

Eugeniusz Wojciechowski*

KSZTAŁTOWANIE I WYKORZYSTANIE ZATRUDNIENIA
W GOSPODARCE KOMUNALNEJ (UWAGI BADAWCZE)

Problematyka zatrudnienia w gospodarce komunalnej jest sporadycznie podejmowana w badaniach naukowych. Nie znajduje ona również wyraźnego odbicia w piśmiennictwie ekonomicznym, zarówno w tzw. literaturze przedmiotu, jak i w opracowaniach szczegółowych. Zagadnienie zatrudnienia w gospodarce komunalnej jest przedmiotem zainteresowania zwykle przy badaniu innych kwestii i nosi najwyraźniej charakter odcinkowy.

Powściągliwość w podejmowaniu problemów zatrudnienia wynika w znacznej mierze z przypisywanych gospodarce komunalnej cech. Występuje powszechny pogląd, że skuteczność działania gospodarki komunalnej zależy w decydującym stopniu od stanu i rozbudowy urządzeń infrastruktury technicznej, określających z kolei poziom i jakość usług dla różnych odbiorców. Stąd też zatrudnieniu poświęca się niewiele uwagi i nadaje się mu niejako znaczenie drugorzędne, a nawet marginalne. Jest to daleko idące uproszczenie, bowiem praca ludzka stanowi obok środków pracy (wobec niewielkiej roli przedmiotów pracy) - istotny czynnik wytwórczy.

Szczególne znaczenie zatrudnienia w gospodarce komunalnej wymaga zwrócenia uwagi na dwie okoliczności: a) specyficzną rolę, jaką pełnią pracownicy w procesach produkcyjno-usługowych; b) udział pracy ludzkiej w kosztach działalności przedsiębiorstw komunalnych.

Rola czynnika pracy wynika z istoty gospodarki komunalnej. Gospodarka komunalna stanowi zbiór jednostek organizacyjnych pro-

* Dr. hab., docent w Instytucie Polityki Regionalnej UŁ.

wadzących działalność gospodarczą i administracyjną w celu zbiorowego zaspokojenia powszechnych i codziennych, bieżących i przyszłych, materialnych potrzeb ludności oraz innych odbiorców usług poprzez użycie właściwych do tego celu środków, a zwłaszcza urządzeń lokalnej infrastruktury technicznej. Funkcje gospodarki komunalnej mają różnorodny wymiar społeczny, ekonomiczny, techniczny, a także przestrzenny. Ta różnorodność wymiaru funkcji gospodarki komunalnej sprawia, że charakteryzują ją różne cele, nie zawsze ze sobą zgodne, a nawet zbieżne. Cele społeczne nie są zazwyczaj osiąganę w zgodzie z realizacją zadań ekonomicznych, wymagających racjonalnego gospodarowania.

Ważną przeto właściwością jest to, że praca ludzka w gospodarce komunalnej polega w większym stopniu na obsłudze urządzeń technicznych i ich systemów, aniżeli na bezpośrednim wytwarzaniu dóbr lub świadczeniu usług. Istotną rolę odgrywa tutaj charakterystyka techniczno-ekonomiczna działalności komunalnej. W infrastrukturalnych branżach gospodarki komunalnej występuje na ogół ograniczona możliwość rekompensowania przyrostu zatrudnienia wzrostem wydajności pracy, innymi słowy ograniczona możliwość substytucji pracy żywej przez pracę maszyn i urządzeń. Ze względu na cechy infrastruktury postęp techniczny przebiega w gospodarce komunalnej znacznie wolniej niż w innych działach sfery wytwórczej gospodarki i obejmuje przede wszystkim zmiany w organizacji procesu usługowego oraz doskonalenie bądź wprowadzanie nowych środków pracy (maszyn, urządzeń, taboru i sprzętu).

Udział kosztów pracy w kosztach działalności kształtuje się w gospodarce komunalnej na relatywnie wysokim poziomie. Związane to jest z charakterem i sposobami realizacji zadań komunalnych, które pociągają za sobą konieczność zatrudnienia znacznej liczby pracowników. O ile jednak proces obsługi odbiorców wynika w znacznej mierze z wielkości i sprawności majątku trwałego, to głównym zadaniem zatrudnionych w gospodarce komunalnej jest zapewnienie ciągłości i sprawności technicznej wykorzystywanych urządzeń i ich zespołów.

Udziały kosztów pracy żywej w kosztach działalności komunalnej są silnie zróżnicowane w zależności od branż i gałęzi. Istotny wpływ wywierają w tym zakresie czynniki natury technicznej, organizacyjnej i technologicznej.

Kwestia badania zatrudnienia w sferze gospodarki komunalnej wydaje się być interesującą z punktu widzenia racjonalizacji zatrudnionych tutaj zasobów pracy. Gospodarka komunalna stanowi swoisty "pomost" pomiędzy dziedzinami działalności zaliczanymi do sfery produkcji materialnej a dziedzinami działalności wchodzącymi w skład sfery niematerialnej. Część usług komunalnych posiada charakter produkcyjny, inne natomiast mogą być uznane za tzw. usługi społeczne. Stąd też badania poziomów, struktur oraz stopnia wykorzystania zatrudnienia mogą być pomocne dla uzyskania odpowiedzi na pytanie: czy i jak dalece w gospodarce komunalnej mogą być wykorzystane w procesach kształtowania zatrudnienia kryteria efektywności ekonomicznej oraz kryteria społeczne?

Konieczność badania problemów zatrudnienia w gospodarce komunalnej związana jest integralnie z sytuacją w całej gospodarce narodowej. Gospodarka ta w latach osiemdziesiątych działa w specyficznych warunkach społeczno-ekonomicznych. Jednym z nich jest malejący przyrost ludności w wieku produkcyjnym. Wzrost produkcji i usług determinowany jest przez konieczność zastępowania pracy ludzkiej szeroko rozumianym postępem techniczno-organizacyjnym.

Szczególna sytuacja w dziedzinie zatrudnienia występuje w gospodarce komunalnej. Cechą charakterystyczną w tym rodzaju działalności gospodarczej jest chroniczny deficyt kadr i związane z tym trudności. W gospodarce komunalnej coraz wyraźniej zarysowuje się rozpiętość pomiędzy ustawicznym wzrostem zadań z jednej strony, z drugiej zaś spadek poziomu zatrudnienia i gwałtowny odpływ osób do innych działów gospodarki narodowej.

Ciągłość zapewnienia procesu świadczenia usług przez jednostki gospodarki komunalnej oraz realizacja coraz większego zakresu produkcji i usług związanego z rozwojem i funkcjonowaniem jednostek terytorialnych wobec potęgujących się trudności kadrowych staje się źródłem powstania niekorzystnych tendencji i dysproporcji. Do najistotniejszych z nich należy zaliczyć:

- zmniejszenie zakresu rzeczowego programów produkcyjno-usługowych,
- coraz wyraźniejsze pogarszanie się jakości realizowanych zadań (niemal każde zmniejszenie w chwili obecnej poziomu zatrud-

nienia w głównych grupach zawodów tzw. podstawowych pociąga za sobą niejako automatycznie obniżenie jakości świadczonych usług),

- zagrożenie nieprzerwanego i bieżącego zaspokajania potrzeb komunalnych, co łączy się ze statutową działalnością samych przedsiębiorstw komunalnych i obowiązkiem władz publicznych,

- rażące dysproporcje pomiędzy normami obsad i obsługi a rzeczywistym poziomem zatrudnienia,

- utrwalające się, a niekiedy nawet narastające dysproporcje w komunalnym zagospodarowaniu i efektach usługowych pomiędzy miastami i regionami, co prowadzi do zarysowania się wyraźnych różnic przestrzennych.

Mimo powszechnego względnego deficytu zasobów pracy w ogóle, należy tworzyć warunki dla wzrostu zatrudnienia w gospodarce komunalnej. Wymaga to stałego dopływu licznych kadr, zwłaszcza kwalifikowanych odpowiednio do potrzeb gospodarstw domowych, jednostek gospodarczych i jednostek terytorialnych jako całości. Jednocześnie baczniejsza uwaga musi być zwrócona na działania, których celem jest racjonalniejsze wykorzystanie istniejącego zatrudnienia, choć postępowanie to z przyczyn obiektywnych ma znacznie mniejszy ciężar gatunkowy.

W analizie procesów kształtowania i wykorzystania zasobów pracy w gospodarce komunalnej należy uwzględnić istotny wpływ, jaki wywierają specyficzne cechy łączące się z warunkami i istotą działalnością komunalnej. Cechy odrębności mają w zasadzie charakter ogólny, ponieważ specyfika zatrudnienia ujawnia się w różnej mierze w poszczególnych branżach gospodarki komunalnej, a nawet wewnątrz samych przedsiębiorstw komunalnych, zwłaszcza wielobranżowych. W związku z tym przenoszenie tych cech odmienności na całość gospodarki komunalnej byłoby nadmiernym i chyba nie zawsze uzasadnionym uproszczeniem metodologicznym. W przeważającym zatem stopniu wyszczególnione cechy zatrudnienia odnoszą się na ogół do sfery jednostek gospodarczych, tzn. komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, a w istocie do grupy pracowników zatrudnionych bezpośrednio w procesie wytwórczo-usługowym.

Zatrudnienie w gospodarce komunalnej charakteryzuje się wysoką mobilnością i rozproszeniem. Związane to jest z dekoncentracją przedsiębiorstw i zakładów, rozległością przestrzenną obsługiwanych systemów urządzeń. Niemale znaczenie ma w tej mierze

konieczność często natychmiastowego zaspokojenia potrzeb komunalnych w miejscu i czasie ich wystąpienia. Wpływ tych czynników osłabia znacznie kontrolę pracy i utrzymania pożądanej dyscypliny.

Różnorodność zadań oraz wielobranżowość techniczna pociągają za sobą konieczność zróżnicowania wymogów kwalifikacyjnych pracowników gospodarki komunalnej oraz pożądany wysoki ich poziom. Poza wykształceniem formalnym i stażem pracy istotne znaczenie posiada zbiór cech psychofizycznych. Cechy te są szczególnie ważne w gospodarce komunalnej, w której bardzo często urządzenia techniczne użytkowane są jednocześnie przez pracowników i korzystających z usług.

W gospodarce komunalnej występuje konieczność utrzymania urządzeń infrastrukturalnych w ruchu ciągłym. Zapewnienie bieżącego i nieprzerwanego procesu świadczenia usług wymaga bardzo często pracy wielozmianowej. Jednocześnie zjawisko rytmicznego nasilenia potrzeb komunalnych pociąga za sobą różne systemy organizacji pracy w zależności od nierównomierności czasowej (godzinowej, dobowej, tygodniowej, miesięcznej, rocznej).

Praca w gospodarce komunalnej odznacza się znaczną uciążliwością na wielu stanowiskach pracy. Uciążliwość ta połączona jest zwykle z negatywnym wpływem samego środowiska pracy, jej charakterem, wreszcie silną zależnością od warunków klimatycznych. Cechy te oraz występująca dyspozycyjność pracowników wobec bezpośrednich przełożonych i organów nadrzędnych sprawiają, że praca w przedsiębiorstwach komunalnych nosi charakter tzw. służby publicznej.

Gospodarka komunalna należy do działów gospodarki narodowej o stosunkowo wysokim udziale zatrudnionych mężczyzn. Niski odsetek zatrudnionych tutaj kobiet wiąże się ściśle ze specyficznymi warunkami działania i charakterem wykonywanych prac.

Rodzaj zaspokojonych potrzeb społecznych (elementarne, masowe i powszechne), jak również wymóg ciągłości procesu produkcyjno-usługowego narzucają konieczność stabilizacji kadr w gospodarce komunalnej. Tymczasem gospodarka komunalna jest dziedziną działalności o relatywnie dużej skali zjawiska fluktuacji kadr. Natężenie płynności kadr jest w gospodarce komunalnej zdecydowanie wyższe niż w wielu innych działach gospodarki. Obok

trudnych warunków pracy na zjawisko nadmiernej fluktuacji kadr w gospodarce komunalnej nie miały wpływ wywiera poziom płac.

Na szczególną uwagę zasługuje w gospodarce komunalnej struktura kwalifikacyjno-zawodowa. Jest ona wyraźnie niekorzystna. Około połowy zatrudnionych nie posiada przygotowania zawodowego. Mało sprzyjająca oferta płacowa i permanentny deficyt kadr (zwłaszcza w grupie eksploatacyjnej) zmuszają przedsiębiorstwa komunalne do angażowania pracowników często bez należytych kwalifikacji oraz pożądaných cech psychofizycznych. Doprowadza to nierzadko do ostrych sytuacji konfliktowych pomiędzy pracownikami a osobami korzystającymi ze świadczonych usług.

W gospodarce komunalnej rozwój systemu motywacji indywidualnych napotyka liczne trudności. Z ważniejszych przeszkód w tym zakresie należy wymienić takie czynniki, jak: niejednoznaczny związek pomiędzy wydajnością pracy a poprawą wyników finansowych, słaby a praktycznie nie istniejący związek pomiędzy nakładami na wynagrodzenia a efektami, istotne determinowanie wydajności pracy przez sprawność urządzeń infrastrukturalnych.

Na wielu stanowiskach pracy niemożliwe jest ponadto normowanie pracy. Dość często w gospodarce komunalnej płaci się nie za wykonaną pracę, lecz jedynie za gotowość do jej wykonania. Stąd też istotnego znaczenia w gospodarce komunalnej nabierają narzędzia oddziaływania zbiorowego. Wydajność pracy ludzkiej zależy w znacznej mierze nie od stopnia indywidualnego zaangażowania pracowników, lecz od sprawności działania urządzeń technicznych. Jest to osobliwa sytuacja, która wymaga uzależnienia płacy od efektywności działania całego przedsiębiorstwa, ponieważ sprawność funkcjonowania urządzeń zależy nie od indywidualnego wkładu pracy, lecz od jednoczesnego wysiłku pracowników obsługujących urządzenia, składających się na system urządzeń. Pełne przeto zatrudnienie (obsada) jest w pierwszym rzędzie przesłanką racjonalnego wykorzystania infrastruktury technicznej.

Przedstawienie cech specyficznych zatrudnienia w gospodarce komunalnej nie wyczerpuje rzecz jasna ich pełnej listy. Dowodzi to, że uwarunkowania te winny stać się przedmiotem badań, tym bardziej że sytuacja w tym zakresie jest w małym stopniu rozpoznana.

Generalnym założeniem, jakie należy przyjąć w badaniu zatrudnienia w gospodarce komunalnej, jest stwierdzenie, że gospodarowanie zasobami pracy charakteryzuje się niespójnością i nieskutecznością. Gospodarowanie to stanowi w większym stopniu układ różnych, najczęściej nie skojarzonych rozwiązań organizacyjno-prawnych i ekonomiczno-finansowych, aniżeli spójny system. Działanie to doprowadziło do ujawnienia się wielu dysproporcji i dysharmonii rzutuujących na sprawność i jakość procesów świadczenia usług komunalnych.

Wobec tego można przyjąć kolejne założenie, że widoczna słabość funkcjonowania i rozwoju gospodarki komunalnej wynika nie tylko z niedoboru urządzeń technicznych i środków finansowych, lecz w co najmniej równej mierze z deficytu zatrudnienia i nieracjonalnej gospodarki nimi. Stąd też, obok bariery infrastrukturalnej wyrażającej się deficytem terenów uzbrojonych i niedorozwojem zdolności wytwórczo-usługowych w stosunku do wzrastającego popytu, zatrudnienie uznać należy za kolejne, istotne ograniczenie sprawnego działania i harmonijnego rozwoju gospodarki komunalnej.

Głównym przeto kierunkiem prac badawczych w zakresie zatrudnienia w gospodarce komunalnej jest pełna identyfikacja zmian zachodzących w zatrudnieniu i jego wykorzystaniu oraz wskazywanie na kierunki racjonalizacji sposobów efektywnego sterowania procesami zatrudnienia.

Bardziej szczegółowymi obszarami badań mogą być następujące kwestie:

- a) obserwacja zmian w stanie i strukturze zatrudnienia,
- b) ocena wykorzystania zasobów pracy,
- c) identyfikacja czynników i uwarunkowań rosnącej bariery zatrudnienia,
- d) określenie konsekwencji społeczno-ekonomicznych,
- e) zarysowanie pożądanych zmian i rozwiązań, tzn. zmierzających lub zapewniających optymalizację poziomu i struktury zatrudnienia.

Badania nad problematyką zatrudnienia w gospodarce komunalnej posiadają charakter: poznawczy, aplikacyjny i utylitarny.

Celem poznawczym badań jest stworzenie solidnych przesłanek i podstaw naukowych dla rozwiązań modelowych i realizacji poli-

tyki zatrudnienia, zarówno w skali krajowej, jak w układach terytorialnych.

Zadaniem aplikacyjnym podejmowanych badań jest sformułowanie wniosków o walorach diagnostycznych oraz propozycji rozwiązań usuwających przyczyny niepowodzenia dotychczasowych form polityki zatrudnienia.

Celem użytkowym badań są systematyczne częściowe opracowania przewidziane do publikacji.

Zakres badania problemów zatrudnienia w gospodarce komunalnej obejmuje zwykle trzy zasadnicze przekroje: rzeczowy, przestrzenny i czasowy.

Zakres rzeczowy może dotyczyć analiz zatrudnienia w gospodarce komunalnej sensu stricto lub sensu lato. W pierwszym ujęciu, mamy do czynienia z infrastrukturalnymi gałęziami i branżami gospodarki komunalnej. Do gospodarki komunalnej w wąskim ujęciu zalicza się przede wszystkim:

- miejską komunikację publiczną,
- urządzenia i zakłady wodociągów i kanalizacji,
- oczyszczanie miast,
- energetykę ciepłą,
- drogownictwo miejskie,
- zieleń miejską.

W szerszym ujęciu gospodarka komunalna obejmuje ponadto gospodarkę zasobami mieszkaniowymi oraz gospodarkę terenami.

Badanie zatrudnienia dotyczyć może kilku przekrojów funkcjonalnych. W analizie stanu i struktury zatrudnienia uzasadnione jest uwzględnienie takich kryteriów, jak: charakter pracy, cechy demograficzne, kwalifikacje, zawody i grupy zawodowe, staż pracy itp.

W dziedzinie analizy wykorzystania kadr niezbędne jest przeprowadzenie badania: a) stopnia zgodności zawodu wyuczonego z zawodem wykonywanym; b) stopnia zgodności między poziomem przygotowania zawodowego a faktycznymi wymogami stawianymi przy wykonywaniu danej pracy; c) zgodności struktury wykorzystania czasu pracy z kwalifikacjami pracowników.

Dla potrzeb analiz porównawczych celowe jest określenie wzajemnych relacji pomiędzy podstawowymi grupami zatrudnienia.

Zakres przestrzenny badania zatrudnienia w gospodarce komu-

nalnej obejmować może 3 zasadnicze płaszczyzny analizy: a) skalę gospodarki narodowej; b) aspekty regionalne (terytorialne); c) układ samych przedsiębiorstw komunalnych. Te przekroje analityczne pozwalają na ocenę proporcji alokacji kadr z punktu widzenia prowadzenia centralnej i terytorialnej polityki zatrudnienia.

Zakres czasowy dotyczyć może analizy zatrudnienia w gospodarce komunalnej jedynie od 1975 r. Do tego roku w systemie statystyki państwowej dane odnoszące się do gospodarki komunalnej publikowane były łącznie z gospodarką mieszkaniową. W przypadku analizy stopnia wykorzystania kadr podstawowym źródłem informacji stają się jedynie wyniki spisów kadrowych przeprowadzonych w 1977 i 1983 r. Horyzont czasowy od 1975 r. wydaje się być wystarczający dla obserwacji najistotniejszych przeobrażeń zatrudnienia w gospodarce komunalnej. W czasie tym nie zachodziły bowiem istotne przekształcenia zakresu zadań i spełnianych funkcji usługowych.

Eugeniusz Wojciechowski

CONTROL AND UTILIZATION OF WORK FORCE EMPLOYED
IN MUNICIPAL ECONOMY
(RESEARCH REMARKS)

The article contains research remarks concerning the analysis of employment in the municipal economy. There are included in it: a justification for the necessity of focussing more attention on these problems in research, its determinants, and main directions of conducted analytical studies. Employment in the municipal economy has its specific characteristics connected with the very nature and conditions of municipal activities. The present trends in employment point at numerous unfavourable tendencies undermining the functioning and further development of the municipal economy. A part of remarks in this article are also of a methodological character.