

*Elżbieta Kuzyniak**

MECHANIZMY STEROWANIA RYNKIEM PRACY

Efektywne gospodarowanie zasobami ludzkimi jest uzależnione od współdziałania podmiotów polityki rynku pracy. Warunki ku temu powinna stwarzać polityka państwa. W efekcie symbiozy gospodarki rynkowej i społecznej aktywności państwa powstał termin polityka rynku pracy.

Przy sterowaniu rynkiem pracy jego podmioty posługują się instrumentami, środkami i metodami polityki rynku pracy.

Rodzaje instrumentów i sposób ich stosowania zależą od systemu zarządzania gospodarką narodową.

Przyjmuje się, że instrumenty (narzędzia polityki zatrudnienia, normy) to wszelkie rozwiązania systemowe, reguły, parametry ekonomiczne, decyzje administracyjne oraz doraźne działania i przedsięwzięcia mające istotne znaczenie dla gospodarowania czynnikiem ludzkim i wywołujące określone zmiany w sferze zatrudnienia (schemat 1).

Środki polityki zatrudnienia to wartości materialne, których posiadanie lub wydatkowanie jest niezbędne do wywołania określonych zmian w sferze przygotowania lub zastosowania zasobów pracy, np. środki inwestycyjne, fundusze płacowe, środki wykorzystywane na cele szkolenia i kwalifikacje (pochodzące z PFAZ).

Metoda w polityce zatrudnienia to świadomie określony cykl działań, odpowiadające im instrumenty i środki prowadzące konsekwentnie do realizacji celów polityki zatrudnienia. Wszystkie elementy mechanizmu zatrudnienia (instrumenty, środki i metody) są istotne i niezbędne do osiągnięcia postępu w polityce rynku pracy.

Ważne jest ich kojarzenie, właściwe wzajemne dostosowanie oraz konsekwentne łączenie w kompleksy odpowiadające przyjętej metodzie rozwiązywania problemów zatrudnienia.

* Doktorantka w Instytucie Organizacji Przemysłu Maszynowego „ORGMASZ” w Warszawie.

NARZĘDZIA RYNKU PRACY

Instrumenty polityki zatrudnienia można pogrupować według najczęściej spotykanych dwóch kryteriów kwalifikacyjnych:

- 1) celu, któremu służą,
- 2) cech danego instrumentu, tj. specyfiki oddziaływania na sferę zatrudnienia¹.

Według kryterium celu wyróżniamy instrumenty regulacji aktywności zawodowej, przemieszczeń pracowniczych, podnoszenia kwalifikacji, stabilizacji załóg, optymalizacji poziomu i struktury zatrudnienia w zakładach pracy. J. Wojtyna wyróżnia ponadto instrumenty związane z rozdziałem zasobów pracy i ich pozyskiwaniem przez podmiot zatrudniający oraz instrumenty służące racjonalnej obsadzie stanowisk².

W literaturze można spotkać wiele innych klasyfikacji instrumentów gospodarowania zasobami pracy. Z. Fedorowicz określa je mianem norm sterujących, przy czym przez normę rozumie on „(...) określenie warunków lub zależności przebiegu zjawisk w powiązaniu z jakimiś okolicznościami towarzyszącymi tym zjawiskom”³.

Tak pojęte normy dzieli się następnie na naturalne (obiektywne – niezależne od woli ludzkiej, a więc wynikające z działania praw przyrody) oraz instytucjonalne. W skład norm instytucjonalnych wchodzi zarówno normy techniczne (ustalenie stosunków zależności między rzeczami na tle szeroko pojętej działalności człowieka), jak i normy społeczne (ustalenie stosunków i zależności między ludźmi w różnych rodzajach ich działalności). Przybliżenie tego podziału i opis norm zawiera schemat 1.

Na podstawie drugiego kryterium, w zależności od środka motywującego można wyróżnić:

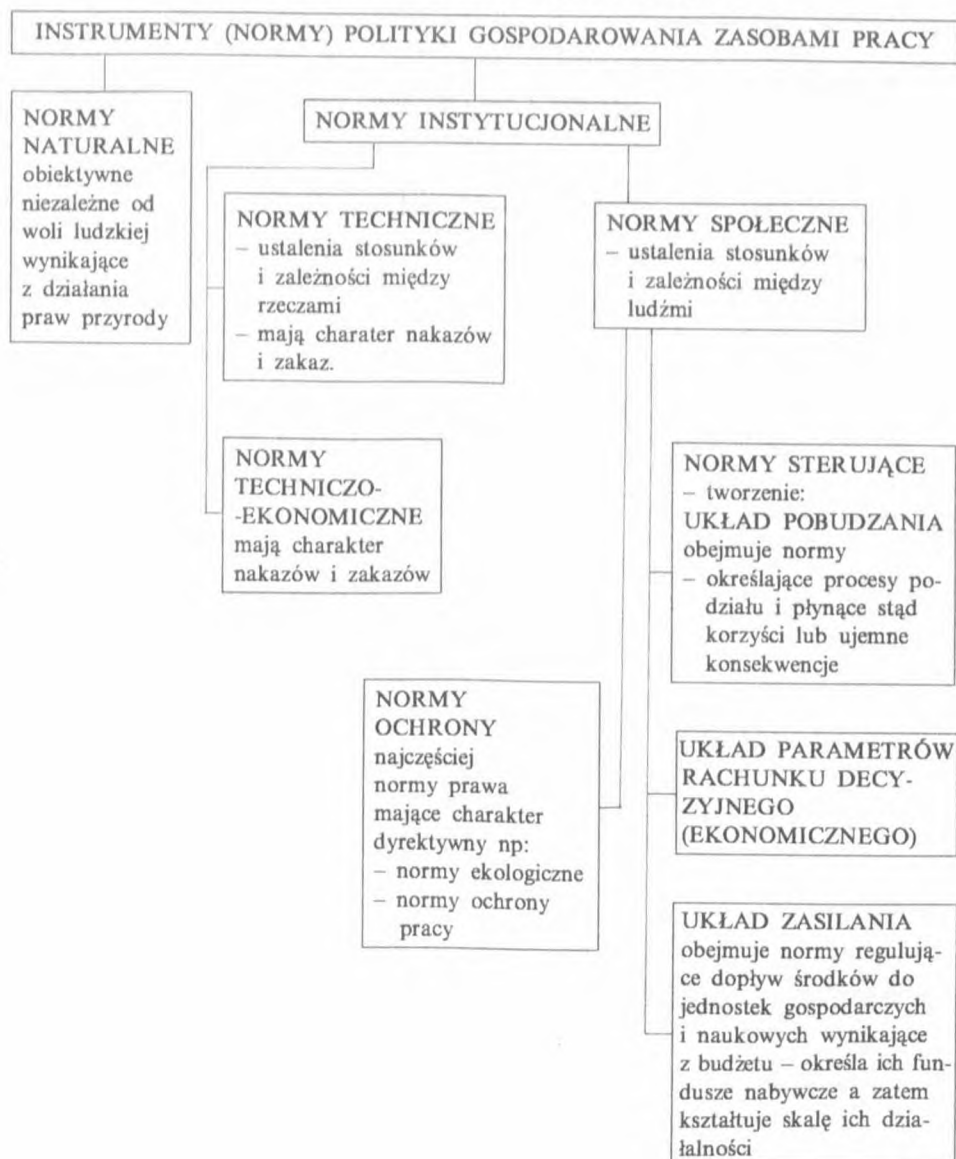
A. Narzędzia (instrumenty) rynku pracy stanowiące kompleks prawny. Obejmują one regulacje prawne rynku dotyczące praw własności, swobody konkurencji, wymagań w zakresie warunków pracy i ochrony środowiska oraz jakości wyrobów, a także zasady rozstrzygania sporów zbiorowych ze stosunku pracy (schemat 2).

¹ E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990, s. 56–58.

² A. Wojtyna, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „*Ekonomista*” 1992, nr 3.

³ Z. Fedorowicz, *Mechanizm ekonomiczno-finansowy sterowania jednostkami gospodarczymi*, PWE, Warszawa 1980, s. 34 i n.

NARZĘDZIA POLITYKI RYNKU PRACY



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Z. Fedorowicz, *Mechanizm ekonomiczno-finansowy sterowania jednostkami gospodarczymi*, Warszawa 1980, s. 34 i n.; D. Kotlarz, S. A. Zachorkowska, *Ekonomiczno-społeczne problemy gospodarowania zasobami pracy w warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej*, Katowice 1992, s. 18–19.

NARZĘDZIA (NORMY) INSTYTUCJONALNE POLITYKI RYNKU PRACY

Wyszczególnienie	Tworzące układ			
	ochrony	zasilania	pobudzania	parametrów rachunku ekonomicznego
1	2	3	4	5
I. INSTRUMENTY (NORMY) OCHRONY RYNKU PRACY – KOMPLEKS PRAWNY				
1. Prawo regulujące stosunki własnościowe	podnosi			x
2. Prawo regulujące prowadzenie sporów zbiorowych	ochrona stosunków pracy negocjacje często z uwzględnieniem dobra kraju		x	x
3. Wzrost poziomu norm ochrony pracy	chroni życie i zdrowie pracownika	stymulanta podaży pracy		destymulanta popytu na pracę
4. Prawo antymonopolowe	ochrona miejsc pracy u drobnych producentów			x
5. Normy ekologiczne	x			x
6. Normy jakościowe	ochrona konsumenta		nie kontrolowane – lub zbyt niskie powodują napływ wyrobów niskiej jakości z zagranicy i eliminowanie wyrobów i usług krajowych rynków oraz obniżenie popytu na pracę	
II. INSTRUMENTY (NARZĘDZIA) KOMPLEKSU FINANSOWO-EKONOMICZNEGO				
7. Ceny		x		x
8. Stopa procentowa		wpływa na dostęp do pieniądza		x
9. Stawki podatku VAT i inne				x
10. Stawki dopłat i dotacji przedmiotowych		x		x

Schemat 2 (cd.)

1	2	3	4	5
11. Wydatki budżetu	określają zakres pomocy realizowanej przez UP i OPB	określają przychody jednostek i zakładów budżetowych		x
12. Czas rozliczania amortyzacji		wpływa na częstotliwość odnowienia majątku trwałego		x
13. Oprocentowanie kapitału w spółkach Skarbu Państwa				x
14. System ubezpieczenia	na wypadek choroby inwalidztwa i bezrobocia			x
15. Kursy walut				x
III. INSTRUMENTY (NORMY) POLITYKI PŁAC – KOMPLEKS POBUDZANIA				
16. Układy zbiorowe pracy, ramowe tabele płac			x	x
17. Zasady taryfikacji			x	x
18. Podatki od dochodów indywidualnych			x	x
19. System rekompensat wzrostu kosztów utrzymania	x		x	x
IV. INSTRUMENTY TECHNICZNE I ORGANIZACYJNE ODDZIAŁYWANIA NA RYNKU PRACY – KOMPLEKS ADMINISTRACYJNO-ORGANIZACYJNY				
20. Płaca minimalna	x		x	x
21. Tworzenie i podział funduszy załogi	x		x	x
22. Pozapłacowe systemy motywacji			x	x
23. Dyrektywy, polecenia, zakazy	x	x	x	x

1	2	3	4	5
24. Analizy, bilanse spisy, programy	x			x
25. Poradnictwo zawodowe			x	
26. Pośrednictwo pracy		x	x	
27. Szkolenia			x	x
28. Strajki	podejmowane przez pracobiorców w obronie praw pracowniczych			x
29. Lokauty	podejmowane przez pracodawców w obronie swoich praw		x	

Źródło: Opracowanie własne.

Chronią one własność prywatną, wymuszają odpowiednią jakość wyrobów i usług konsumentów oraz stwarzają przesłanki uczciwej konkurencji na rynku pracy. Chronią również miejsca pracy u producentów, których nadmierna konkurencja zewnętrzna i wewnętrzna mogłaby wyprzeć z rynku. Ochronie miejsc pracy u drobnych producentów służy również prawo antymonopolowe. Stwarzają też przesłanki do pokojowego rozwiązywania konfliktów między pracownikami i pracodawcami na tle rozbieżności w określaniu poziomu i zasad wynagradzania i pozostałych warunków pracy oraz wielkości zatrudnienia, dochodzonych przez podmioty rynku na drodze negocjacji, a czasem protestów. Strajki i lokauty podejmowane są przez podmioty rynku pracy celem dochodzenia praw wynikających ze stosunku pracy oraz zmian sytuacji na rynku (dopuszczalne wg prawa po wyczerpaniu pokojowych instrumentów przewidzianych do rozstrzygnięcia sporu).

B. Narzędzia (instrumenty) rynku pracy stanowiące kompleks finansowo-ekonomiczny służą do sterowania rynkiem przez państwo i mają postać parametrów rachunku ekonomicznego przeprowadzonego przed podjęciem decyzji przez producentów (pracodawców) w zakresie bieżącego i przyszłego wzrostu produkcji i uruchamiania bądź likwidacji miejsc pracy, tj. popytu na pracę. Kompleks ekonomiczny obejmuje zachęty bądź restrykcje skłaniające do określonego działania.

Kompleks finansowy obejmuje przede wszystkim system (układ) zasilania przedsiębiorstw w środki na cele bieżące i rozwój⁴. Preferowane jest zasilanie wewnętrzne. Zasilaniu wewnętrznemu, tj. opartemu na samofinansowaniu przypisuje się przymus racjonalizacji zatrudnienia. Towarzyszyć mu powinien trudny dostęp do pieniądza oraz odpowiedni system podatkowy i system rozliczania amortyzacji środków trwałych.

C. Instrumenty (normy) polityki płac kompleksu pobudzania stanowią parametryczną informację dla producentów, oddziałującą również na pracobiorców i kształtującą podaż pracy. Grupie tej przypisuje się szczególnie duże znaczenie⁵.

Pozytywny wpływ zapewnić może układ instrumentów odpowiadający rynkowo-stymulacyjnemu mechanizmowi zatrudnienia:

- ramy wyznaczone przez prawo określające to, co w stosunkach pracy jest zakazane (reszta to pole swobodnej aktywności podmiotów polityki zatrudnienia). Ramowe tabele płac i zasady taryfikacji, płace minimalne oraz wskaźniki dopuszczalnej rozpiętości płac, progresywne podatki od dochodów indywidualnych oraz system rekompensaty wzrostu kosztów utrzymania⁶;

- system motywacyjny oparty przede wszystkim na zachętach ekonomicznych do racjonalnego zatrudnienia oraz wewnętrzny system motywujący do podnoszenia efektywności pracy, zasady kształtowania zbiorowych stosunków pracy;

- wspomaga je układ rozwiązań organizacyjnych oparty na instytucjach systemu zatrudnienia oraz przepływie informacji⁷.

D. Kompleks administracyjno-organizacyjny stanowiący niejednorodny zbiór instrumentów technicznych i organizatorskich służących obsłudze administracyjnej rynku pracy, jak:

- względnie trwałe formy działalności organizatorskiej, np.: poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy, w tym fachowe doradztwo i informacja służąca zwiększeniu elastyczności rynku pracy,

- doraźne lub długookresowe decyzje administracyjne typu limity, zakazy itp.

- instrumenty analityczne i programowo-planistyczne. Są to wszystkie te przedsięwzięcia, które mają na celu rozpoznanie rzeczywistej sytuacji

⁴ U. Sztanderska, *Trzy kierunki reform w gospodarce*, IPISS, Warszawa 1992 (materiały konferencyjne).

⁵ K. Bujak, J. Górniak, *Wybrane zagadnienia formowania się rynku pracy w Polsce*, cyt. za: *Bezrobocie*, „Humanizacja Pracy” 1992, nr 1–2, s. 5.

⁶ J. Głiszczyński, M. Syrek, *Mały leksykon wielkiej reformy*, KAW, Katowice 1998, s. 32–33.

⁷ E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Zarys polityki...*, s. 56–58.

rynku pracy na jakimś obszarze i zaprojektowanie metod rozwiązywania problemów tego rynku, np.; analizy zatrudnienia, bilansowanie zasobów pracy, spisy i programy, plany podziału środków.

Dyrekcje i samorządy (związki zawodowe) przedsiębiorstw będą mogły kształtować wewnętrzne systemy płac i prowadzić aktywną, spójną wewnętrzną politykę wynagrodzeń.

Doświadczenia wyniesione z lat 1982–1989 wskazały, że mechanizm zatrudnienia odpowiadający potrzebom polskiej gospodarki powinien konsekwentnie odpowiadać założeniom rynkowo-stymulacyjnego modelu, a więc:

1) powinien być oparty na twardym i spójnym wewnętrznym systemie finansowo-ekonomicznym uniemożliwiającym działalność jednostkom mało efektywnym (instrumenty nie mogą być sprzeczne co do celów). Kombinacje narzędzi polityki gospodarczej i społecznej, uruchamiane przez centrum gospodarcze, powinny być weryfikowane przez sprawnie działający rynek, aby uniknąć ich przypadkowej sekwencji;

2) wszelkie doraźne interwencje administracyjne powinny być konsekwentnie eliminowane. System prawa powinien tworzyć ramy legislacyjne utworzone ze stabilnych zasad i przepisów prawa pracy oraz instrumentów ekonomicznych (finansowych i płacowych) – należy zapewnić stabilność rozwiązań prawnych.

Ponadto niezbędne są zabezpieczenia własności indywidualnej i wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym oraz zasady przeciwdziałania nadmiernej konkurencji zewnętrznej.

Przesłanki do osiągnięcia tych warunków stworzył przełom społeczno-polityczny dokonany w Polsce latem i jesienią 1989 r. Reformy objęły kształtowanie zasad polityki ekonomicznej państwa. Polegała ona na kształtowaniu funkcjonowania rynku pracy i korygowaniu skutków funkcjonowania mechanizmu rynkowego poza przedsiębiorstwem. Chodzi tu między innymi o wycofanie się państwa z normowania płac i zatrudnienia w przedsiębiorstwach i w ich miejsce tworzenie prawnych podstaw prowadzenia sporów zbiorowych, kształtowanie płac minimalnych, dostosowanie opodatkowania dochodów do wymogów gospodarki rynkowej, cen towarów, tj. parametrów, które uwzględniać będą rzadkość dóbr na rynku, poniesione nakłady społeczne na wytworzenie tych towarów, budowanie sprawnego systemu informacji o rynku pracy, pośrednictwa pracy, osłony socjalnej bezrobotnych itd.

Instrumenty parametryczne pozostawiają przedsiębiorstwom samodzielność w zakresie kierunków i metod wytwarzania.

Budowanie podstaw polityki państwa w obrębie rynku pracy doprowadziło do stopniowego wycofywania się organów administracji z roli pracodawcy odpowiedzialnego za zatrudnienie i płace w każdym z przedsiębiorstw.

Wycofywanie się państwa z ingerencji w działanie przedsiębiorstw państwowych jest jednak dalece niewystarczające. Zachowany został bowiem taki istotny instrument interwencji, jak opodatkowanie wzrostu płac ponad określony normatyw (liczony w stosunku do wzrostu cen), kształtowanie zasad tworzenia i gospodarowania funduszem świadczeń socjalnych itd. W 1994 r. nastąpiły dalsze zmiany w systemie opodatkowania wzrostu płac uzgodnione w ramach „paktu o przedsiębiorstwie”.

Elżbieta Kuzyniak

MECHANISMS OF THE LABOUR MARKET CONTROL

The analysis of the labour market and the employment policy performance requires explicit definition of many concepts, typical for these fields of socio-economical theory and pragmatism.

The author distinguishes the following types of instruments influencing the labour market: legal, financial-economical, simulative, administrative and organisational. The labour market mechanism, adequate to needs of the Polish economy should be based on hard and cohesive financial and economical system, eliminating from the economy ineffective units. The casual administrative interferences should be consequently excluded, in a presence of stable legal regulations. Unfortunately in the real life such stipulations are often abandon.