważa, iż należy rozszerzyć możliwość stosowania przez te organy narzędzi parametrycznych.

Kierownikom terenowej służby zatrudnienia, którzy opowiedzieli się za zniesieniem systemu podwójnego podporządkowania wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych, zaproponowano w pytaniu zamkniętym wybór jednej z następujących odpowiedzi: tylko MPiPS, tylko terenowym organom administracji państwowej, inne rozwiązania (jakie).

Z tej grupy dwunastu dyrektorów sądzi, że wydział winien być podporządkowany tylko Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej, jeden opowiada się za wyłącznym podporządkowaniem terenowym organom administracji państwowej, dwu zaś zajmuje inne - nie sprecyzowane stanowisko.

8. ROLA WYDZIAŁÓW ZATRUDNIENIA I SPRAW SOCJALNYCH W ZAKRESIE KOORDYNACJI POLITYKI ZATRUDNIENIA

Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych urzędów wojewódzkich są głównym podmiotem koordynującym racjonalne zatrudnienie w układzie terytorialno-branżowym.

Koordinacja polityki zatrudnienia obejmuje działalność gospodarki terenowej o zasięgu regionalnym i lokalnym, a także zlokaliz-

zownych na danym terenie jednostek gospodarki centralnej. Politykę zatrudnienia tych ostatnich prowadzi w zasadzie tworzone przez nie zrzeszenia, jako ogniwa pośrednie koordynacji gospodarczej województwa. Można przyjąć za M. Olędzkim, że "terytorialno-branżowe zróżnicowanie celów polityki zatrudnienia jest wypadkową koordynacji możliwości realizacji nadrzędnych zadań rozwoju społeczno-gospodarczego i efektywnego gospodarowania zasobami ludzkimi, przyrodniczymi i majątkowymi, znajdującymi się na obszarze koordynacji"¹⁰.

Podstawowym celem regionalnej polityki zatrudnienia jest kształtowanie optymalnego modelu zatrudnienia uwzględniającego zarówno preferencje ogólnospołeczne, jak i potrzeby regionu. Z kolei podstawowym celem branżowej polityki zatrudnienia jest organizowanie prawidłowego doboru pracowników na określone stanowiska¹¹. Można zatem przyjąć, że koordynacja terytorialno-branżowa zatrudnienia ma na celu przede wszystkim optymalizację poziomu i struktury zatrudnienia na terenie województwa.

Województwa w obecnej strukturze rzadko spełniają warunki regionu względnie samodzielnego. Stąd też polityka zatrudnienia w skali wojewódzkiej musi być realizowana tylko w ramach ogólnej koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i makroregionów, zakładając cały system przepływów zasobów ludzkich, surowców, materiałów i majątku trwałego. System ten podlega zakłóceniom w miarę ujawniania się sprzeczności interesów różnych podmiotów działających w konkretnej przestrzeni oraz występujących ograniczeń zasobów ludzkich czy majątkowych.

Ośrodek koordynacji terytorialno-branżowej musi zatem prowadzić systematyczne prace diagnostyczne i prognostyczne w dziedzinie wykorzystania zasobów, by przeciwdziałać ujemnym zjawiskom i tendencjom, zwłaszcza w zakresie wykorzystania czynnika ludzkiego.

Szczególne zadanie koordynacji terytorialno-branżowej obejmuje¹²:

- dostosowanie rozwoju szkolnictwa zawodowego do zmiennych potrzeb gospodarki województwa w zakresie zatrudnienia na odpowiednim poziomie ilościowo-jakościowym,
- zapewnienie odtwarzania naturalnego ubytku pracowników oraz wzrost zatrudnienia w następstwie nowych inwestycji oraz pozainwestycyjnego rozwoju usług,

¹⁰ Zob. Olędzki, *Zatrudnienie społecznie racjonalne...*, s. 116.

¹¹ Zob. Pietrucha, *Podstawy teorii...*, s. 183 i n.

¹² Zob. Olędzki, *Zatrudnienie społecznie racjonalne...*, s. 118 i n.

- zapewnienie informacji o zapotrzebowaniu na pracowników o określonych kwalifikacjach zawodowych, jako podstawy do ukierunkowania rozwoju szkolnictwa i pozaszkolnych form szkolenia w danym województwie (regionie, branży) oraz oddziaływania na kierunki i zasięg aktywizacji zawodowej ludności,

- zapewnienie niezbędnego międzyzakładowego i międzywojewódzkiego przepływu zasobów ludzkich.

Ostatnia grupa problemów jawi się współcześnie w nowym wymiarze. Przemieszczenia zasobów ludzkich między regionami i między zakładami są prawidłowością we wszystkich krajach przemysłowo rozwijających się. Do tej pory w polityce przemieszczeń (przepływów migracyjnych) zasobów pracy przyjmowana była zasada bilansowania przepływów w obrębie makroregionów. Na tym tle powstawały dla nich ustalenia w postaci wyniku netto jako całości ruchów migracyjnych wewnątrz tych makroregionów.

Współcześnie, istotne i celowe są dodatkowe analizy ruchów migracyjnych w skali gospodarki narodowej, a nawet w skali międzynarodowej. Nowe zjawiska dotyczące ruchliwości pracowniczej tworzą potrzebę koordynacji podmiotów terytorialno-branżowej polityki zatrudnienia. Powstaje potrzeba powołania jednego ośrodka dyspozycji, wytyczania i realizacji terytorialno-branżowej polityki zatrudnienia.

Zagadnienia roli wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych w zakresie koordynacji terytorialno-branżowej polityki zatrudnienia podjęte zostały w naszych badaniach.

Pierwsze pytanie w interesującym nas obszarze dotyczyło kłopotów z koordynacją decyzji. Na pytanie "czy wydział napotyka trudności w koordynacji decyzji podejmowanych przez MPiPS oraz terenowy organ administracji państwowej?" uzyskano następujące odpowiedzi: z czterdziestu ośmiu respondentów (dyrektorów tych placówek) dwudziestu jeden twierdzi, że spotyka się z takimi trudnościami, zaś dwudziestu siedmiu ich nie dostrzega.

Respondenci wskazują równocześnie na owe trudności. Najczęściej wynikają one z obciążenia wydziałów pracami nie wchodzącymi w zakres ich statutowych obowiązków (np. sprawy bhp, świadczeń socjalnych, emerytalne). Kolejne utrudnienie jest skutkiem angażowania wydziałów w realizację - uruchamianych przez MPiSS oraz terenowy organ administracji państwowej - działań akcyjnych, co wobec skromnej obsady kadrowej zmusza je do rezygnacji bądź ograniczania zakresu prac merytorycznie związanych z podstawowymi zadaniami wydziału. Kilku (5) rozmówców zwraca uwagę na brak instrumentów od-

działywania na przedsiębiorstwa. Wreszcie część respondentów (3) podnosi problem niewystarczającej - w stosunku do obowiązków wydziału - obsady kadrowej.

Na pytanie "czy wydział ma propozycje rozwiązań występujących trudności?" osiemnastu kierowników terenowej służby zatrudnienia udzieliło odpowiedzi twierdzącej. Zaledwie trzech nie potrafiło sprecyzować propozycji rozwiązań.

Zgłaszane propozycje dotyczą zwłaszcza regulacji prawnych pozycji wydziału. Dyrektorzy wydziałów zatrudnienia oczekują jednoznacznego określenia kompetencji wydziału, przedsiębiorstw oraz wzajemnych uprawnień i obowiązków. Inne sugestie nawiązują do spraw wewnętrznych wydziałów, pozostających w gestii terenowych organów administracji państwowej (m. in. wzajemne stosunki między wydziałami urzędów wojewódzkich).

Problem utworzenia centralnego ośrodka koordynacyjnego w zakresie polityki zatrudnienia nie stanowi przedmiotu powszechnego zainteresowania na szczeblu wojewódzkim. Na pytanie "czy istnieje potrzeba powołania centralnego ośrodka koordynacyjnego w zakresie polityki zatrudnienia?" sześciu respondentów, odpowiedziało "tak", pozostali wyrazili odmienne stanowisko.

Interesujące wydaje się prześledzenie motywów leżących u podstaw powyższych opinii. Respondenci opowiadający się za potrzebą powołania centralnego ośrodka koordynacyjnego stoją na stanowisku, że niezbędny jest on dla ujednolicenia zasad państwowej polityki zatrudnienia, eliminacji przepisów regulujących sprawę tej polityki, prawidłowego sterowania przemieszczeniami pracowniczymi oraz dla koordynacji działań w dziedzinie pośrednictwa pracy.

Z kolei przeciwnicy powoływania takiego ośrodka są zdania, że jego utworzenie byłoby powieleniem już istniejących struktur administracyjnych oraz że obowiązki centralnego ośrodka koordynacyjnego w zakresie polityki zatrudnienia winno pełnić Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej.

Do problemu regulacji prawnych polityki zatrudnienia nawiązywało pytanie "czy obecne regulacje prawne są właściwe dla sprawowania przez wydział koordynacji polityki zatrudnienia zakładów pracy?" Zaledwie 10,2% respondentów uznaje, że regulacje te są wystarczające. Zdecydowana większość widzi potrzebę ich zmian i uzupełnień. W tej grupie rozmówców najczęściej zwraca się uwagę na konieczność zwiększenia uprawnień wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych, pozwalających na skuteczną ich interwencję w stosunku do zakładów pracy, gdy idzie o zatrudnienie osób kategorii

"A"¹³ (26 odpowiedzi). Dyrektorzy wydziałów postulują również zwiększenie ich funkcji kontrolnych w stosunku do zakładów pracy (20 odpowiedzi). Uprawnienia kontrolne dotyczyć winny głównie prawidłowości procesu racjonalizacji zatrudnienia w zakładach pracy oraz prawidłowości zgłaszania zapotrzebowania na pracowników. Kolejny postulat dotyczy potrzeby wyposażenia wydziałów w instrumenty bezpośredniego oddziaływania na zakłady pracy nie podlegające terenowemu organowi administracji państwowej (11 odpowiedzi).

Logiczną konsekwencją powyższych stanowisk są odpowiedzi na pytanie "czy wydział czuje się odpowiedzialny za politykę zatrudnienia na swoim terenie?" Opinie dyrektorów omawianych jednostek na ten temat są podzielone, z tym że 75,5% respondentów udziela odpowiedzi "tak". Mniejszość - 12 kierowników terenowych służb zatrudnienia - wyraża opinię, że wydział nie jest odpowiedzialny za politykę zatrudnienia na swoim terenie.

Do pierwszej grupy respondentów skierowano kolejne pytanie "czy zakres posiadanych uprawnień odpowiada pełnionej roli?" Blisko 80% rozmówców udzieliło odpowiedzi przeczącej. Ich zdaniem dla zapewnienia pełnej odpowiedzialności wydziału za politykę zatrudnienia należałoby:

- wzmocnić funkcję kontrolną wydziału w stosunku do zakładów pracy (15 odpowiedzi),
- rozszerzyć możliwości stosowania przez wydział instrumentów administracyjnych (12 odpowiedzi),
- wyposażać wydziały w instrumenty pośredniego oddziaływania (4 odpowiedzi).

Z kolei w stosunku do respondentów nie przypisujących wydziałom zatrudnienia i spraw socjalnych odpowiedzialności za politykę zatrudnienia na terenie ich działania, skierowano pytanie "dlaczego wydział nie czuje się odpowiedzialny za politykę zatrudnienia na swoim terenie?"

Większość rozmówców zwraca uwagę na konsekwencje reformy gospo-

¹³ Do kategorii "A" zaliczono osoby będące jedynymi żywicielami rodzin, osoby samotne, dla których praca stanowi wyłączone źródło utrzymania, absolwentów szkół, osoby, które ze względów społecznych powinny być szybko zatrudnione (np. zwalniane z zakładów karnych, żołnierzy, którzy odbywali zasadniczą służbę wojskową, osoby, które wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej stały się niezdolne do wykonywania dotychczasowej pracy, a nie zostały zaliczone do żadnej z grup inwalidów. Wydział zatrudnienia mógł również zaliczyć do tej kategorii: osoby pozostające w szczególnie trudnej sytuacji materialnej i osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Por. Zarządzenie nr 35 z dnia 17.07.1984 r. w sprawie pośrednictwa pracy).

darczej w dziedzinie zatrudnienia, powodujące że w systemie zarządzania następuje podział ról między przedsiębiorstwami a państwem w kwestii gospodarowania zasobami pracy, polegający na tym, że przedsiębiorstwa państwowe samodzielnie decydują o poziomie i strukturze zatrudnienia. Część rozmówców jest nawet zdania, że polityka zatrudnienia realizowana jest wyłącznie w zakładzie pracy.

O ile pierwszą grupę stanowisk można uzasadnić motywami systemowymi, o tyle trudniej jest znaleźć uzasadnienie dla innych stanowisk. Dyrektorzy niektórych wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych motywują swoje stanowiska brakiem możliwości skutecznego oddziaływania na politykę zatrudnienia, brakiem uprawnień władczych wydziałów w stosunku do zakładów pracy, niemożliwością kontrolowania przedsiębiorstw i stosowania sankcji, brakiem instrumentów pozwalających na regulowanie spraw pośrednictwa pracy. Nie zaskakuje w tej sytuacji zgłoszona przez dwu dyrektorów propozycja przywrócenia wydziałom funkcji nakazowo-rozdzielczych dla skutecznego realizowania polityki zatrudnienia.

Wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych mogą na terytorium swojego działania odegrać efektywnie rolę ośrodka sterującego zatrudnieniem głównie poprzez system porozumień z wiodącymi przedsiębiorstwami i ich zrzeszeniami. Warunkiem jest jednak wzmocnienie kadrowe wydziałów, pozwalające prowadzić im działalność programująco-koordynującą i analityczno-kontrolną. Wydziały dysponować muszą wiedzą o czynnikach określających przemiany poziomu i struktury zatrudnienia na poszczególnych rynkach województwa, o instrumentach regulowania przemieszczeń między zakładami i między regionami.

Niezbędne jest również kreowanie struktur i statutowych zakresów uprawnień oraz obowiązków wydziałów, zapewniających dość elastyczne formy sterowania racjonalizacją zatrudnienia na obszarze ich działania, bez naruszania samodzielności przedsiębiorstw w kompletowaniu załóg.

9. PODSUMOWANIE

W warunkach reformy gospodarczej istnieje pilna potrzeba sprecyzowania nowoczesnej organizacji i funkcjonowania terenowej służby zatrudnienia. Samodzielność, samorządność i samofinansowanie przedsiębiorstw państwowych wymuszają zmiany w dotychczasowym systemie pośrednictwa pracy oraz w formach współdziałania służby zatrudnienia z zakładami pracy.

Terenowa służba zatrudnienia traci w nowych warunkach wszelkie uprawnienia władcze w stosunku do zakładów pracy, stając się równoprawnym partnerem w procesie zarządzania, zaś w jej funkcjonowaniu musi nastąpić przesunięcie punktu ciężkości z zadań związanych z przestrzeganiem dyscypliny pracy na bezpośrednią pomoc świadczoną zarówno zakładom pracy, jak i osobom poszukującym pracy.

Ponieważ pośrednictwo pracy stanowi jedną z podstawowych funkcji terenowej służby zatrudnienia i główną płaszczyznę jej kontaktów z zakładami oraz kandydatami do pracy, istotnym elementem budowy modelu działania terenowej służby zatrudnienia jest określenie podstawowych założeń systemu tego pośrednictwa.

Dla kształtu wspomnianego modelu decydujące znaczenie ma rozstrzygnięcie dwóch podstawowych kwestii, tzn. wyłączności terenowych organów administracji państwowej w prowadzeniu pośrednictwa pracy oraz zakresu obligatoryjności tego pośrednictwa.

Rezultaty badań pozwalają na stwierdzenie, że prawo terenowych organów administracji państwowej do prowadzenia pośrednictwa pracy jest zasadą bezsporną, decydującą o spójności systemu pośrednictwa, stwarzającą niezbędne warunki właściwego gospodarowania zasobami pracy.

Nowy system zarządzania oparty na samodzielnym decydowaniu przedsiębiorstw o całokształcie swej działalności (w tym o wielkości i strukturze zatrudnienia) dyskwalifikuje dotychczasowy system obligatoryjnego, indywidualnego pośrednictwa pracy, jako formę bezpośredniej administracyjnej ingerencji w zakresie dysponowania zasobami pracy. Nasuwa się stąd wniosek odstąpienia od obligatoryjności pośrednictwa pracy.

W nowych warunkach istotnych modyfikacji wymagają dotychczasowe zadania wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych. Wzmocnione być powinny funkcje informacyjno-doradcze wobec zakładów pracy, zwłaszcza w zakresie bieżącego informowania zakładów o zmianach zachodzących w zatrudnieniu i na rynku pracy, prognozach dotyczących wielkości zasobów pracy w perspektywie najbliższych lat. Rozwinięcia wymagają wszelkie działania o charakterze doradczym odnoszące się do metod adaptacji społeczno-zawodowej nowo przyjmowanych pracowników, metod przeciwdziałania fluktuacji itp.

Terenowa służba zatrudnienia utrzymuje funkcje kontrolne wobec zakładów pracy, łącząc je z doradztwem w sprawach polityki kadrowej i polityki zatrudnienia. Ulegają one jednak istotnym zmianom, a dotyczą jedynie przestrzegania zasad pośrednictwa pracy oraz zatrudniania pracowników.

Jednostki terenowej służby zatrudnienia prowadzą działalność analityczno-badawczą, dlatego też stają się bankiem informacji o zmianach zachodzących na rynku pracy, prognozach kształtowania się sytuacji na tym rynku i w zatrudnieniu.

Ważnym zadaniem terenowej służby zatrudnienia wobec osób poszukujących pracy jest szybkie zapewnienie miejsca pracy lub możliwości przekwalifikowania się, stosownie do potrzeb kadrowych zgłaszanych przez miejscowe zakłady pracy.

Równie ważna jest funkcja osłony socjalnej osób poszukujących pracy, w ramach której terenowa służba zatrudnienia zobowiązana jest zapewnić niezbędne środki na minimum egzystencji osobom z obiektywnych, dla siebie względów pozostającym bez pracy.

W warunkach dokonujących się przemian należy dokonać racjonalnego podziału kompetencji i odpowiedzialności w dziedzinie gospodarowania zasobami pracy między wydziałami zatrudnienia a zakładami pracy. Podział ten musi uwzględniać wyłączną odpowiedzialność zakładów pracy za racjonalizację zatrudnienia w ramach zakładu oraz za osiągnięcie optymalnego poziomu i struktury zatrudnienia.

Obowiązkiem wydziału zatrudnienia jest natomiast szeroka koordynacja gospodarowania zasobami pracy. Jej podstawą winny być umowy lub inne obustronne uzgodnienia z zakładami pracy.

Jednym z podstawowych założeń modelowych jest ustalenie optymalnej struktury jednostek terenowej służby zatrudnienia zapewniającej utworzenie silnych, wieloosobowych wydziałów zatrudnienia, zdolnych podołać zwiększonym zadaniom.

Realizacja nowych zadań nie może się obecnie opierać na uprawnieniach władczych, lecz musi wynikać z autentycznego autorytetu wydziału zatrudnienia, mającego swe źródło w fachowości jego aparatu, wiedzy o zakładzie pracy i operatywności działania.