

Elżbieta Kryńska*

CHARAKTERYSTYKA RYNKU PRACY W POLSCE
W LATACH 1970-19801. Uwagi wstępne

Opracowanie niniejsze poświęcone jest próbie wyodrębnienia i analizie charakterystycznych zjawisk i ich tendencji rozwojowych, które zachodziły na rynku pracy w Polsce w latach 1970-1980. Nie wdając się w dyskutowaną w polskiej literaturze ekonomicznej kwestię istnienia bądź nieistnienia kategorii "ryнку pracy" w warunkach gospodarki planowej¹, przyjmuję (za M. Olędzkim), iż nazwa ta obejmuje obóz wzajemnego oddziaływania popytu (tj. ilościowego i jakościowego zapotrzebowania na ludzką zdolność do pracy - mierzonego liczbą miejsc pracy) i podaży siły roboczej (tj. liczby osób zdolnych do pracy i jej poszukujących)².

Rynek pracy stanowi jedno z ogniw zespołu zjawisk w procesie gospodarowania zasobami ludzkimi. Dokonuje się tam alokacja pracy żywej, kończona aktem zatrudnienia. Rynek pracy staje się tym samym sferą aktywizacji i transferu siły roboczej. Skomplikowany mechanizm kształtowania się wielkości i struktury podaży i popytu na siłę roboczą powoduje, iż nie powinien on stanowić obiektu badań izolowanych. Dopiero pogłębiona analiza zjawisk demograficznych, społecznych, gospodarczych i obyczajowych wska-

* Dr, adiunkt w Katedrze Planowania i Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ Zob. np. J. Pietrucha, Podstawowe problemy teorii zatrudnienia, Warszawa 1979, s. 81-82; J. Meller, Regionalne gospodarowanie zasobami pracy, Warszawa 1981, s. 15-27.

² M. Olédzki, Polityka zatrudnienia, Warszawa 1978, s. 33.

zać może na uwarunkowania procesów zachodzących na nim. W opracowaniu niniejszym analiza tych zjawisk ma charakter ograniczony. Przedstawiony w nim zespół uwarunkowań zjawisk zachodzących na rynku pracy w Polsce w latach 1970-1980 jest wynikiem selekcji, kryterium której była subiektywna ocena wagi poszczególnych warunków.

Sporządzona analiza stała się podstawą dla sformułowania kilku wniosków. Wnioski te są jednocześnie głosem w kwestii celowych przekształceń funkcjonowania rynku pracy w ramach reformy gospodarczej i instytucjonalnej, wdrażanej w latach osiemdziesiątych.

Analiza sytuacji na rynku pracy prowadzona jest w badaniach przedmiotu na podstawie danych statystycznych pośrednictwa pracy. Przydatność stworzonej na ich podstawie bazy danych faktograficznych dla przedmiotowych wnioskowań stanowi odrębny problem, którego omówienie poprzedzi właściwą część rozważań. Istotność tego zagadnienia widzę w implikacjach, jakie niosą za sobą rozwiązania administracyjno-organizacyjne funkcjonowania pośrednictwa pracy i sposoby powstawania informacji pierwotnych dla kształtu i treści informacji wynikowych, stanowiących podstawę do uogólnień. Sytuacja na rynku pracy jest jedną z przesłanek kształtowania polityki zatrudnienia i niektórych aspektów polityki społecznej.

W Polsce wyodrębnić można rynek pracy gospodarki uspołecznionej i rynek pracy gospodarki nieuspołecznionej. Ten ostatni pozostaje poza możliwościami opisu i analizy, gdyż nie jest objęty sprawozdawczością statystyczną. W ramach rynku pracy gospodarki uspołecznionej wyodrębnić można rynek pracy zinstytucjonalizowany, funkcjonujący przez instytucje powszechnego pośrednictwa pracy i wyspecjalizowane branżowe pośrednictwo pracy prowadzone przez organa państwowe lub społeczne oraz rynek pracy niezinstytucjonalizowany (dla pracowników nie objętych powszechnym pośrednictwem pracy). Podstawą dla przeprowadzania charakterystyk rynku pracy jest analiza zjawisk zachodzących w obrębie powszechnego pośrednictwa pracy.

W świetle obowiązujących w badanym okresie aktów prawnych, pośrednictwem pracy objęci zostali kandydaci do pracy, którzy mają być zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, spółdzielczej umowy o pracę, umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego

lub umowy o pracę nakładczą³. Akty te wytyczają ściśle zakres obligatoryjności pośrednictwa pracy, określając zawody i grupy zawodów nim nie objęte oraz tryb i formy udzielania zakładom pracy zezwolenia na przyjmowanie pracowników we własnym zakresie, z pominięciem organów pośrednictwa.

Poza systemem pośrednictwa pracy funkcjonuje więc pewna część rynku pracy⁴, nie mająca żadnego odzwierciedlenia w statystyce pośrednictwa. Wielkość jej jest zmienna w czasie z uwagi na uzależnienie od ustaleń administracyjno-prawnych podejmowanych na szczeblu centralnym z jednej strony, a z drugiej jako pochodna elastycznego traktowania wyłączości pośrednictwa pracy (terenowy organ administracji wydaje lub cofa zakładom pracy zezwolenia na przyjmowanie pracowników we własnym zakresie, zgodnie z ustalonymi na szczeblu centralnym kryteriami i wynikami kontroli spełniania tychże kryteriów przez zakłady pracy).

Obok zmienności w czasie, zakres "nieoficjalnego" rynku pracy charakteryzuje się tym, iż trudna jest nawet do oszacowania jego wielkość. Analizując rynek pracy poprzez pryzmat statystyki pośrednictwa pracy, należy mieć więc na uwadze, iż pomija się ten jego fragment, który statystyką tą nie jest objęty. Dla rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu istotne jest więc, by analiza ta nie była podstawą do wysuwania wniosków o charakterze kategorycznym.

Kończąc uwagi wstępne, należy również podkreślić, że opracowanie poświęcone jest charakterystyce narodowego rynku pracy, czyli kategorii, która w praktyce nie istnieje. W Polsce mamy do czynienia z ograniczeniem mobilności przestrzennej siły roboczej. Ograniczenie to jest wynikiem przede wszystkim trudności mieszkaniowych. Istnieniu nadwyżek siły roboczej w jednych re-

³ Dekret z 2 VIII 1945 r. o urzędach zatrudnienia; Uchwała nr 110 Rady Ministrów z 11 V 1973 r. w sprawie zasad przyjmowania do pracy oraz racjonalizacji zatrudnienia w uspołecznionych zakładach pracy; Uchwała nr 185 Rady Ministrów z 20 VIII 1976 r. w sprawie trybu przyjmowania do pracy w uspołecznionych zakładach pracy; Zarządzenie nr 11 Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 23 VI 1978 r. w sprawie pośrednictwa pracy oraz współdziałania zakładów pracy z terenowymi organami administracji państwowej w zakresie racjonalizacji zatrudnienia.

⁴ Według określenia M. Olędzkiego jest to "rynek pracy nieoficjalny" uspołeczniony i prywatny: O l ę d z k i, op. cit., s. 34.

gionach kraju może towarzyszyć (i często towarzyszy) występowanie nadwyżek wolnych miejsc pracy w innych regionach. Sytuacja na narodowym rynku pracy jest więc wypadkową sytuacji na poszczególnych regionalnych (w praktyce: wojewódzkich) rynkach pracy. Temu niezaprzeczalnemu faktowi towarzyszy jednak drugie zjawisko: znaczna większość decyzji mających wpływ na omawianą sytuację (i będąca wynikiem tejże sytuacji, bo mamy tu do czynienia z pewnego rodzaju sprzężeniem zwrotnym) podejmowana była na szczeblu centralnym. Dotyczy to decyzji o charakterze długofalowego i krótkofalowego oddziaływania, zawartych w programach polityki ludnościowej, inwestycyjnej, płac, zatrudnienia, ubezpieczeń społecznych i innych. Decyzje podejmowane przez terenowe organa administracji państwowej były refleksem rozporządzeń podejmowanych na szczeblu centralnym, ich przedłużeniem i konkretyzacją w danym regionie. Oddziaływania władz terenowych na wielkość podaży i popytu siły roboczej musiały mieć więc z konieczności charakter marginalny. Stąd też przedmiotem mojego szczególnego zainteresowania będzie sytuacja na narodowym rynku pracy.

Okres badań pokrywa się z okresem dwóch kolejnych planów pięcioletnich: 1971-1975 i 1976-1980. W planach tych zakładano realizację nowej, jakościowo innej od poprzednich, strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Rok 1970 został włączony do analiz dla pewnego uwypuklenia różnic, jakie realizacja tejże strategii wywołała na rynku pracy.

2. Podaż pracy

Podaż pracy występująca na rynku pracy obejmuje dwie grupy osób: zgłaszających się do pracy po raz pierwszy i uprzednio pracujących (zmieniających miejsce zatrudnienia). Jej wielkość określona jest więc bezpośrednio wielkością przyrostów zasobów pracy i skorelowana ze współczynnikami ruchu zatrudnionych w gospodarce, a ściślej - tej części ruchu, która jest wynikiem płynności kadr.

Poziom podaży pracy analizowany na podstawie rejestrów organów pośrednictwa pracy nie w pełni oddaje całkowity obraz

zjawiska. Jest to wynikiem zespołu przyczyn, na które wskazano wcześniej, a które w sumie doprowadzają się do istnienia następującego stanu: nie wszystkie osoby poszukujące pracy rejestrowane są w organach pośrednictwa i jednocześnie nie wszystkie osoby tam zarejestrowane faktycznie poszukują pracy.

T a b e l a 1

Poszukujący pracy^a zarejestrowani w Polsce
w latach 1970-1980

Rok	Ogółem			Robotnicy ^b			Pracownicy na stanowiskach nieroboczych ^c
	razem	mężczyźni	kobiety	razem	wykwalifikowani	niewykwalifikowani	
1	2	3	4	5	6	7	8
w tysiącach							
1970	79,4	8,1	71,3	62,6	12,8	49,8	14,6
1971	81,7	6,8	74,9	64,4	12,3	52,1	14,7
1972	51,8	2,5	49,3	42,6	7,4	35,2	7,9
1973	28,1	1,3	26,8	23,3	4,2	19,1	4,2
1974	19,0	1,7	17,3	15,3	2,8	12,5	3,3
1975	15,2	2,5	12,7	10,8	3,1	7,7	4,2
1976	13,6	3,0	10,6	9,7	3,1	6,6	3,8
1977	11,7	2,5	9,2	7,8	2,3	5,5	3,7
1978	9,2	2,2	7,0	5,6	1,8	3,8	3,5
1979	6,4	1,2	5,2	4,1	1,2	2,9	2,3
1980	9,7	3,0	6,7	5,1	2,2	2,9	4,5
w odsetkach							
1970	100,0	10,2	89,8	78,8	16,1	62,7	18,4
1971	100,0	8,3	91,7	78,8	15,1	63,8	18,0
1972	100,0	4,8	95,2	82,2	14,3	68,0	15,3
1973	100,0	4,6	95,4	82,9	14,9	68,0	14,9
1974	100,0	8,9	91,1	80,5	14,7	65,8	17,4

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8
1975	100,0	16,4	83,6	71,1	20,4	50,7	27,6
1976	100,0	22,1	77,9	71,3	22,8	48,5	27,9
1977	100,0	21,4	78,6	66,7	19,7	47,0	31,6
1978	100,0	23,9	76,1	60,9	19,6	41,3	38,0
1979	100,0	18,8	81,3	64,1	28,8	45,3	35,9
1980	100,0	30,9	69,1	52,6	22,7	29,9	46,4

^a Poszukujący pracy zarejestrowani w terenowych organach administracji państwowej w końcu roku; bez młodocianych w miejscu, gdzie dokonano dezagregacji zbiorowości na grupy pracownicze.

^b Pracownicy na stanowiskach robotniczych i pokrewnych.

^c Kwalifikacje ustalono na podstawie świadectw przedkładanych przez poszukujących pracy lub na podstawie ostatniego zatrudnienia.

Ź r ó d ł o: Rocznik statystyczny 1976, Warszawa 1976, s. 64; Rocznik statystyczny 1978, Warszawa 1978, s. 49; Rocznik statystyczny 1979, Warszawa 1979, s. 55; Rocznik statystyczny 1981, Warszawa 1981, s. 78 i obliczenia własne.

Stan i strukturę podaży pracy w Polsce w latach 1970-1980 opisują dane⁵ zawarte w tab. 1.

Cechą charakterystyczną polskiego rynku pracy jest zdecydowana przewaga kobiet wśród osób poszukujących pracy. Udział kobiet wśród ogółu zarejestrowanych wahał się od 69,1% w roku 1980 do 95,4% w roku 1973. Udział podaży pracy mężczyzn był znacznie niższy, jedynie w roku 1980 przekroczył nieznacznie poziom 30%. W latach 1971-1974 udział ten był minimalny i nie przekraczał 9% ogółu poszukujących pracy. Taka struktura sugeruje już na wstępie zróżnicowanie popytu na pracę kobiet i mężczyzn.

Struktura według płci populacji osób zgłaszających się po raz pierwszy na rynek pracy jest wyrównana (nie ma podstaw do przypuszczeń, iż więcej kobiet niż mężczyzn podejmuje swą pierwszą pracę poprzez organa pośrednictwa, głównym wyznacznikiem jest

⁵ W analizie tych danych pominięto kategorię młodocianych w tym miejscu, gdzie dokonano dezagregacji zbiorowości zarejestrowanych poszukujących pracy na grupy pracownicze. Analizie poddano jedynie zarejestrowanych poszukujących pracy robotników i pracowników na stanowiskach nierobotniczych.

tu przecież struktura według płci młodezych grup wiekowych ludności zdolnej do pracy). Współczynniki płynności kadr mężczyzn są wyższe niż kobiet. Jeżeli więc mężczyźni zarejestrowanych jako poszukujących pracy jest mniej, oznacza to, że kobiety rzadziej uzyskują propozycję pracy natychmiast, bez potrzeby rejestracji. Tylko jedna przyczyna mogłaby wpłynąć na fałszywość takiego wniosku. Działyby się tak w przypadku znacznie szybszego wzrostu współczynnika aktywności zawodowej kobiet niż mężczyzn. W badanym okresie współczynnik ten rósł rzeczywiście szybciej, jednak różnica tempa wzrostu nie była na tyle duża, by uzasadnić tak znaczną rozpiętość pomiędzy liczbą poszukujących pracy kobiet i mężczyzn.

Drugą cechą charakterystyczną rynku pracy w badanym czasie był wysoki udział robotników w ogóle poszukujących pracy. Wahał się on od 52,6% w roku 1980 do 82,9% w roku 1973. Udział zainteresowanych stanowiskami nierobotniczymi był niższy - w latach 1970-1974 nie przekraczał 19% ogółu poszukujących pracy. Przyczyn takiego stanu rzeczy należałoby się doszukiwać w pierwszym rzędzie w ogólnej strukturze zatrudnienia i tempie wzrostu zatrudnienia tych grup pracowniczych.

W badanym okresie udział pracowników zatrudnionych na stanowiskach robotniczych kształtował się na względnie stałym poziomie⁶: 64,7% w roku 1970, 64,2% w roku 1975 i 65,4% w roku 1980. Obserwowano niewielką tendencję wzrostu liczby zatrudnionych tej grupy zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w zatrudnieniu ogółem. Było to konsekwencją realizowania polityki zatrudnienia zmierzającej do ograniczenia zatrudnienia na stanowiskach nierobotniczych, głównie w administracji gospodarczej przedsiębiorstw (przede wszystkim w przemyśle i budownictwie, ale nie tylko). Sugeruje to zmniejszanie się popytu na pracowników na stanowiskach nierobotniczych, a więc trudności w uzyskaniu tego typu pracy. Znalazło to swoje odbicie w zmianach strukturalnych podaży siły roboczej: udział poszukujących pracy osób z tej grupy pracowniczej wzrastał, nie tłumaczy jednak relatywnie niskiego (w stosunku do struktury zatrudnionych) poziomu

⁶ Dane dotyczą pracowników pełnozatrudnionych (bez sezonowo i dorywczo zatrudnionych). Obliczono na podstawie: Zatrudnienie w gospodarce narodowej, Warszawa 1981, tab. 2, s. 2-3.

tego udziału. Wydaje się, iż wyjaśnieniem takiej postaci struktury podaży siły roboczej jest zakres wyłączności pośrednictwa pracy. Składanie i przyjmowanie ofert pracy, poszukiwanie pracy przez pracowników na stanowiskach nierobotniczych w znacznej części odbywa się poza systemem tego pośrednictwa, który to system w dużej mierze nie obejmuje sfery poza produkcję materialną.

Przy analizie przemian w strukturze podaży pracy na rynku pracy zwraca uwagę istnienie kilku dających się wyodrębnić prawidłowości. Od roku 1973 rejestruje się spadek udziału robotników w ogóle poszukujących pracy, jednocześnie wzrasta zainteresowanie stanowiskami nierobotniczymi. Działo się tak w głównej mierze na skutek spadku udziału podaży pracy robotników niewykwalifikowanych. W latach 1973-1980 udział tej ostatniej grupy pracowniczej w ogólnej liczbie poszukujących zmniejszył się z 68,0% do 29,9%. Było to odzwierciedleniem procesu mającego swe źródło w przemianach demograficznych. W latach tych mieliśmy do czynienia z dużą dezaktywizacją zawodową zatrudnionych, z powodu uzyskania przez nich uprawnień emerytalnych. Wysoki udział osób w wieku przedemerytalnym w grupie robotników niewykwalifikowanych był bezpośrednią przyczyną znacznego ubytku zatrudnionych w tej grupie.

Osoby, które po raz pierwszy wchodzi na rynek pracy są w większości absolwentami szkół lub przeszkoleń zawodowych, posiadającymi określone kwalifikacje zawodowe. Nie istniało więc w pożądanej skali zjawisko zastępowalności jakościowej siły roboczej. Oznacza to, iż owa pożądana skala była za duża i stanowi dowód nieistnienia mechanizmów adaptacyjnych jednostek zatrudniających do zmniejszania się podaży robotników niewykwalifikowanych. Jedną z głównych przyczyn niewypracowania tych mechanizmów była struktura cen poszczególnych czynników wytwórczych. Cena siły roboczej była stosunkowo niska w porównaniu z cenami pozostałych czynników wytwórczych. Wystąpił więc brak motywacji dla jej zastępowania pracą maszyn i urządzeń⁷.

⁷ Por. H. M o r t i m e r-S z y m c z a k, Polityka zatrudnienia w wielkomiejskim ośrodku przemysłowym (na przykładzie województwa miejskiego łódzkiego), [w:] Strukturalne przeobrażenia wielkich miast przemysłowych, Materiały z międzynarodowej konferencji, Łódź 7-10 listopada 1978 r., Łódź 1979; M. K a b a j, Doskonalenie gospodarowania zasobami pracy, "Nowe Dro-

W okresie, który jest przedmiotem analiz, generalnie nie istniały dla owej zastępowalności bariery, (w postaci braku środków inwestycyjnych) ani ewentualne przeciwwskazania (w postaci występowania zjawiska niepełnego zatrudnienia). Działania takie nie były podejmowane, co świadczyło o nieliczeniu się decydentów polityki zatrudnienia z przemianami jakościowymi zasobów siły roboczej. Zmniejszanie się podaży pracy tej grupy pracowniczej stanowiło również efekt niedostosowania systemu płac pracowników zatrudnionych w charakterze robotników niewykwalifikowanych do popytu na ich pracę. Pochodną istniejącego systemu płac była wysoka fluktuacja tej grupy pracowniczej. Uciążliwość prac podejmowanych przez robotników niewykwalifikowanych nie znajdowała odzwierciedlenia w systemie płac⁸, nie stabilizując pracowników tej grupy. To z kolei, połączone z łatwością uzyskania pracy wzmacniało spiralę fluktuacyjną i kształtowało sytuację w pośrednictwie pracy. Charakterystyczny jest duży spadek udziału podaży pracy tej grupy pracowniczej w ogóle poszukujących pracy w roku 1980 (o 15,4%). W roku tym nastąpiły w ogóle dość istotne zmiany w strukturze podaży pracy. Należałoby wiązać je z dwoma zjawiskami, jakie miały miejsce przed momentem czasowym którego dotyczą dane z roku 1980 (koniec grudnia):

1. Jest to implikacja okresowego zwiększonego ubytku naturalnego zatrudnionych - co było spowodowane umożliwieniem wcześniejszego przejścia na emeryturę osobom mającym wymagany staż pracy, nie mającym odpowiedniego wieku⁹ (od czerwca 1978 r. do czerwca 1979 r.).

2. Przemiany społeczno-polityczne, jakie miały miejsce w drugiej połowie 1980 r. wpłynęły na zmniejszenie ruchu zatrudnionych i pewną stabilizację załóg pracowniczych. Było to zapewne skutkiem przewidywania przez zatrudnionych zmiany sytuacji na rynku pracy i występujących już załączków tych zmian w postaci spadku popytu na siłę roboczą.

B.U.L.

gi" 1978, nr 2, s: 122-131; W. P a d o w i c z, Studia wyższe a rynek pracy, "Życie Gospodarcze" 1979, nr 48, s. 5.

⁸ Zob. Z. J a c u k o w i c z, O usprawnienie systemu taryfowego, "Polityka Społeczna" 1980, nr 9, s. 21-24.

⁹ Uchwała nr 100 Rady Ministrów z 1978 r.

T a b e l a 2

Dynamika podaży pracy w Polsce w latach 1970-1980
(1971 = 100)

Rok	Ogółem			Robotnicy			Pracowni- cy na sta- nowiskach nierobot- niczych
	razem	mężczy- źni	kobie- ty	razem	wykwalifi- kowan- i	niewy- kwali- fikowa- ni	
1970	97	119	95	97	104	96	99
1971	100	100	100	100	100	100	100
1972	63	37	66	66	60	68	54
1973	34	19	36	36	34	37	29
1974	23	25	23	24	23	24	22
1975	19	37	17	17	25	15	29
1976	17	44	14	15	25	13	26
1977	14	37	12	12	19	11	25
1978	11	32	9	9	15	7	24
1979	8	18	7	6	10	6	16
1980	12	44	9	8	18	6	31

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie tab. 1.

Dynamika podaży pracy w Polsce w latach 1970-1980 przedstawiona została w tab. 2. W czasie tym można wyodrębnić okres, w którym tendencje były jednoznaczne dla wszystkich badanych przekrojów podaży pracy - są to lata 1971-1979. Był to powód, dla którego jako podstawę porównań przyjęto rok 1971. W roku tym obserwowano najwyższą podaż pracy ogółem kobiet, robotników, robotników niewykwalifikowanych oraz pracowników na stanowiskach nierobotniczych. Szacunek nadwyżek siły roboczej stał się jedną z przesłanek dla sformułowania podstawowego celu polityki zatrudnienia na początku lat siedemdziesiątych, jakim było zapewnienie miejsc pracy dla wszystkich jej potrzebujących, a w szczególności dla wkraczających na rynek pracy licznych roczników młodzieży, opuszczającej system szkolnictwa stacjonarnego. Tworzenie nowych miejsc pracy i przyspieszony wzrost zatrudnienia traktowane były jako ważny cel i czynnik sprzyjający realizacji postulatu pełnego zatrudnienia oraz utrzymaniu wysokiej dy-

namiki rozwoju społeczno-gospodarczego w warunkach wielkiej obfitości zasobów pracy i szybkiej aktywizacji zawodowej ludności, szczególnie kobiet¹⁰. W wyniku podjętej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, która sprzyjała ekstenywnemu wykorzystaniu podstawowego czynnika rozwoju, jakim jest praca żywa, nastąpił spadek podaży siły roboczej. Spadek ten miał gwałtowne tempo we wszystkich badanych przekrojach podaży pracy do roku 1975, później jego tempo uległo pewnemu zahamowaniu. Szczególnie wyraźnie zjawisko to wystąpiło w grupie poszukujących pracy kobiet i robotników niewykwalifikowanych. Stosunkowo najwolniej zmniejszała się liczba poszukujących pracy mężczyzn (gdzie obserwowane były pewne wahania) i pracowników na stanowiskach nierobotniczych.

Różnica pomiędzy największą a najmniejszą liczbą poszukujących pracy wyniosła 75,5 tys. osób. W roku 1979 zarejestrowanych było ponad 12-krotnie mniej osób niż w roku 1971. Zjawiska te znalazły swe odbicie w sytuacji na rynku pracy, co będzie przedmiotem odrębnych rozważań w dalszej części niniejszego opracowania.

W roku 1980 nastąpiło pewne odwrócenie tej stałej tendencji rozwojowej i obserwowano zwiększenie podaży pracy we wszystkich badanych przekrojach z wyjątkiem grupy robotników niewykwalifikowanych. Zwiększenie to w największej mierze dotyczyło poszukujących pracy mężczyzn, pracowników na stanowiskach nierobotniczych i robotników wykwalifikowanych. Spadek produkcji, jaki miał miejsce w tymże roku spowodował zmniejszenie zapotrzebowania na te grupy pracowników, a więc kłopoty z natychmiastowym utrzymaniem propozycji pracy.

3. Popyt na pracę

Wielkość popytu na pracę uzależniona jest od dwóch podstawowych czynników: rzeczywistego przyrostu zatrudnienia w gospodarce oraz natężenia ruchu zatrudnionych. Wielkość ta jest więc pochodną realizowanej polityki inwestycyjnej, polityki ubezpie-

¹⁰ M. K a b a j, Metody optymalizacji zatrudnienia, "Polityka Społeczna" 1976, nr 5, s. 1.

czeń społecznych, struktury demograficznej zasobów pracy oraz skłonności zatrudnionych do zmiany miejsca zatrudnienia. Jako dodatkowy czynnik warunkujący kształtowanie się popytu na pracę należałoby wymienić zmiany w wymiarze czasu pracy zatrudnionych i zmiany w długości przysługującego im okresu urlopu wypoczynkowego.

Posługując się globalną wielkością wolnych miejsc pracy zgłoszonych do organów pośrednictwa pracy w danym momencie czasowym, nie można precyzyjnie wskazać, które z wymienionych czynników stanowiły o takim a nie innym jej kształtowaniu. Stąd przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza winna dać kompleksowy obraz warunków kształtowania się wielkości i struktury popytu na pracę dopiero, gdy zostanie uzupełniona analizą demograficzną zasobów pracy oraz szeroko pojętymi uwarunkowaniami i efektami realizowanej w kraju polityki zatrudnienia.

Dane dotyczące liczby wolnych miejsc pracy zgłoszone do organów pośrednictwa przez poszczególne zakłady należy ocenić jako rzetelne i wiarygodne. Realność tych zgłoszeń kontrolowana była przez odpowiednie komórki wydziałów zatrudnienia i spraw społecznych terenowych organów administracji państwowej. Zapotrzebowanie na pracowników określone danymi pośrednictwa pracy jest więc bliskie rzeczywistości. Nie rozstrzyga to jednak wątpliwości czy rzeczywistość ta odpowiada kryteriom maksymalnej efektywności wykorzystania zasobów pracy żywej w jednostkach zatrudniających, co stanowi jednak odrębny problem analityczny.

Wielkość i strukturę zapotrzebowania na pracowników w Polsce w latach 1970-1980 przedstawia tab. 3. Najwięcej wolnych miejsc pracy było zarejestrowanych w roku 1973 (zarówno ogółem, jak i dla mężczyzn i kobiet). Najniższe zapotrzebowanie na pracowników wystąpiło w roku 1970.

Różnica pomiędzy zapotrzebowaniem ogółem najwyższym i najniższym wyniosła aż 107,4 tys. osób, a wystąpiła w czteroletnim odstępie czasu. Świadczyć więc może o braku stabilności polityki zatrudnienia, a szerzej - o braku stabilności polityki społeczno-gospodarczej państwa, w ramach której decyzje mają charakter pierwotny. Spojrzenie przez pryzmat popytu na pracę sugeruje, iż brak tej stabilności dominował w całym badanym okresie. O ile brak względnej stałości polityki zatrudnienia w krótkim okresie jest uzasadniony względami zmian strategii roz-

T a b e l a 3

**Wolne miejsca pracy^a w Polsce
w latach 1970-1980**

Rok	Ogółem					
	w tys.			w odsetkach		
	razem	dla mężczyzn	dla ^b kobiet	razem	dla mężczyzn	dla kobiet
1970	39,5	31,0	8,5	100,0	78,5	21,5
1971	84,2	64,8	19,4	100,0	77,0	23,0
1972	93,4	68,8	24,6	100,0	73,7	26,3
1973	146,9	105,7	41,2	100,0	72,0	28,0
1974	77,7	51,7	26,0	100,0	66,5	33,5
1975	94,6	64,5	30,1	100,0	68,2	31,8
1976	82,7	58,3	24,4	100,0	70,5	29,5
1977	97,8	69,5	28,3	100,0	71,1	28,9
1978	92,4	66,0	26,4	100,0	71,4	28,6
1979	128,5	91,5	37,0	100,0	71,2	28,8
1980	98,2	69,1	29,1	100,0	70,4	29,6

^a Wolne miejsca pracy zarejestrowane w terenowych organach administracji państwowej, stan w końcu roku.

^b Zgłoszone przez zakłady pracy jako dostępne dla kobiet.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

woju społeczno-gospodarczego bądź wymuszony istniejącą sytuacją demograficzną, społeczną lub gospodarczą, to jego przeniesienie się na średnie i długie odcinki czasu świadczy o wymykaniu się zjawisk w obrębie zatrudnienia spod kontroli decydentów polityki zatrudnienia. Taka niestabilność świadczy o braku wypracowania mechanizmów dostosowawczych gospodarki do warunków realizacji zasady racjonalizacji zatrudnienia, ze wszystkimi tego negatywnymi implikacjami, odbijającymi się w sytuacji na rynku pracy.

Znaczna większość wolnych miejsc pracy przeznaczona była dla mężczyzn. Udział wolnych miejsc pracy zgłoszonych jako dostępne dla kobiet najniższy poziom osiągnął w roku 1970 (21,3% ogółu wolnych miejsc pracy), następnie rósł systematycznie do roku 1974, w którym osiągnął najwyższy poziom (33,5%). Po roku

1974 nastąpiła względna stabilizacja struktury popytu na pracę według płci: dla kobiet przeznaczonych było od 28,8 do 31,8% ogółu wolnych miejsc pracy. Taka struktura popytu na pracę jest potwierdzeniem obiegowych sądów o niechętnym stosunku jednostek zatrudniających do kobiet - pracowników. Należy domniemywać, iż znaczna część wolnych miejsc pracy, zgłoszonych jako dostępne dla mężczyzn, mogłaby zostać oferowana również kobietom. Dotyczy to zwłaszcza (choć nie tylko) miejsc pracy na stanowiskach nie-robotniczych, w stosunku do których nie istnieją formalno-prawne ograniczenia zatrudniania kobiet. Tolerowanie przez organa pośrednictwa pracy takiego podziału dla tej grupy zawodowej sankcjonuje więc niejako praktykę "wybierania" pracowników. Jest to spojrzenie niewątpliwie uzasadnione przyjęciem założenia o równych szansach zawodowych dla pracowników - mężczyzn i kobiet. Istnieje jednak drugi punkt widzenia, na który chcę zwrócić uwagę. Otóż pierwszym wyznacznikiem struktury oferowanych wolnych miejsc pracy jest istniejąca struktura zatrudnienia według płci w ujęciu statycznym i jej zmiany w ujęciu dynamicznym. W całym badanym okresie udział kobiet w zatrudnieniu ogółem był niższy niż udział mężczyzn. Sugeruje to niższy popyt rynkowy na pracę kobiet. Zjawisko to jest wzmocnione dodatkowo mniejszą ruchliwością zatrudnionych kobiet (współczynniki ruchu zatrudnionych kobiet są zawsze niższe niż mężczyzn). Zapotrzebowanie na pracę kobiet, które wynika z bezwzględnego przyrostu miejsc pracy (na skutek wzrostu zatrudnienia) jest pochodną struktury oddawanych do eksploatacji nowych lub powiększanych zakładów pracy. Odpowiedź na pytanie, w jakim sposób proporcje te układały się w Polsce w badanym okresie jest niemożliwa z powodu braku danych statystycznych. Prób takich analiz dokonywać można jedynie w skali lokalnych rynków pracy, choć takie badania są obciążone wysokim prawdopodobieństwem występowania tendencyjności zakładowych służb pracowniczych przy kompletowaniu załóg. Należy domniemywać, iż przy możliwości wyboru chętniej zatrudnieni będą mężczyźni niż kobiety. Brak możliwości takiego wyboru, występujący w przypadku wyczerpywania się rezerw męskiej siły roboczej stymulować może dopiero wzrost popytu na pracę kobiet. Rozważania, jakie miały na celu wyjaśnienie struktury zapotrzebowania na pracę według płci wracają więc niejako do punktu wyjścia: istnieją realne przesłanki dla niższego popytu na pra-

cę kobiet niż mężczyzn (struktura zatrudnienia i zróżnicowanie natężenia ruchu zatrudnionych kobiet i mężczyzn), ale przesłanki te nie wyjaśniają skali tego zróżnicowania. Niechęć do oferowania wolnych miejsc pracy kobietom wynika więc najprawdopodobniej z uzasadnionego względami społecznymi uprzywilejowania pracujących kobiet, którego skala w badanym okresie ulegała stopniowemu rozszerzaniu. Jest to efekt dominacji wąskozakładowego punktu widzenia administracji gospodarczej zakładów pracy nad potrzebami społecznymi. Zespół tych czynników, wskazanych jako czynniki główne, spowodował istnienie takiej struktury wolnych miejsc pracy, a jej zróżnicowanie było wynikiem różnej siły oddziaływania tychże czynników w poszczególnych latach badanego okresu.

T a b e l a 4

Dynamika wolnych miejsc pracy w Polsce
w latach 1970-1980
(1971 = 100)

Rok	Razem	Dla mężczyzn	Dla kobiet
1970	47	48	44
1971	100	100	100
1972	111	106	127
1973	174	163	212
1974	92	80	134
1975	112	100	155
1976	98	90	126
1977	116	107	146
1978	110	102	136
1979	153	141	191
1980	117	107	150

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie tab. 3.

Dynamikę popytu na pracę w Polsce w latach 1970-1980 obrazują dane zawarte w tab. 4. Jako podstawę porównań przyjęto rok 1971, w którym nastąpił relatywnie największy przyrost liczby wolnych miejsc pracy w stosunku do roku poprzedniego: popyt na pracę w 1970 r. nie stanowił nawet połowy popytu z roku na-

stępnego. Dynamika popytu na pracę po roku 1971 miała niejednorodny charakter. Po początkowym okresie znacznego wzrostu zapotrzebowania (do roku 1973), w 1974 r. nastąpił spadek do poziomu o 8% niższego niż w roku 1971 i w roku 1975 ponowny znaczny wzrost. W pierwszym roku kolejnej pięciolatki zapotrzebowanie na pracę było najniższe z wszystkich lat pozostałych, w kolejnych latach wzrastało, osiągając maksimum w roku 1979. Charakterystyczny dla całego badanego okresu był brak dających się wyraźnie wyodrębnić tendencji po roku 1973. W latach 1970-1980 nastąpiła zmiana w wielkości przyrostów zasobów pracy. M. Kabaj przyjmuje, iż można wyodrębnić dwa okresy z punktu widzenia wielkości tych przyrostów. Okres wielkiej obfitości zasobów pracy (lata 1950-1975) i okres głębokiego zmniejszania się ich przyrostu (1981-1990)¹¹. Druga połowa lat siedemdziesiątych była początkiem okresu powolnego zmniejszania się przyrostów zasobów pracy. W okresie tym doszło do konfliktu pomiędzy tą istniejącą rzeczywistością a wypracowanymi w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych metodami gospodarowania obfitymi zasobami pracy, dostosowanymi do realizowanej strategii rozwoju, opartej m. in. na przyspieszonym wzroście zatrudnienia. Nie ulega wątpliwości, iż wzrost zatrudnienia w pierwszych latach okresu 1970-1980 był pożądanym z punktu widzenia konieczności zapewnienia miejsc pracy dla licznych roczników młodzieży, wkraczających na rynek pracy i wzrostu aktywności zawodowej kobiet, a także słuszny z punktu widzenia przyjętej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego (abstrahując jednak od słuszności samej strategii). Łatwość zwiększenia produkcji wskutek zastosowania ekstenasywnych czynników rozwoju spowodowała jednak stracenie z pola widzenia decydentów polityki gospodarczej problemu efektywności zastosowanych czynników wytwórczych, w tym m. in. pracy żywej. Mała skuteczność mechanizmów ekonomicznych (takich jak system obciążeń funduszu płac z tytułu przyrostu zatrudnienia), zmuszających jednostki zatrudniające do zwrócenia uwagi na problem efektywności zatrudnienia spowodowała konieczność zastosowania metod o charakterze administracyjnym. Od roku 1973 zaczęto wprowadzać ograniczenia zatrudnienia w zakładach pracy (w postaci blokad przyjmowania

¹¹ Ibidem.

pracowników, blokad stanu zatrudnienia na dany dzień, obligatoryjnej korekty stanu zatrudnienia itp.). Akcyjność tego typu poczynañ miała negatywne implikacje dla procesu planowania zatrudnienia w zakładach pracy. Powodowała również wykształcanie się mechanizmów dostosowawczych do polityki organów centralnych. Celem tych mechanizmów była nie racjonalizacja zatrudnienia, a przystosowanie się do okresowych utrudnień również w drodze najdogodniejszej interpretacji przepisów. To wszystko spowodowało tak silne wahania w liczbie zgłaszanych do organów pośrednictwa wolnych miejsc pracy.

Na uwagę zasługuje fakt, że zapotrzebowanie na pracę kobiet rosło szybciej, a w odpowiednich latach spadało wolniej niż popyt na pracę mężczyzn. Pierwszą przyczyną tego zjawiska był niższy popyt na pracę kobiet w wielkościach bezwzględnych. Jako na drugą przyczynę należałoby wskazać trudności w pozyskaniu do pracy mężczyzn.

4. Sytuacja na rynku pracy

Sytuację na rynku pracy w Polsce w latach 1970-1980 obrazują dwa wskaźniki, powszechnie stosowane w badaniach przedmiotu. Jest to (A) iloraz liczby zarejestrowanych jako poszukujących pracy do ogółu zatrudnionych w % i (B) liczba wolnych miejsc pracy przypadających na jedną osobę poszukującą pracy.

Pierwszy ze wskaźników określa istnienie bądź nieistnienie stanu pełnego zatrudnienia, co jest mechanicznym przeniesieniem teorii burżuazyjnych na grunt gospodarki socjalistycznej¹². Jakkolwiek stanowisko takie spotyka się z krytyką, wydaje się, iż posługiwanie się tego rodzaju wskaźnikiem pozwala odpowiedzieć na pytanie, jaka jest skala aktywnej, możliwej do zaangażowania w proces pracy w każdym momencie, rezerwy siły roboczej. Posługując się klasyfikacją skonstruowaną przez M. Kałaja¹³, można

¹² Por. J. P i e t r u c h a, Podstawowe problemy teorii zatrudnienia, Warszawa 1979, s. 124.

¹³ M. K a ł a j, Elementy pełnego i racjonalnego zatrudnienia w gospodarce socjalistycznej, Warszawa 1972, s. 67-79.

T a b e l a 5

Wskaźniki charakteryzujące sytuację na rynku pracy^a w Polsce
w latach 1970-1980

Rok	Razem	Męż- czyźni	Kobiety	Razem	Męż- czyźni	Kobiety
	A			B		
1970	0,80	0,135	1,84	0,5	3,8	0,12
1971	0,79	0,110	1,81	1,0	9,5	0,26
1972	0,48	0,039	1,12	1,8	27,5	0,50
1973	0,25	0,020	0,58	5,2	81,3	1,54
1974	0,16	0,025	0,36	4,1	30,4	1,50
1975	0,13	0,037	0,25	6,2	25,8	2,37
1976	0,11	0,044	0,21	6,1	19,4	2,30
1977	0,10	0,036	0,18	8,3	27,8	3,08
1978	0,08	0,032	0,13	10,0	30,0	3,77
1979	0,05	0,017	0,10	20,1	76,3	7,12
1980	0,08	0,043	0,13	10,1	23,0	4,34

^a Wskaźniki obliczono według wzorów:

$$A = \frac{X}{Z} 100 \quad B = \frac{Y}{X}$$

gdzie: X - poszukujący pracy zarejestrowani w organach pośrednictwa w końcu roku, Z - zatrudnienie w gospodarce uspołecznionej 31 grudnia, Y - wolne miejsca pracy zarejestrowane w organach pośrednictwa w końcu roku.

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne.

stwierdzić, że w badanym okresie w Polsce istniał stan pełnego zatrudnienia (omawiany wskaźnik w żadnym przypadku nie przekroczył 2%, a w poszczególnych podokresach i przekrojach według płci, pełne zatrudnienie przyjmowało następujące formy:

- maksymalnego zatrudnienia (wskaźnik zawierający się w granicach od 0 do 0,5%): ogółem w latach 1972-1980, mężczyzn w latach 1970-1980 i kobiet w latach 1974-1980,

- optymalnego zatrudnienia (wskaźnik zawierający się w granicach od 0,5% do 1,5%): ogółem w latach 1970-1971 i kobiet w latach 1972-1973.

- minimalnego zatrudnienia (wskaźnik zawierający się w granicach od 1,5% do 2,0%): kobiet w latach 1970-1971.

Stan maksymalnego zatrudnienia w najsilniejszej postaci występował wśród mężczyzn od roku 1972. Byłoby to zjawisko pozytywne, szczególnie w świetle założeń ustrojowych państwa, gdyby towarzyszyło mu efektywne wykorzystanie zaangażowanego w proces pracy czynnika ludzkiego. Jeżeli jednak zjawisku temu towarzyszy niepełne wykorzystanie wspomnianego czynnika, stan taki jest równoznaczny z istnieniem zatrudnienia ponadpełnego, czyli z ukrytym bezrobociem. Koszty takiej postaci bezrobocia przenoszone są w sposób bezpośredni lub pośredni na całe społeczeństwo. O ile stan taki może mieć miejsce w każdej rozwijającej się gospodarce w krótkim okresie, o tyle tolerowanie jego istnienia w dłuższym okresie potwierdza, na co wskazano wcześniej, brak wypracowania mechanizmów dostosowawczych kształtowania zatrudnienia do sytuacji na rynku pracy.

Kształtowanie się wskaźnika wolnych miejsc pracy przypadających na 1 osobę poszukującą pracy obrazuje skalę deficytu siły roboczej. Największy deficyt dotyczył mężczyzn: poziom wskaźnika wzrastał systematycznie od 3,3 w roku 1970 do 81,3 w roku 1973, następne swe maksimum osiągnął w roku 1979 - 76,3. Od roku 1973 rejestruje się również deficyt kobiecej siły roboczej, który swe maksimum miał w roku 1979 (7,12). Porównanie wielkości wskaźników w poszczególnych latach dla mężczyzn i kobiet świadczy, iż brak męskiej siły roboczej był szczególnie dokuczliwy.

Wzrastający deficyt siły roboczej wywołał w gospodarce wiele ujemnych skutków, do których należy zaliczyć m. in. rozluźnienie dyscypliny pracy i płacy oraz zjawisko nadmiernej fluktuacji kadr. Zjawisko to nasila się zawsze w warunkach niedoboru kadr. Skłonność do zmiany pracy przekracza wtedy rozmiary optymalne, wynikające z potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego. W wyniku konkurencji pomiędzy zakładami pracy daje znać o sobie swoista "spiralą fluktuacyjną": im wyższa liczba odejść, tym większa potrzeba uzupełnienia zwolnionych miejsc pracy, które w warunkach niedoboru kadr mogą być zapewnione tylko kosztem innych zakładów. To z kolei sprzyja tworzeniu swoistego mechanizmu

przyspieszenia awansu płacowego w drodze zmiany miejsc pracy, który pogłębia procesy fluktuacyjne¹⁴.

Wyda się jednak, iż skala postępującego deficytu siły roboczej w Polsce w latach 1970-1979, jaką oszacowano na podstawie danych pośrednictwa pracy, w rzeczywistości nie przybrała tak znacznych rozmiarów. Występujący niedobór pracowników był niedoborem względnym, zawierającym w sobie nieefektywne wykorzystanie czynnika ludzkiego, szerokie zastosowanie rozwiązań pracochłonnych w gospodarce i niską zdolność subtytucji pracy żywej pracą maszyn i urządzeń. Przyczyny niskiej efektywności wykorzystania czynnika ludzkiego w gospodarce polskiej w latach siedemdziesiątych mają swe szerokie podłoże, którego szczegółowa charakterystyka przekracza ramy niniejszego opracowania. Na rynku pracy dochodzi jedynie do rejestracji pewnych zjawisk, które stanowić winny przyczynek do sformułowania przesłanek bieżącej i długofalowej strategii polityki zatrudnienia na wszystkich szczeblach gospodarowania czynnikiem ludzkim.

W końcu roku 1980 deficyt siły roboczej uległ zmniejszeniu. Złożyły się na to bezwzględny wzrost podaży pracy i zmniejszenie się popytu na pracę. Pogłębiający się kryzys społeczno-gospodarczy spowodował konieczność podjęcia działań reformistycznych w gospodarce narodowej. Rysujące się na rynku pracy tendencje skrajone z przewidywaniami okresu trwania i głębokości kryzysu oraz z założeniami reformy gospodarczej zrodziły wizję możliwości istnienia w Polsce bezrobocia. Na uwagę zasługuje fakt, iż podobna wizja pojawiały się cyklicznie w latach 1956, 1970, 1980.

Wizje te miały dwojakiego rodzaju źródła: przeszacowanie nadwyżek siły roboczej bądź przewidywanie wpływu mechanizmów reformy gospodarczej na ich uwalnianie. W latach 1980-1981 oba te rodzaje wystąpiły równolegle.

Dotychczasowe obserwacje sytuacji na rynku pracy przewidywań tych nie potwierdziły. Jednak fakt ich pojawienia się zmusza do zajęcia się w szczególności sposobem rynkiem pracy w okresach przełomowych w gospodarce.

¹⁴ Zob. K a b a j, Doskonalenie gospodarowania zasobami pracy, s. 130-131.

5. Skierowania do pracy

Omówiona wcześniej sytuacja na rynku pracy znajduje potwierdzenie w liczbie i strukturze skierowanych do pracy¹⁵ w analizowanym okresie (tab. 6).

T a b e l a 6

Skierowani do pracy^a w Polsce w latach 1970-1980

Rok	Ogółem					
	w tys.			w odsetkach		
	razem	męż- czyźni	kobiety	razem	męż- czyźni	kobiety
1970	1 555,1	1 005,6	549,5	100,0	64,7	35,3
1971	1 766,8	1 106,6	660,2	100,0	62,6	37,4
1972	2 011,0	1 223,3	787,7	100,0	60,8	39,2
1973	1 881,1	1 100,6	780,5	100,0	58,5	41,5
1974	1 730,9	1 040,7	690,2	100,0	60,1	39,9
1975	1 654,0	1 030,9	623,1	100,0	62,3	37,7
1976	1 562,2	994,2	568,0	100,0	63,6	36,4
1977	1 622,4	1 057,3	565,1	100,0	65,2	34,8
1978	1 565,7	1 007,4	558,3	100,0	64,3	35,7
1979	1 657,7	1 070,9	586,8	100,0	64,6	35,4
1980	1 705,9	1 116,1	589,8	100,0	65,4	34,6

^a Skierowani do pracy przez terenowe organy administracji państwowej; wykazano łącznie z przyjętymi przez zakład pracy na podstawie zezwoleń wydanych przez terenowe organy administracji państwowej.

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

W latach 1970-1980 organy pośrednictwa pracy wydały 20 413,2 tys. skierowań do pracy, przeciętnie rocznie kierowano do pracy 1701,2 tys. osób, w tym 1068,5 tys. mężczyzn i 632,7 tys. ko-

¹⁵ Należy zaznaczyć, iż dane organów pośrednictwa pracy w tym zakresie obejmują rejestrację dokumentów a nie faktów. Pobranie przez kandydata do pracy skierowania do pracy nie jest równoznaczne z jej podjęciem.

biet. Rozpiętości między liczbę skierowanych do pracy w poszczególnych latach były dość znaczne. Różnica między maksymalną liczbą w roku 1972 (2011,0 tys.) a stanem minimalnym w 1970 (1555,1 tys.) wyniosła 455,9 tys. skierowań. Najwięcej skierowań wydano w latach 1971-1974 (średnio rocznie 1847,45 tys.).

Wśród ogółu wydanych skierowań przeważają skierowania do pracy wydane mężczyznom (od 58,5% w roku 1973 do 65,4% w roku 1980). Udział kierowanych do pracy pracowników według płci wykazuje pewne odchylenia w czasie. Generalną tendencją był wzrost udziału skierowanych do pracy kobiet w ogóle skierowanych do pracy w okresach wzmożonego popytu na pracę.

Jako podstawę do analizy dynamiki ruchu skierowań do pracy przyjęto rok 1971. W latach 1970-1972 obserwowano szybki wzrost liczby wydanych skierowań. W latach 1973-1976 nastąpił spadek ich liczby do poziomu roku 1970. W następnych latach obserwowano ponowny wzrost. Maksymalny wzrost liczby wydanych skierowań ogółem wyniósł 14% w 1972 r. w stosunku do poziomu 1971 r. przyjętego za 100. Rozpiętość pomiędzy poziomem maksymalnym i minimalnym skierowań, tylko na przestrzeni dwóch lat (1970-1972) wyniosła 26 punktów.

Dynamika ruchu skierowań do pracy mężczyzn jest mniej a kobiet bardziej zróżnicowana niż ruchu ogółem. Szczególnie jest to widoczne przy analizie rozpiętości pomiędzy poziomem maksymalnym a minimalnym skierowań. Wśród skierowań do pracy wydanych mężczyznom, rozpiętość ta wyniosła 21 punktów (poziom minimalny osiągnięty został w roku 1975 a maksymalny w roku 1972). Analogiczna liczba dla kobiet wyniosła 36 punktów (poziom minimalny w 1970 r. a maksymalny w 1972 r.).

Na podstawie danych pośrednictwa pracy można zauważyć pewną prawidłowość. W latach 1970-1980 obserwowano dwukrotnie wysokie stany skierowań do pracy: w latach 1971-1973 i (mający nieco niższy poziom) w latach 1979-1980.

Wydaje się, iż prawidłowości te obrazują w pewnym stopniu działanie mechanizmu zatrudnienia w Polsce w analizowanym okresie. Po latach pożądanego wzrostu zatrudnienia, podjęte zostały działania o charakterze ekonomicznym i administracyjnym dla zahamowania tego wzrostu. Ich niewielka skuteczność i przystosowanie się jednostek zatrudniających, połączone ze zwiększeniem fluktuacji kadr spowodowały drugie ekstremum (maksimum) liczby

T a b e l a 7

Dynamika skierowanych do pracy w Polsce w latach 1970-1980
(1971 = 100)

Rok	Razem	Mężczyźni	Kobiety
1970	88	91	83
1971	100	100	100
1972	114	111	119
1973	106	99	118
1974	98	94	105
1975	94	93	94
1976	88	90	86
1977	92	96	86
1978	89	91	85
1979	94	97	89
1980	97	101	89

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie tab. 6.

wydanym skierowań do pracy w końcu lat siedemdziesiątych. Jest to jednak tylko przypuszczenie, gdyż pojawienie się drugiego maksimum mogło zostać spowodowane czynnikiem o charakterze administracyjnym. Mianowicie jedną z decyzji mających na celu przeciwdziałanie nieuzasadnionym przyrostom zatrudnienia było rozszerzenie w 1979 r. zakresu wyłączności pośrednictwa pracy przez wydziały zatrudnienia i spraw socjalnych. Zobowiązano przedsiębiorstwa do przyjmowania do pracy kandydatów tylko za pośrednictwem wydziałów zatrudnienia. Jak to już zostało wcześniej powiedziane, organizacja rynku pracy istotnie wpływa na statystykę pośrednictwa pracy, a dokonując prób analiz w długich okresach, należy się liczyć z wpływem zmian o charakterze organizacyjnym.

6. Uwagi i wnioski końcowe

1. Przyjmując jako kryterium sytuację na rynku pracy, modelowo można założyć istnienie jednego z trzech układów: deficytu lub nadmiaru siły roboczej i zrównoważonej relacji popytu i po-

daży siły roboczej. Dobór mierników stanowiących kryterium zakwalifikowania sytuacji na danym rynku pracy do układu modelowego jest problemem teoretycznym, któremu poświęcono wiele miejsca w literaturze przedmiotu¹⁶. W tym miejscu temat ten nie zostanie pogłębiony. Należy zwrócić jedynie uwagę, iż granice poszczególnych układów winny być traktowane elastycznie, w sensie ich dostosowania do poszczególnych przekrojów rynku pracy: przestrzennych, grup pracowniczych, zawodowych i według płci.

Brak równowagi na rynku pracy, identyfikowany z niezletnieniem zrównoważonej relacji pomiędzy popytem i podażą siły roboczej, winien rodzić określone przesłanki dla kształtowania polityki społeczno-gospodarczej, a polityki zatrudnienia w szczególności.

Istnienie stanu nadmiaru siły roboczej (bezrobocie) jest niekorzystne jako uniemożliwiające części zdolnych do pracy zasobów siły roboczej realizację potrzeby pracy. Założenia społeczno-ustrojowe państwa socjalistycznego powodują, iż w kwestii likwidacji bezrobocia nie może ono swobodnie decydować¹⁷. Realizacja zasady pełnego zatrudnienia stała się więc podstawową przesłanką polityki zatrudnienia. Wcześniej zwracałam uwagę na okresowo pojawiające się obawy co do groźby pojawienia się w kraju zjawiska bezrobocia. Ostatnio wystąpiły one jako pochodna działań reformistycznych w systemie funkcjonowania gospodarki narodowej.

Działania te mają doprowadzić do stopniowego odchodzenia od nakazowo-rozdzielczego systemu kierowania gospodarką na rzecz systemu parametrycznego, znacznie rozszerzającego uprawnienia decyzyjne przedsiębiorstw. Sam fakt powstania tego rodzaju obaw zmusza do zajęcia się problemem nieracjonalnego gospodarowania siłą roboczą w warunkach przesunięcia podejmowania decyzji (a więc i odpowiedzialności) na wyższe hierarchicznie szczeble kierowania gospodarką narodową.

W latach 1970-1980 zjawisko nadmiaru siły roboczej nie występowało globalnie. Dominujący był stan deficytu siły roboczej, implikujący negatywne konsekwencje w sferze ekonomicznej, spo-

¹⁶ Zob. np. H. Jędruszczyk, *Zatrudnienie a przemiany społeczne w Polsce w latach 1944-1960*, Wrocław 1972, s. 166.

¹⁷ *Ekonomia polityczna socjalizmu*, red. M. Nasiłowski, Warszawa 1974, s. 127.

łącznej a także psychicznie zatrudnionych. Suma tych niekorzyści wymiernych i niewymiernych, sprawia iż z pozoru pozytywna dla zatrudnionych sytuacja szerokiej dowolności w wyborze miejsca pracy, z dalszej perspektywy jest również niezadowolająca. Jak taka wymaga podjęcia ze strony polityków zatrudnienia działań nakierowanych na sterowanie wielkością podaży i popytu siły roboczej.

2. Doświadczenia lat siedemdziesiątych upoważniają do wysunięcia wniosku, iż sterowanie wielkością popytu na pracę ze szczebla centralnego jest mało efektywne. Jest pozadykusyjne, że ustalana na szczeblu centralnym strategia rozwoju gospodarczego wpływa na wielkość bezwzględnego zapotrzebowania na pracę. Ale realizacja tej strategii przebiega na podstawowych szczeblach gospodarowania, gdzie faktyczna wielkość zatrudnienia powinna być ustalana na podstawie rachunku ekonomicznego. W przypadku przeciwnym o wielkości zatrudnienia decydują względy pozaekonomiczne, co z kolei sprzyja nieefektywnemu wykorzystaniu pracy żywej. Powstaje problem kompetencji decyzyjnej poszczególnych szczebli kierowania gospodarką narodową. Wyróżniając trzy szczeble podmiotów decyzyjnych polityki zatrudnienia: centralny, terenowy i podstawowy (przedsiębiorstwa), należałoby przesunąć odpowiedzialność za kształtowanie się wielkości popytu na pracę z tego pierwszego na dwa ostatnie. Naprzeciw temu wychodzą założenia realizowanej w kraju reformy gospodarczej i instytucjonalnej. Stabilność raz przyjętego na szczeblu centralnym zespołu warunków polityki zatrudnienia w zakładach pracy winna stać się podstawą dla prowadzenia właściwego rachunku ekonomicznego w przedsiębiorstwach. Istnieją przesłanki dla formułowania długofalowej polityki zatrudnienia, kosztem odejścia na szczeblu centralnym od działań interwencyjnych, o charakterze najczęściej administracyjnym.

Działania interwencyjne, w przypadku pojawienia się stanu niezrównoważenia popytu i podaży siły roboczej na regionalnych rynkach pracy, winny być podejmowane w większym zakresie na terenowym szczeblu polityki zatrudnienia. Przy czym nie chodzi tu o działania typu administracyjnego, a o takie rozszerzenie obszarów oddziaływania terenowych służb zatrudnienia, które łączyłoby niepodważalność samodzielności przedsiębiorstw z koniecznością zapewnienia pełnego zatrudnienia.

3. Zagadnieniem, które wymaga rozwiązania dla zachowania zrównoważonych relacji pomiędzy podażą a popytem na siłę roboczą, jest kwestia elastyczności podaży pracy w czasie i w przestrzeni. Chodzi tu o stworzenie możliwości czasowej i przestrzennej aktywizacji bądź dezaktywizacji tych części zasobów siły roboczej, które mogą, ale nie muszą pracować z tytułu nabycia określonych uprawnień socjalnych (renciści, emeryci, kobiety na urloпах wychowawczych). W latach siedemdziesiątych czynione były próby takich działań (jak umożliwienie przejścia na wcześniejszą emeryturę, które obowiązywało jeden rok), ale były one oderwane od sytuacji na rynku pracy i w ich wyniku nastąpiły jeszcze większe perturbacje. Podstawowym warunkiem właściwego uelastycznienia podaży pracy jest każdorazowe przeprowadzenie rzetelnej prognozy sytuacji na poszczególnych przekrojach rynku pracy. Prób uelastycznienia podaży pracy w przestrzeni, jak do tej pory nie podejmowano. Decyzje w zakresie polityki ludnościowej i polityki ubezpieczeń społecznych podejmowane są centralnie, co jest oczywiście zgodne z realizacją zasady sprawiedliwości w przestrzeni. Tym niemniej wydaje się, iż należałoby oddać w ręce terenowych decydentów polityki zatrudnienia sterowanie możliwością czasowej aktywizacji na przykład osób o określonym przygotowaniu zawodowym. Decyzje o możliwości zarobkowania osób korzystających z rent, emerytur i zasiłków wychowawczych podejmowane są na szczeblu centralnym. Wydaje się, że częściowa ich decentralizacja sprzyjałaby zachowaniu równowagi na lokalnych rynkach pracy, nie prowadząc jednocześnie do odebrania zainteresowanym ich raz nabytych uprawnień.

Na rynku pracy dochodzi nie tylko do konfrontacji podaży i popytu na siłę roboczą, ale także zamierzonych i niezamierzonych efektów realizowanej polityki społeczno-gospodarczej z aspiracjami ludzi, którzy chcą podjąć pracę. Możliwość dokonania tej konfrontacji bez konieczności rezygnacji z celów którejkolwiek ze stron, stanowi o realizacji przesłanek racjonalnego gospodarowania zasobami pracy.

Elżbieta Kryńska

DESCRIPTION OF LABOUR MARKET IN POLAND
BETWEEN 1970 AND 1980

In the article, there are distinguished and analyzed characteristic phenomena and their development trends, which could be observed in the labour market in Poland between 1970 and 1980. These phenomena include: supply of labour, demand for labour, situation in labour market, and recruitment of labour. Moreover, some factors affecting evolution of these phenomena in the period under study are discussed as well. The performed analysis allowed to formulate several conclusions concerning among others labour employment offices and decision-making powers of particular levels within the employment system. These conclusions might be of some assistance in the planned transformation in functioning of the labour market within the framework of the economic and institutional reform being introduced in the eighties.