

*Halina Mortimer-Szymczak**

Najcenniejszym zasobem jaki posiada każdy kraj są jego ludzie, środek i cel postępu gospodarczego

Raport o rozwoju świata w 1980 r. Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju

PLANOWANIE I POLITYKA ZATRUDNIENIA
W PAŃSTWACH SOCJALISTYCZNYCH
(ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM POLSKI)¹

Zatrudnienie stanowi istotny czynnik w rozwoju społeczno-gospodarczym państwa. Jego aktualność wzrosła w latach osiemdziesiątych, a to z uwagi na przemiany strukturalne, jakie dokonują się w świecie. W państwach socjalistycznych również z uwagi na przekształcenia w zarządzaniu i kierowaniu gospodarką narodową. Powszechnie stwierdzamy, że dokonuje się wielka reforma ekonomiczna, od której uzależniony jest dalszy rozwój kraju. Reforma ta realizowana jest w Polsce od 1982 r. W la-

* Prof. dr hab., kierownik Katedry Planowania i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Referat przedstawiony na European Population Conference 1987 Jyväskylä, Finland, June 11-16, 1987 [materiały powielone w języku angielskim].

tach 1981-1982 wydawało się, iż obok zjawisk kryzysowych wystąpi masowe bezrobocie. Przypuszczenia te okazały się błędne. Przeciwnie, zatrudnienie stało się czynnikiem limitującym wzrost produkcji. Podobne zjawiska wystąpiły w innych państwach socjalistycznych.

Istnieją określone współzależności pomiędzy czynnikiem ludzkim a procesem rozwoju społeczno-gospodarczego. Czynniki ten odgrywa rolę strategiczną, dlatego winien być ujmowany przy rozpatrywaniu modeli wzrostu, podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do inwestycji i zdolności importowej. Wykorzystanie siły roboczej winno być traktowane jako ilościowy czynnik rozwoju. Czynniki ludzki oraz związane z nim stosunki społeczne winny stanowić istotną siłę postępu. Rozwój społeczno-gospodarczy oznacza równocześnie rozwój samego człowieka, jest to wzrost nie tylko ilościowy, lecz także jakościowy. Następuje wzrost wykształcenia, kwalifikacji, uzdolnień, dążenie do lepszego bytu.

Wykorzystanie zasobów pracy w krajach socjalistycznych wiąże się z bogatym doświadczeniem. Strategia rozwoju oparta była w pierwszym okresie na wykorzystywaniu ekstensywnych czynników. Wzrost produkcji otrzymywano poprzez zwiększenie zatrudnienia. Kraje te - o niskim bądź średnim rozwoju ekonomicznym dysponowały jednocześnie dużymi zasobami niewykorzystanej siły roboczej. W pierwszych latach budowy socjalizmu istniało jawne bezrobocie w miastach oraz ukryte nadwyżki siły roboczej na wsi. Były one szacowane np. w Polsce okresu międzywojennego na kilka milionów osób. Stanowiły więc istotną siłę motoryczną wzrostu gospodarczego. Podobnie sprawa wyglądała w Rosji Radzieckiej po rewolucji październikowej, a następnie w ZSRR oraz w państwach Europy Wschodniej i w innych, pozaeuropejskich państwach socjalistycznych.

W teorii ekonomii przyjęto zasadę pełnego i racjonalnego zatrudnienia. Pełne zatrudnienie oznaczało realizację prawa do pracy dla wszystkich obywateli oraz obowiązek pracy dla własnej egzystencji i świadczeń na rzecz państwa. Racjonalne zatrudnienie oznaczało także wykorzystanie siły roboczej, które jak najlepiej sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Odbudowa ze zniszczeń wojennych, następnie rozbudowa i prze-

budowa gospodarcza były głównym motorem rozwoju. Do tych dziedzin kierowano osoby zdolne do pracy. Omawiany okres nazwano okresem szybkiej industrializacji. Jednocześnie dążono do społecznej przebudowy wsi. Wysokie były wskaźniki zmianowości, w niektórych przemysłach (lekkim, spożywczym) stosowano pracę na trzecią zmianę. Odływ ludności ze wsi do miast był zjawiskiem masowym. Bezpłatny system szkolnictwa podstawowego, średniego, zawodowego i wyższego spowodował wzrost kwalifikacji. Warto podkreślić, iż w tym czasie doniosłą rolę odgrywał entuzjazm związany z wyzwoleniem kraju, zakończeniem działań wojennych, tworzeniem się nowej państwowości. Problemy te należy zaliczyć do psychologicznych czynników wzrostu, wyjątkowych dla okresu powojennego.

Łatwość zdobycia pracy i zawodu prowadziła stopniowo do pojawiania się zjawisk ujemnych, tj. lekceważenia pracy, wysokiej jej fluktuacji, niskiej wydajności, braku chęci do podnoszenia kwalifikacji itd. Dodajmy również ujemne skutki systemu zarządzania nakazowo-rozdzielczego oraz centralizację życia politycznego, społecznego i ekonomicznego. Konieczność przemian widoczna była już w latach pięćdziesiątych. Kierunek przemian to demokratyzacja wszystkich dziedzin w państwie oraz wprowadzenie reform gospodarczych. Niestety za świadomością potrzeby tych przeobrażeń nie nadążało działanie. Czynniki ludzki okazał się barierą dalszego wzrostu. Przejście do intensywnych czynników rozwoju przebiegało powoli. Narastały trudności społeczno-gospodarcze, ujawniające się w przesileniach politycznych. Sprawy te należą do zjawisk wymagających odrębnego potraktowania i osobnych analiz.

W latach osiemdziesiątych procesy zatrudnienia kształtują się pod wpływem dwóch czynników: 1) kryzysu gospodarczego, 2) reformy gospodarczej. Wprowadzenie zasad reformy w warunkach kryzysu okazało się bardzo trudne. Reforma założyła nowe mechanizmy w funkcjonowaniu gospodarki narodowej, w tym także nowe mechanizmy w zatrudnieniu. Przedsiębiorstwa uzyskały, zgodnie z zasadami reformy, pełną samodzielność. Pięć lat realizacji reformy pozwoliło częściowo wprowadzić nowe zasady funkcjonowania gospodarki narodowej. Stwierdza się, iż uzyskane rezultaty nie są wystarczające. Dotyczy to zarówno globalnych

przyrostów produkcji materialnej, jak i przemian jakościowych. Tempo przyrostu dochodu narodowego jest powolne, standard życia ludności odbiega od poziomu lat siedemdziesiątych. Niskie przyrosty produkcji notuje się przede wszystkim w budownictwie oraz w niektórych gałęziach produkcji przemysłowej. Dobre wyniki w latach 1982-1986 miało rolnictwo. Był to rezultat nowej polityki państwa oraz sprzyjających warunków pogodowych. Oczekiwane przemiany jakościowe dotyczyły przede wszystkim podniesienia wydajności pracy oraz jakości wytwarzanych towarów. Niestety nadal jakościowe czynniki wzrostu produkcji materialnej pozostają daleko w tyle za wskaźnikami osiągniętymi w krajach ekonomicznie wysokorozwiniętych. Stanowią więc one rezerwę wzrostu produkcji. Podobnie rzecz ma się z restrukturyzacją gospodarki narodowej, w której upatruje się rezerwę wzrostu gospodarczego. Do tego typu przemian należy także restrukturyzacja zatrudnienia, o której będzie mowa w dalszej części referatu.

Rozważania na temat polityki zatrudnienia w Polsce rozpoczynamy od analizy kształtowania się zasobów pracy i zatrudnienia. Przyrosty zasobów pracy w okresie po II wojnie światowej były wysokie. Dotyczyło to zwłaszcza lat 1965-1980, kiedy w wiek zdolności do pracy wchodziły roczniki wyżu demograficznego. Po 1980 r. obserwujemy tendencje spadkowe przyrostu zasobów pracy. Zmniejszenie to ma trwać do 2000 r. Zasoby pracy obliczamy zgodnie ze statystyką międzynarodową, przyjmując dla mężczyzn wiek 18-64 i dla kobiet 18-59. Przyrosty zasobów pracy kształtowały się w latach 1971-1985 oraz przewidywane są w latach 1986-2000 następująco (w tys.):

1971-1975	1 249,
1976-1980	1 138,
1981-1985	614,
1986-1990	375,
1991-1995	733,
1996-2000	1 014.

Wielkości jakie notowano w latach siedemdziesiątych zaspokoiły potrzeby gospodarki i kultury narodowej. Blisko 2400 tys. osób wchodzących w wiek zdolności do pracy to osoby urodzone po II wojnie światowej w okresie wyżu demograficznego.

Polska liczy obecnie ponad 37 milionów ludności, przyrost naturalny wynosi ok. 8^o/oo. W latach 1950-1965 przyrost naturalny był bardzo wysoki i wynosił ok. 16-19^o/oo. W tych latach rozwój społeczno-gospodarczy oparty był na ekstensywnych czynnikach rozwoju. W latach 1966-1980 na skutek zmniejszających się przyrostów zasobów pracy wykorzystywano zarówno ekstensywne, jak i intensywne czynniki rozwoju. Niskie przyrosty zasobów pracy do 1995 r. wymuszają konieczność przejścia niemal wyłącznie na intensywne czynniki rozwoju. Jest to oczywiście jedyna droga wzrostu społeczno-gospodarczego. Tendencje te z różnym nasileniem zaznaczyły się we wszystkich państwach socjalistycznych. Wystąpiły one już wcześniej we wszystkich wysokorozwiniętych państwach kapitalistycznych Europy.

Należy zwrócić uwagę na przemiany w zasadach polityki społecznej, jakie dokonały się w Polsce po roku 1980. Chodzi zwłaszcza o udogódnienia dla ludności starszej i dla matek wychowujących małe dzieci. W 1975 r. wprowadzono możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Spowodowało to znaczną dezaktywizację zasobów pracy. Zasady emerytalne w Polsce były następujące: dla kobiet ukończenie 60 lat, dla mężczyzn 65 lat.

T a b e l a 1

Emeryci i renciści w latach 1970-1985
w tys.

Przeciętna liczba emerytów i rencistów	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ogółem	2 346	4 517	4 780	5 250	5 793	6 134	6 252
w tym:							
Emerytury	706	1 430	1 463	1 836	2 066	2 103	2 169
Renty inwalidzkie	813	1 463	1 551	1 605	1 703	1 759	1 954
Renty rodzinne	571	752	768	774	789	813	904
Rolnicy indywidualni	25	423	549	588	799	1 020	1 071

Ź r ó d ł o: Rocznik statystyczny 1986, GUS, Warszawa 1986, s. 175-176, tabl. 3 (234).

Od 1975 r. okres ten skrócono o 5 lat pod warunkiem, iż pracowało się 25 lub 30 lat. Istnieje możliwość odstępstwa od tych zasad dla osób pracujących w trudnych warunkach; dotyczy to górnictwa, hutnictwa, przemysłu chemicznego, nauczycielstwa, z wyjątkiem nauczycieli akademickich (profesorowie w szkołach wyższych). Przechodzenie na wcześniejsze emerytury zmniejszyło liczbę zatrudnionych w gospodarce narodowej. Proces ten w latach osiemdziesiątych miał tendencje wzrostowe. W latach 1975-1981 z tego tytułu zmniejszyło się globalne zatrudnienie o 400 tys. osób. Nie dysponujemy pełnymi danymi o osobach przechodzących na wcześniejsze emerytury. Ogólne liczby dotyczące emerytów i rencistów w latach 1970-1985 zawiera tab. 1.

Decyzje dotyczące polityki socjalnej po 1981 r. podejmowane były nierzadko w atmosferze fermentu społecznego. Naciski ze strony niektórych grup społecznych, zwłaszcza w okresie masowych strajków, prowadziły do podejmowania decyzji nie opartych na rzetelnej analizie możliwości finansowych państwa oraz pełnym rozeznaniu aktualnej sytuacji w zatrudnieniu. Powszechna jest opinia, iż decyzje o przejściu na wcześniejsze emerytury były błędne. Proces dezaktywizacji ludności w wieku produkcyjnym spowodował niedobory wśród zatrudnionych. Brak siły roboczej w gospodarce narodowej okazał się zjawiskiem powszechnym. Jednocześnie wydajność pracy, jej organizacja i inne czynniki powodujące wzrost produkcji i usług są niewystarczające. Osoby, które przeszły na wcześniejsze emerytury często posiadały wysokie bądź średnie kwalifikacje zawodowe, wieloletnie doświadczenia w pracy, 20, 30 a nawet 40 letni staż pracy. Cechowała je wyższa dyscyplina zawodowa, przywiązanie do miejsca pracy, stwarzanie tam właściwej atmosfery i koleżeńskość. Mimo zastosowania bodźców materialnych dla włączenia tych osób z powrotem do pracy, rezultaty są niewielkie. Szczególnie przyspieszony był wzrost przechodzenia na emerytury i renty w latach 1982-1984. Był on w grupach emerytur wcześniejszych dwukrotnie wyższy niż w latach poprzednich, a także dwukrotnie szybszy w porównaniu z naturalnym procesem przechodzenia na emerytury bądź renty (w wyniku o-

siągnięcia wieku emerytalnego lub na skutek wypadku przy pracy czy choroby zawodowej).

Wprowadzenie zasiłków wychowawczych spowodowało znaczną dezaktywizację zawodową kobiet. Do 1980 r. kobiety korzystały z bezpłatnych urlopów wychowawczych dla sprawowania opieki nad małymi dziećmi, przy zachowaniu ciągłości stażu pracy oraz prawa powrotu na to samo stanowisko, na którym znajdowały się przed udzieleniem urlopu. W praktyce przedsiębiorstwa nie zawsze wywiązywały się z zawartych w ustawie obowiązków. Wprowadzenie w lipcu 1981 r. możliwości korzystania z płatnych urlopów wychowawczych spowodowało znaczny odpływ kobiet z pracy zawodowej. Jeżeli w 1980 r. przebywało na urloпах bezpłatnych ok. 500 tys. kobiet to w 1982 r. już blisko 800 tys. (w tym 630 tys. na urloпах płatnych). Liczba korzystających z urlopów wychowawczych w dalszym ciągu jest wysoka, od 1985 r.

Tabela 2

Osoby korzystające z urlopów wychowawczych
w tys.

Wyszczególnienie	1970	1978	1980	1982	1983	1984	1985
Ogółem	50	403	487	795	878	873	840
w tym płatne	-	-	-	630	.	554	371
Przemysł	24	185	219	336	359	351	331
w tym płatne	-	-	-	260	.	216	142
Handel	10	76	92	139	158	160	157
w tym płatne	-	-	-	109	.	101	68
Oświata i wychowanie	3	20	23	49	59	61	61
w tym płatne	-	-	-	42	.	43	30
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	4	29	35	68	79	82	83
w tym płatne	-	-	-	56	.	55	41

U w a g a: Do 1980 r. dane dotyczą tylko urlopów bezpłatnych udzielanych dla opieki nad małymi dziećmi.

Ź r ó d ł o: Rocznik statystyczny 1986, GUS, Warszawa 1986, s. 79, tabl. 22 (116); Zatrudnienie w gospodarce narodowej 1985, GUS, Statystyka Polski, Warszawa 1986, s. 83, tabl. 8 (20).

obserwujemy jednak jej zmniejszenie. Spada także liczba osób korzystających z urlopów płatnych. Jeżeli w jakiejś mierze zasiłki wychowawcze w latach 1981-1983 kompensowały zmniejszenie dochodów z tytułu pracy, to na skutek wysokiej stopy inflacji w latach następnych ich wysokość stała się symboliczna. Nie zmienione zasady korzystania z zasiłków wychowawczych, uzależnione od wysokości dochodu przypadającego na osobę w rodzinie, powodują, iż coraz rzadziej są one przyznawane. W latach 1982-1985 obserwujemy blisko dwukrotny spadek liczby przyznanych zasiłków. Tendencja ta utrzymuje się nadal (por. tab. 2).

Wskazane wyżej procesy spowodowały znaczny spadek liczby osób, które mogą być zatrudnione w gospodarce i kulturze narodowej. Proces dezaktywizacji w latach 1981-1983 według szacunków objął ponad milion osób w wieku zdolności do pracy. Niewysoki przyrost nowych zasobów nie był w stanie zrekomensować zapotrzebowania na dodatkowych pracowników w gospodarce uspołecznionej. Zaznaczył się także proces odpływu osób zatrudnionych w sektorze uspołecznionym do gospodarki nieuspołecznionej. Mamy więc do czynienia z dwoma przeciwstawnymi tendencjami: zmniejszeniem się zatrudnienia w sektorze uspołecznionym i wzrostem zatrudnienia w sektorze nieuspołecznionym poza rolnictwem. Sprzyja temu określona polityka finansowa państwa oraz wyższe zarobki otrzymywane w sektorze prywatnym. Obserwujemy tworzenie się obok oficjalnego rynku pracy (krajowego i lokalnych) także rynku drugiego, nieoficjalnego. Pojawiała się konkurencyjność w odniesieniu do obydwu rynków oraz przechwytywanie pracowników do sektora nieuspołecznionego. Trudno dzisiaj ocenić reperkusje z tym związane. Można jednak wskazać, iż przepływy te mają charakter ekonomiczny i społeczny.

Zmniejszenie potencjalnych zasobów pracy następowało także na skutek ujemnego salda migracji zagranicznych. Wyjazdy te wzmagają się w szczególności po załamaniach politycznych i społecznych jakie występowały w Polsce w różnych okresach. Po 1980 r. notowano wysokie liczby emigracji, wynoszące rocznie 20-30 tys. osób, imigracja w tym czasie wynosiła ok. 1,0-1,5 tys. Osoby wyjeżdżające z Polski to przede wszystkim ludność

w wieku produkcyjnym - z tego tytułu nastąpiło więc też znaczne uszczuplenie potencjalnych zasobów pracy (tab. 3).

T a b e l a 3

Saldo migracji zagranicznych

Wyszczególnienie	1971-1975	1976-1980	1981-1985
Ogółem	-75,5	-133,9	-113,3
w tym:			
Mężczyźni	-32,7	-61,6	-51,6
Kobiety	-42,8	-72,3	-61,7

Ź r ó d ł o: Rocznik statystyczny 1986, GUS, Warszawa 1986, s. 56, tabl. 31 (94).

W latach 1982-1985 nastąpił w Polsce spadek przeciętnego zatrudnienia w czterech podstawowych działach gospodarki narodowej, tj. w przemyśle, budownictwie, transporcie i łączności oraz w handlu. Spadek ten wynosił kilka procent w stosunku do lat poprzednich. Równocześnie w urzędach zatrudnienia (w biurach pośrednictwa pracy) notowano rekordową liczbę wolnych miejsc pracy. Na przykład w końcu 1985 r. było ok. 270 tys. takich miejsc. Liczba ta była najwyższa w całym okresie powojennym. Nastąpiło nie notowane wcześniej zjawisko: z jednej strony najwyższy spadek zatrudnienia, z drugiej najwyższa liczba wolnych miejsc pracy. Częściowo sprawę tę tłumaczymy zmniejszoną ilością zasobów pracy. Jednocześnie obserwuje się sztuczne zawiązanie przez przedsiębiorstwa zapotrzebowania na dodatkową siłę roboczą. Zgłaszają one wyższe zapotrzebowanie od faktycznych możliwości zatrudnienia. Jest to prawidłowość deficytowego rynku pracy. Kryzys ekonomiczny, a jednocześnie nowe reguły w zatrudnieniu potęgują obawy przedsiębiorstw co do możliwości pozyskania nowych pracowników wówczas, gdy pojawi się możliwość wzrostu produkcji. Dodatkowym nie sprzyjającym czynnikiem jest wzmożony ruch pracowników, a zwłaszcza: nieuzasadnione zmiany miejsca pracy, częste poszukiwanie nowych warunków, wyższych płac, odchođenje do drugiego rynku pracy, zatrudnianie się w firmach prywatnych, w tym polonijnych (por. tab. 4).

Tabela 4

Pośrednictwo pracy (stan na koniec roku)
w tys.

Wyszczególnienie	1970	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Zarejestrowani poszukujący pracy (ogółem)	79	9	10	26	9	5	5	4
Mężczyźni	8	2	3	14	4	2	2	1
Kobiety	71	7	7	12	5	3	3	3
Pracownicy na stanowiskach robotniczych	65	6	5	15	6	3	3	2
Pracownicy na stanowiskach nierobotniczych	14	3	5	11	3	2	2	2
Wolne miejsca pracy (ogółem)	40	92	98	119	248	234	262	266
Mężczyźni	31	66	69	80	183	174	197	201
Kobiety	9	26	29	39	65	60	65	65
Stanowiska robotnicze	35	81	88	104	217	205	226	226
Stanowiska nierobotnicze	5	11	10	15	31	29	36	40

Źródło: Rocznik statystyczny 1986, GUS, Warszawa 1986, s. 79 tabl. 23 (117).

W warunkach tych można postawić pytanie, czy prawdziwa jest teza o proporcjonalnym spadku produkcji i zatrudnienia w okresie kryzysu. Doświadczenia krajów kapitalistycznych nie potwierdzają tej tezy. Współczynniki elastyczności (spadek zatrudnienia do spadku produkcji) były w okresach recesji lat pięćdziesiątych np. w Anglii znacznie niższe od jedności (0,20-0,60%). Podobna prawidłowość wystąpiła w przemyśle polskim w latach 1978-1981, wówczas współczynniki elastyczności były niższe od jedności (0,10-0,25). W 1982 r. współczynnik ten wyniósł 1,1. W latach 1983-1985 nastąpił wzrost produkcji przemysłowej w stosunku do roku poprzedniego o ok. 4,0-5,0%.

Jednocześnie zatrudnienie w przemyśle uspołecznionym miało stać się tendencją spadkową. Pewien wzrost zatrudnienia zaznaczył się w drobnym przemyśle prywatnym i w rzemiośle. Stwierdzamy, że w latach kryzysu, zwłaszcza w pierwszym okresie, nie występuje ścisły związek między spadkiem produkcji i zatrudnienia. Po kilku latach, gdy następuje ożywienie w produkcji przemysłowej tendencja spadku zatrudnienia utrzymuje się.

Obserwujemy również zjawisko szczególnego zachowania się dyrekcji przedsiębiorstw wobec własnych pracowników, zwłaszcza wysoko wykwalifikowanych. Mimo zahamowania produkcji zatrzymuje się pracowników i otrzymują oni należne wynagrodzenie. Jest to tendencja zachowawcza, dla zabezpieczenia się w przypadku ożywienia gospodarczego, dostaw surowcowych, uruchomienia kredytów państwowych i nowych kontraktów zagranicznych. Wówczas to, przy deficytowym rynku pracy, przedsiębiorstwa dysponują własną doświadczoną kadrą pracowniczą, nie tracą pieniędzy i czasu na szkolenie i poszukiwanie nowych kadr. Pozornie wydaje się, iż takie postępowanie jest słuszne i racjonalne. Gdy jednak spojrzymy na zagadnienie głębiej, z uwzględnieniem wszelkich reperkusji; to łatwo przekonamy się, iż z punktu widzenia racjonalności ogólnogospodarczej i ogólnospołecznej jest ono błędne.

Reforma gospodarcza wprowadziła daleko idące zmiany w mechanizmie funkcjonowania przedsiębiorstw, które zgodnie z ustawą otrzymały pełną samodzielność. Działalność przedsiębiorstw oparta jest na trzech zasadach: samofinansowania, samodzielności, samorządności. Dotyczy to także polityki zatrudnienia, którego poziom i struktura regulowane są na podstawie analizy potrzeb oraz rachunku ekonomicznego. Zmieniły się relacje pomiędzy państwem (centrum) i przedsiębiorstwem (jednostką gospodarczą). W dawnym systemie zarządzania centrum ingerowało w politykę zatrudnienia przedsiębiorstw poprzez nakazy administracyjne. Były to dyrektywne wskaźniki zatrudnienia, limity określające jego wielkość i strukturę, blokady zatrudnienia, nakaz pracy dla absolwentów szkół wyższych i szkół zawodowych, obowiązkowe pośrednictwo pracy i inne. Centralny plan zatrudnienia miał charakter dyrektywny, obowiązujący

jący wszystkie jednostki gospodarcze. System ten nazwano nakazowo-rozdzielczym.

W reformie gospodarczej rezygnuje się z wskaźników dyrektywnych, które zostały zastąpione systemem bodźców ekonomicznych. Następuje przede wszystkim finansowe oddziaływanie państwa na jednostki gospodarcze. Centralny plan zatrudnienia ma charakter prognozy. Przedsiębiorstwo samodzielnie reguluje poziom i strukturę zatrudnienia oraz tempo jego wzrostu. Rachunek ekonomiczny odgrywa tu rolę decydującą. Jednocześnie brane są pod uwagę społeczne aspekty zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza pierwszych lat wdrażania reformy gospodarczej, bowiem nie wszystkie jeszcze sprawy ludzi pracy zostały uregulowane. W zarządzaniu gospodarczym przechodzi się do systemu parametrycznego, rezygnując ze stosowanych uprzednio dyrektyw.

Istotne zmiany dotyczą decyzji przedsiębiorstw w dysponowaniu funduszem płac. Przedsiębiorstwa w pełni swobodnie dysponują własnym funduszem płac. Decydują one o liczbie pracowników niezbędnych dla realizacji produkcji, o strukturze kwalifikacyjnej i zawodowej, o liczbie i rodzaju stanowisk pracy. Określają stanowiska, które należy zlikwidować ze względu na nieprzydatność produkcyjną. Należy jednak liczyć się z opinią załogi, zwłaszcza gdy decyzje naruszają jej bezpośrednie interesy. W wielu przedsiębiorstwach od lat utrzymywane jest tzw. zatrudnienie socjalne. Pracują więc osoby niepełnosprawne, często nie mogące wykonywać nałożonych na nie zadań produkcyjnych, osoby w starszym wieku, jednak nie spełniające wymagań gwarantujących przejście na emeryturę oraz matki samotnie wychowujące małe dzieci. W przedsiębiorstwach osoby te włączone są do stanu załogi, obciążając fundusz płac. Ich wydajność pracy często jest niska, przedstawiają one liczne zwolnienia lekarskie na skutek własnych chorób bądź dla sprawowania opieki nad małymi dziećmi. Zabezpieczenie społeczne nie jest wystarczające, dlatego załogi i dyrekcje świadomie zatrudniają takie osoby. Wiadomo jednak, iż nowy system ekonomiczny powinien wyzwolić tendencje do racjonalizacji poziomu i struktury zatrudnienia, zgodnej z interesem społeczno-ekonomicznym załogi. Załogi dążyć będą do eliminowania zbędnych etatów, lepszego wykorzystania czasu pracy, po-

prawy organizacji i dyscypliny, uproszczenia struktur organizacyjnych. Nowy system sprzyjać będzie likwidowaniu zatrudnienia nieracjonalnego i dążyć do optymalizacji struktur zatrudnienia. Zastosowanie atestacji stanowisk pracy, określenie wartości wykonywanej pracy spowoduje, iż przedsiębiorstwa nie będą chciały w dłuższym czasie utrzymywać osób nie mogących sprostać stawianym zadaniom. Coraz powszechniej stwierdza się, iż funkcje społeczne winny należeć do państwowego systemu zabezpieczeń społecznych. Należy również liczyć się z tym, iż w miarę postępu naukowo-technicznego i lepszej organizacji pracy może wystąpić czasowe bezrobocie dotyczące niektórych grup i zawodów.

Problem bezrobocia w państwach socjalistycznych jest różnie oceniany przez teoretyków i praktyków gospodarczych. Jak dotąd zjawisko to nie wystąpiło szerzej w żadnym państwie socjalistycznym (poza Jugosławią). W okresach przesilen politycznych i społeczno-gospodarczych, jak wspominaliśmy, odzywały się głosy sugerujące, iż w najbliższym czasie wystąpi masowe bezrobocie (obliczano je nawet na kilka milionów osób zdolnych do pracy). Przewidywania te nie sprawdziły się. Uważam, iż państwo socjalistyczne, zgodnie z konstytucyjną zasadą "prawa do pracy" winno dążyć do ukształtowania takiego systemu gospodarczego, który zapewni wszystkim zdolnym i chętnym do pracy, możliwość jej podjęcia. Oznacza to jednocześnie realizację zasady racjonalnego i w miarę potrzeb pełnego zatrudnienia.

Jak dotąd w państwach socjalistycznych planowanie zatrudnienia napotykało na liczne trudności. Powstały dysproporcje na ogólnym i lokalnych rynkach pracy. Do ważniejszych należą dysproporcje: terytorialne, kwalifikacyjne, w grupach zawodów, w systemie szkolnictwa i dokształcania, według płci, w systemie płac i inne. Likwidowanie owych niezgodności pozwoli bardziej właściwie zapewnić gospodarce narodowej siłę roboczą. Brak jawnego bezrobocia nie oznacza, iż mamy do czynienia z pełnym wykorzystaniem zasobów pracy. W gospodarce polskiej obserwujemy elementy ukrytego bezrobocia. Są to przede wszystkim osoby faktycznie zatrudnione, lecz nie spełniające należycie swoich obowiązków. Powody są różne: zła organizacja pracy,

niepełne wykorzystanie dnia roboczego, przestoje, braki surowcowe, nierytmiczne dostawy materiałów, paliw i surowców, częste zwolnienia z pracy z przyczyn bardziej lub mniej uzasadnionych, wysoka fluktuacja kadr itd.

Wszystkie te elementy obciążają fundusz płac przedsiębiorstwa, którego podstawą jest faktyczne wykonanie zadań produkcyjnych. Za niedociągnięcia powstałe z winy dyrekcji czy z winy pracowników płaci cała załoga. Średnia płaca w przedsiębiorstwie powstaje bowiem przez podział globalnego funduszu płac. Polityka samodzielnego przedsiębiorstwa powoduje określone implikacje dotyczące wynagrodzeń. Samorząd pracowniczy sam decyduje, czy chce utrzymywać wśród załogi osoby zbędne. Presja sił społecznych może spowodować, iż nadal w przedsiębiorstwie będzie istnieć tzw. zatrudnienie socjalne. Stan ten spowoduje obniżenie średnich płac. Sądzymy, iż w reformie gospodarczej taki stan nie będzie zadowalał załóg pracowniczych. One same zadecydują o wielkości i strukturze zatrudnienia w przedsiębiorstwie, dążąc do jego racjonalizacji.

Przeobrażenia tego typu jeszcze nie dokonały się w gospodarce polskiej. Nadal mamy do czynienia z niezrozumieniem zarówno przez pracodawcę, jak i pracowników na czym ma polegać ich własny interes społeczno-gospodarczy. Sądzymy jednak, iż wyzwolenie tych dążeń jest nieodłącznym atrybutem powodzenia reformy gospodarczej. Samorzady rozumieją, iż konieczna jest eliminacja zbędnych etatów, lepsze wykorzystanie czasu pracy, poprawa organizacji i dyscypliny, uproszczenie struktur organizacyjnych. Wszystko to spowoduje podniesienie wydajności pracy i płac. W Polsce prowadzone są intensywne badania nad ogólną atestacją stanowisk pracy, a także nad wyceną każdego stanowiska roboczego (metoda wartościowania pracy). Prace te mimo poważnego ich zaawansowania nie przyniosły jeszcze pożądanego rezultatu, stanowią one jednak, jak się sądzi, jeden z warunków powodzenia reformy gospodarczej.

W reformie gospodarczej istnieją warunki dla substytucji dogodnej kombinacji czynników produkcji. Występują jednak w dalszym ciągu ograniczenia produkcji z powodu braków materiałów, surowców i paliw, zwłaszcza tych, które Polska importuje.

W obecnych warunkach podstawowym miernikiem pracy przedsiębiorstwa winien być zysk, wówczas fundusz płac będzie sprzyjał wzrostowi zatrudnienia wszędzie tam, gdzie następuje wzrost dochodu przedsiębiorstwa, a więc tam gdzie występują wyższe wskaźniki efektywności.

W państwach socjalistycznych przez wiele lat stosowany był system zarządzania i planowania centralnego (w Polsce do 1980 r.). Powodowało to, iż przedsiębiorstwa wybierały produkcję materiałochłonną, która umożliwiała szybsze wykonanie planu. Stosowano bowiem w produkcji materialnej mierniki brutto, limitowanie funduszu płac, wielkości oraz struktury zatrudnienia. Obecny system ekonomiczny wprowadza mierniki netto dla określenia efektywności pracy przedsiębiorstwa. Likwidacja limitów przyczynia się do zainteresowania załóg w podniesieniu efektów pracy, do wzrostu wolumenu produkcji, podniesienia jakości wyrobów, oszczędności materiałów, eliminacji marnotrawstwa, wzrostu wydajności, pełnego wykorzystania czasu pracy itd. Koszty materiałowe stanowią w przemyśle polskim ok. 80-85% kosztów produkcji, są one znacznie wyższe niż w innych krajach. Zmniejszenie kosztów materiałowych oznacza rezerwę efektywności gospodarowania. Dotyczy to także oszczędności pracy żywej. Wskazane wyżej czynniki winny przyczynić się do znacznych oszczędności, spowodować wzrost funduszu płac, a tym samym średnich i indywidualnych płac w przedsiębiorstwie.

Założenia reformy gospodarczej, w tym reformy zatrudnienia, nie przyniosły do 1985 r. spodziewanych rezultatów. Nie obserwuje się wzrostu motywacji do racjonalnego gospodarowania zasobami pracy w przedsiębiorstwie, nie następują zasadnicze przemiany w strukturze zatrudnienia. Analiza stanu gospodarki narodowej za lata 1982-1985 przyczyniła się do opracowania kierunków dalszego wdrażania reformy gospodarczej. W raporcie rządowym lata te nazwano okresem wstępnego wdrażania reformy gospodarczej. Od 1987 r. wprowadza się zasady drugiego etapu reformy, którego zasadniczym celem jest podniesienie jakościowych czynników gospodarowania i zarządzania. Podobnie sprawa wygląda w realizacji zasad polityki zatrudnienia.

Obecnie w Polsce występuje zerowy wzrost zasobów pracy.

Głównym źródłem wzrostu zatrudnienia w produkcji materialnej stają się przemiany strukturalne. Winna dokonać się w różnych formach i na różnych poziomach restrukturyzacja zatrudnienia. Jej konsekwencją będzie wzrost płac realnych. Restrukturyzacja polega na przesunięciach zasobów pracy z jednych dziedzin gospodarki do tych, które spowodują wzrost produkcji materialnej i wydajności pracy, obniżkę kosztów własnych. W literaturze przedmiotu najczęściej wymienia się restrukturyzację poziomą. Są to przemieszczenia pracowników pomiędzy branżami, przedsiębiorstwami, wydziałami, stanowiskami pracy. Mówi się także o restrukturyzacji pionowej. Jest to optymalizacja nakładów i struktury produkcji. Wszystkie te poczynania winny prowadzić do lepszego wykorzystania zasobów pracy, powodować optymalne łączenie czynników produkcji, ich substytucję w kierunku wzrostu efektywności gospodarowania i wyzwolenia procesów innowacyjnych.

Trzecią formą jest restrukturyzacja jakościowa. Dotyczy ona przede wszystkim osób na stanowiskach nierobotniczych, w tym inżynierów, ekonomistów, pracowników obsługi itp. Powyższe winno prowadzić do zmniejszenia zatrudnienia pracowników umysłowych, szczególnie w administracji i pracowników biurowych. Udział tej grupy osób w ogólnym zatrudnieniu w Polsce nie jest wyższy niż w innych rozwiniętych państwach. Istnieje jednak różnica w wykonywanych funkcjach. W Polsce dominują funkcje administracyjne i usługowe. Dodajmy, iż wykonywane są one przy niskiej mechanizacji i niskim wyposażeniu technicznym oraz przy niepełnych kwalifikacjach zawodowych. Tkwią także tutaj duże rezerwy dla przemian strukturalnych. W krajach wysoko rozwiniętych osoby na stanowiskach nierobotniczych podejmują przede wszystkim prace rozwojowe i usługowe przy wysokim wyposażeniu w nowoczesny sprzęt komputerowy, maszyny liczące, nowoczesne maszyny biurowe i inne udogodnienia. Restrukturyzacja jakościowa powinna polegać na zmianie zadań i funkcji wysokowykwalifikowanej kadry inżynierów, ekonomistów, pracowników obsługi, a także na zmianie zadań wykonywanych przez średni personel administracyjny.

Przemiany strukturalne w zatrudnieniu dotyczą gospodarki narodowej jako całości oraz poszczególnych przedsiębiorstw.

Jest to restrukturyzacja w skali makro i mikro. Możliwość jej przeprowadzenia wynika z zasad reformy gospodarczej. Samodzielne przedsiębiorstwa, nie krępowane limitami, winny być zainteresowane optymalizacją struktury zatrudnienia. W systemie nakazowo-rozdzielczym mieliśmy do czynienia z ukształtowaniem się struktur formalnych, nie zawsze odpowiadających faktycznym potrzebom produkcyjnym. Kształtowały się one pod wpływem nakazów administracyjnych, często sprzecznych z potrzebami przedsiębiorstw. Obecnie dąży się do ukształtowania struktur funkcjonalnych, opartych na rachunku ekonomicznej efektywności zatrudnienia. Każde stanowisko pracy winno spełniać określoną funkcję produkcyjnie użyteczną, usługową lub pomocniczą. Warunkiem uzyskania określonych struktur jest atestacja oraz wyliczenie cen stanowisk pracy. Zbędne etaty będą likwidowane. Samorządy pracownicze postanowią, czy utrzymywać nadal zatrudnienie socjalne. Nie w pełni dostosowany do potrzeb gospodarki i kultury narodowej system kształcenia wyższego i średniego zawodowego powoduje trudności w zatrudnieniu niektórych grup zawodowych - i kierunków wykształcenia wyższego i średniego. Wolny rynek pracy zmusi niektórych absolwentów do podjęcia wysiłku przekwalifikowania lub zdobycia nowego zawodu.

Swobodne gospodarowanie funduszem płac prowadzi do przemian strukturalnych, zwłaszcza jakościowych. Restrukturyzacja wymaga celowych przedsięwzięć, zwłaszcza prowadzenia aktywnej polityki płac. Aktywna funkcja płac oznacza selektywność i zróżnicowanie, winna ona zachęcać do podejmowania prac mało atrakcyjnych bądź deficytowych. Konieczne staje się stosowanie modelu wysokich płac i optymalnego zatrudnienia, co oznacza wysokie płace za lepsze efekty produkcyjne. Przedsiębiorstwo wybierze więc tych pracowników, którzy są bardziej wydajni, stosując wobec nich wyższe wynagrodzenie. Pracownicy mało wydajni, o niskich kwalifikacjach zawodowych, nie wypełniający należycie swoich obowiązków będą musieli opuścić przedsiębiorstwo.

Nowa polityka zatrudnienia i płac aktywizuje organizacje społeczne, przede wszystkim samorządy pracownicze i związki zawodowe. Reforma gospodarcza stawia nowe warunki nie tylko co do realizacji zadań produkcyjnych, lecz także do zagadnień

społecznych. Decyzje bowiem dotyczą ludzi, ich pozycji zawodowych, płac, stabilizacji, awansu, warunków socjalnych itp.

W warunkach zerowego przyrostu zasobów pracy w latach 1982-1985, głównym źródłem zwiększenia zatrudnienia produkcyjnego miały być przemieszczenia. Obserwacja pozwala stwierdzić, iż w gospodarce narodowej skłonność do przemieszczeń była mała. Osoby zwalniane z przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej w 80% ponownie znajdują zatrudnienie w sektorze uspołecznionym, ok. 10% przechodzi do sektora nieuspołecznionego, ok. 10% podejmuje pracę na własny rachunek. Przemieszczenia nie były, jak na razie, czynnikiem wzrostu produkcji i rozwoju gospodarczego. Zmiany w gospodarce polskiej powodują konieczność badań oceny wielkości i intensywności przemieszczeń w przedsiębiorstwach. Nie dysponujemy liczbami w tym zakresie. Badania dotyczą barier i mechanizmów, które mogą sprzyjać bądź utrudniać restrukturyzację zatrudnienia. Badania te znajdują się, jak na razie, w fazie wstępnej.

Halina Mortimer-Szymczak

EMPLOYMENT PLANNING AND POLICY IN SOCIALIST COUNTRIES
(WITH SPECIAL REFERENCE TO POLAND)

The article was presented as a paper to the European Population Conference 1987, Jyväskylä, Finland, June 11-16, 1987 (mimeographed conference proceedings in English). A special role of employment is connected with the economic reform being introduced in the socialist countries. In the 80's employment became a factor limiting production growth. In Poland, employment processes are affected, to a big extent, by the socio-economic crisis. New mechanisms of the national economy functioning are realized in autonomous enterprises. They concern the regulating of size and structure of employment and wage fund. The new policy has been presented in the article against the background of the analysis of labour resources. The data are for the years 1950-1985. The authoress points at impact of extensive factors in the post-war years and at necessity of utilizing intensive factors in the national economy, including employment. There are also discussed consequences of the decision about ear-

lier-than-normal retirement (since 1975) and the right to child-care leaves and grants. This has resulted in substantial reserves of unutilized labour accompanied by a general labour deficit in the national economy. The article points at the necessity of introducing major changes in the employment policy with regard to the whole national economy and particular autonomous enterprises. Poland records zero growth of labour resources today. In this situation structural transformations, especially in employment, are indispensable. They may be different: horizontal, vertical, qualitative. So far successes in this sphere have been insignificant, and they do not guarantee a desirable increase of production and fuller utilization of labour resources. Further research in this field is necessary.