PIOTR KOŁODZIEJCZYK

INSTYTUCJONALNE ASPEKTY OGRANICZANIA BEZROBOCIA W WOJEWÓDZTWIE POZNAŃSKIM

Województwo poznańskie ze stopą bezrobocia 7,8% sytuowane jest jako najlepsze obok województwa warszawskiego w kraju. Dla mieszkańców województw północnych i wschodnich jest to poziom nieosiągalny w perspektywie wielu lat. Ze stołecznego punktu widzenia województwo jest postrzegane jako dostarczyciel 15% dochodów budżetowych. Dla sporej grupy poznaniaków jest to miejsce, gdzie trudno znaleźć pracę, utrzymać rodzinę, związać koniec z końcem. Wszystkie opinie, fakty, zjawiska mają swój początek i koniec na rynku pracy. Dlatego, być może, warto przyjrzeć się instytucjom działającym na rynku pracy i rynek ten obsługującym. Należy także podkreślić wpływ sposobów myślenia, determinujących normy postępowania na rynku pracy. Oczywiście pokazane zostaną najważniejsze instytucje działające na rynku pracy – związki pracobiorców i związki pracodawców. Z racji funkcji pełnionej przez autora najobszerniej omówione będą instytucje obsługi rynku pracy.

1. Związki pracobiorców

W województwie poznańskim działają cztery centrale związkowe. Na ich działalności silnie ciąży polityka. To racje polityczne były powodem niewielkiej aktywności tych instytucji na rynku pracy w 1990 i 1991 r. Sześćdziesięciotysięczna NSZZ „Solidarność" sprawia wrażenie, jakby bała się tych, którzy tracą na zapoczątkowanych przez Związek reformach. WPZZ zaś boi się chyba tych, którzy zyskują na tych reformach. W 1991 i 1992 r. „Solidarność" zaczęła budzić się z letargu. Jej komisje zakładowe aktywnie działały w przypadku zwolnień grupowych, np. w Poznańskiej Fabryce Maszyn Żniwnych i Fabryce Samochodów Rolniczych. Interesująca jest inicjatywa Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność" w „Teletrze" – ubezpieczenia pracowników zakładu od bezrobocia. Aktywnie działać zaczął również Zarząd Regionu, prowadząc Biuro Pośrednictwa

Pracy, tworząc Fundusz „Solidarność Bezrobotnym", żądając od pracodawców utrzymania miejsc pracy (np. w PGR Jarosławiec).

Niezwykle pożyteczne są inicjatywy KZ NSZZ „Solidarność" w HCP. W czerwcu 1992 r. powołano tu wspólnie z dyrekcją Zakładów Fundację Solidarnej Pomocy im. H.Cegielskiego. Zadaniem Fundacji jest przejęcie funkcji socjalnych przedsiębiorstwa (hotele pracownicze, żłobki, mieszkania zakładowe, ośrodki wczasowe, stołówki). Dzięki prowadzonej przez Fundację działalności gospodarczej (np. wytwórnia wód gazowanych) Zakład nie obciąża swych wyrobów kosztami działalności socjalnej, pracownicy HCP mają tańsze od rynkowych wczasy, a 300 byłych pracowników HCP pracę w Fundacji. Działania na rzecz ograniczenia bezrobocia podejmują również struktury WPZZ. Podpisano umowę z działającym na terenie byłej NRD Związkiem Obrony Bezrobotnych o podjęciu wspólnych działań zmierzających do przekwalifikowania osób bezrobotnych. Autorowi nie są znane inicjatywy rolniczych związków NSZZ „Solidarność" Rolników Indywidualnych i Wojewódzkiego Związku Kółek i Organizacji Rolniczych zmierzające do ograniczenia bezrobocia.

2. Instytucje pracodawców

Próba określenia roli, jaką pełnią te niewątpliwie najważniejsze dla rynku pracy instytucje, nie jest łatwa. Obraz zaciemniają bowiem powiązania polityczne, zmienne i niespójne prawo, słabość instytucji rządowych kontrolujących gospodarkę. Zatrudniający jeszcze niedawno większość Wielkopolan szefowie firm uspołecznionych publicznie narzekają na kłopoty. Znane z pierwszych stron gazet nazwiska najbogatszych prywatnych biznesmenów nie pojawiają się na czele list największych płatników podatków czy firm zatrudniających największą liczbę osób. Pracodawcy z wielkim trudem integrują się dla obrony swoich interesów. Choć wydaje się, że minął już okres, gdy każde ugrupowanie polityczne miało „swoją" izbę gospodarczą, to jednak w dalszym ciągu działa na terenie Poznania blisko 20 organizacji pracodawców lub działaczy gospodarczych. Wydaje się, że dominującą pozycję wśród przedsiębiorców zaczyna odgrywać Wielkopolska Izba Przemysłowo-Handlowa „Poznań". Nie widać tendencji integracyjnych wśród przedsiębiorców branży rolniczej (trzy izby i jedno towarzystwo) oraz wśród produkujących dla odbiorców zagranicznych lub z udziałem obcego kapitału (trzy izby i jedna agencja). Stan rozproszenia organizacyjnego nie sprzyja ingerencji instytucji pracodawców w gospodarkę, a co za tym idzie – w rynek pracy. Każdy z pracodawców prowadzi swoją politykę, co zmniejsza szansę ograniczenia bezrobocia. Ostatnio jednak pojawiły się wyraźne tendencje do organizowania się pracodawców dla obrony swych interesów, często zagrożonych dziką (bądź nawet mafijną) konkurencją. Przykład zrzeszającej 102 firmy Izby Budowlanej – deklarującej zasadę konkurencji wewnątrz Izby – jest tego dowodem. Kilka samorzutnie powstałych organizacji Radio-Taxi jest wyrazem skutecznej organizacji obrony własnych warsztatów pracy, a przy tym (co cieka-

we) walki o interes klientów. Pracodawcy, nie dostrzegając korzyści z integracji działań gospodarczych, zaczynają dostrzegać korzyści z działań na rzecz zmian na rynku pracy. Najbardziej znaczące działania to szkolenie pracowników w nowych specjalnościach rynkowych: zarządzania, marketingu, akwizycji, bankowości, asystenta menedżera, obsługi i konserwacji sprzętu komputerowego, ochrony mienia i wiele innych. Szkolenia te podejmują zarówno firmy (ZETO, „Janal", APP), banki komercyjne (Szkoła Bankowa przy Banku Staropolskim) czy instytucje wspomagające biznes (jak PTE, Fundacja EKOS czy Izba Skarbowa). Są to nieliczne przykłady instytucji, które jeszcze rok temu nie myślały o działalności szkoleniowej.

Na terenie województwa działa też **8 prywatnych biur pracy** – biur o wąsko zarysowanych specjalnościach: sekretarki, absolwenci, kadra zarządzająca itp. Działalność niektórych biur pracy opiera się na własnych szkołach lub kursach (sekretarki, księgowi).

3. Instytucje obsługi rynku pracy

Spośród licznych instytucji obsługujących rynek pracy omówię działalność zaledwie trzech: administracji pracy, administracji oświatowej i instytucji szkoleniowo-edukacyjnych oraz administracji rządowej ogólnej i samorządowej. Te trzy instytucje – często powiązane formalnie lub funkcjonalnie – mają bowiem największy wpływ na ograniczenie bezrobocia w województwie poznańskim.

Działalność **administracji rządowej ogólnej** obejmuje m.in. dwa typy działań: prywatyzację i politykę regionalną. Wojewoda poznański jako priorytety w tych działaniach stawia promocję zatrudnienia. W ramach przygotowań do procesów prywatyzacyjnych nie skorzystano z pokusy łatwej drogi likwidacji w przypadku takich zakładów, jak „Agromet" Opalenica, „Fada" Gniezno czy „Polania". Prowadzone skutecznie działania naprawcze uratowały setki miejsc pracy. Podobnie realizowane są te elementy polityki regionalnej, w stosunku do których wojewoda poznański może podjąć odpowiednie działania. Do nich należy głównie przyciąganie kapitału zagranicznego i promocja inwestycji infrastrukturalnych. Z bardziej znaczących sukcesów wymienić należy inwestycje „Coca-Coli" i cokolwiek kontrowersyjne dokończenie Wielkopolskich Zakładów Przemysłu Tłuszczowego w Szamotułach. Działania te skutkować będą w przyszłości setkami miejsc pracy. Korzystny zapis – bo gwarantujący utrzymanie pełnego zatrudnienia – uzyskano w kontrakcie sprzedaży fabryki „Amino". Takich sukcesów administracja rządowa województwa poznańskiego nie osiągnęła przy promocji inwestycji infrastrukturalnych lub budownictwa, inwestycji tworzących miejsca pracy i nakręcających koniunkturę. Przyczyny były różne: brak pieniędzy, arbitralne rozstrzygnięcia rządowe (kolej) lub widoczna bezradność administracji w kontaktach z bezwzględnym polskim kapitalizmem (autostrada A-2).

Spore sukcesy w promowaniu rozwoju gospodarczego mają samorządy województwa poznańskiego. Działalność wspólnej Agencji Rozwoju gmin Kwilcz,

Sieraków i Chrzypsko, plany gminy Tarnowo Podgórne czy wreszcie inicjatywy Biura Promocji Miasta w Poznaniu zaowocują w przyszłości powstaniem wielu miejsc pracy.

Istotne z punktu widzenia rynku pracy są zmiany zachodzące w systemach edukacyjnych. Wspólne działania poznańskiego Kuratorium Oświaty i Wychowania oraz Wojewódzkiego Biura Pracy przyniosły kilka ciekawych inicjatyw. Jedną z nich jest zmiana modelu kształcenia ponadpodstawowego. Zapoczątkowana została tendencja do zwiększenia naboru młodzieży do liceów ogólnokształcących i liceów zawodowych, kosztem liczby uczących się w zasadniczych szkołach zawodowych. Korzyści dla rynku pracy są oczywiste: wydłużenie okresu nauki, podejmowanie decyzji o wyborze zawodu przez pełnoletnich absolwentów. Dopełnieniem tego systemu jest instytucja Centrum Kształcenia Ustawicznego, w którym dojrzały absolwent liceum będzie mógł zdobyć konkretny zawód na krótkim, zorganizowanym zgodnie z potrzebami rynku pracy, kursie. Takich pracowników, wykształconych i umiejących dostosować swoje kwalifikacje do potrzeb rynku pracy, gospodarka potrzebuje i potrzebować będzie. Kolejną wspólną inicjatywą Kuratorium Oświaty i Wychowania i Wojewódzkiego Biura Pracy jest próba wprowadzenia do ostatnich klas liceów cyklu wykładów o rynku, przedsiębiorczości, umiejętności poszukiwania pracy. Poza wdrożonymi przez Kuratorium zmianami systemowymi pojawiło się kilka ciekawych autorskich programów na poziomie szkół średnich. W 1992 r. na potrzeby rynku pracy zareagowały niektóre wyższe uczelnie Poznania. Przykładem może być masowy nabór na Wydział Prawa (UAM) czy kursy leczniczego masażu dla średniego personelu medycznego (AWF). Jako całość system szkolnictwa wyższego Poznania trwa jednak w postaci ukształtowanej w PRL, mimo iż wielu poznańskich naukowców tworzy aktywnie niepaństwowe szkoły o poziomie akademickim. Podobną inercją dotknięte są takie instytucje szkoleniowe, jak np. Zakład Doskonalenia Zawodowego.

Administracja pracy do końca 1992 r. była elementem rządowej administracji ogólnej, zaś od 1 stycznia 1993 r. stanowi administrację specjalną, podległą ministrowi pracy i polityki socjalnej. Na terenie województwa poznańskiego działa dziewięć rejonowych biur pracy, nadzorowanych z upoważnienia wojewody przez Wojewódzkie Biuro Pracy. Instrumentem oddziaływania na rynek pracy jest dla tych biur Fundusz Pracy. Środki Funduszu przeznaczone są na osłonę socjalną bezrobotnych (zasiłki: dla bezrobotnych, rodzinne, pielęgnacyjne), refundacje kosztów kształcenia młodocianych i aktywne formy walki z bezrobociem. W miarę zwiększania się kłopotów budżetowych i wzrostu bezrobocia maleją wydatki na aktywne formy walki z bezrobociem: prace interwencyjne, roboty publiczne, szkolenia i przekwalifikowania, pożyczki na tworzenie miejsc pracy. Wielkość nakładów finansowych na te cele i osiągnięte efekty ograniczania bezrobocia ilustrują tabele 1 i 2.

Nie są to jedyne efekty ograniczania bezrobocia osiągnięte przez biura pracy. W ciągu jedenastu miesięcy 1992 r. dzięki skierowaniu biur stałą pracę podjęło 5517 osób, dla 1312 zorganizowano prace krótkookresowe przy inwestycjach infrastrukturalnych (wysypiska śmieci, linie telefoniczne i inne).

Tabela 1

Wydatki z Funduszu Pracy (mld zł)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992 (I - XI)
Ogółem	73,6	228,4	375,4
Aktywne formy walki z bezrobociem	26,2	16,9	8,5
Udział form aktywnych w wydatkach ogółem (w %)	35,6	7,4	2,3

Tabela 2

Efekty ograniczania bezrobocia

Wyszczególnienie	1990	1991	1992 (I - XI)
Liczba osób:			
– objętych szkoleniem	330	606	1360
– zatrudnionych przy pracach interwencyjnych	2870	1484	986
– zatrudnionych przy robotach publicznych*	–	–	326
Stworzone dzięki środkom Funduszu Pracy miejsca zatrudnienia	1462	388	18

*Dopiero od 1992 r. istnieją prawne możliwości organizowania robót publicznych.

Prognozy rozwoju zatrudnienia dają dobre podstawy do koordynowania organizowanych w poszczególnych gminach robót publicznych dla inwestycji infrastrukturalnych o zasięgu ponadgminnym. Celowi temu służyć będzie powołanie i przeszkolenie liderów grup podejmujących roboty publiczne. Instytucją współdziałającą będzie Polsko-Amerykański Instytut Przedsiębiorczości. Administracja pracy stara się ograniczać bezrobocie również przez promowanie przedsiębiorczości. Celowi temu służyć ma budowany wspólnie z Zarządem Miasta Poznania Poznański Inkubator Przedsiębiorstw oraz szkolenia multiplikacyjne prowadzone przez pracowników Uniwersytetu Ohio.

Istotnym problemem administracji pracy jest brak ludzi i pieniędzy, a bez tego ograniczanie bezrobocia na szeroką skalę nie jest możliwe. W województwie poznańskim **jeden pracownik biura pracy obsługuje 242 bezrobotnych** – dla porównania w Szwecji – 9 bezrobotnych, w Niemczech – 37, w Wielkiej Brytanii – 98, a średnia w Europie wynosi 80 (Informacja NIK – listopad 1992 r.). Jeśli zaś chodzi o pieniądze to trzeba jasno powiedzieć, iż aktywne formy walki z bezrobociem w województwie poznańskim finansowane były z nie płaconych składek ZUS, zaliczek z tytułu podatku dochodowego i innych obligatoryjnych świadczeń Funduszu Pracy. Zaległe płatności biur pracy w dniu 30 listopada 1992 r. wynosiły 75 mld zł – 20% tegorocznych wydatków.

4. Świadomość uczestników gry rynkowej

Istotnym elementem ograniczania bezrobocia w województwie poznańskim jest stan świadomości partnerów na rynku pracy. Spadek produkcji w województwie

był szybszy niż spadek liczby zatrudnionych. Wskaźnik wydajności pracy spadł w latach 1989-1991 wyraźnie. Dlaczego tak się działo? Był to czynnik presji związków zawodowych na utrzymanie zatrudnienia, nawet kosztem możliwego wzrostu zarobków, czasami zaś chęć utrzymania przez pracodawcę wykwalifikowanej załogi – trudnego do zastąpienia czynnika produkcji.

Takie pozytywne motywacje widać było jednak wyłącznie u aktywnych uczestników rynku pracy. U bezrobotnych dominowała chęć utrzymania za wszelką cenę niegdysiejszego statusu. Stąd przełamywana powoli niechęć do przekwalifikowań czy częste deklarowanie chęci podjęcia wyłącznie takiej pracy, która przynosi ponadprzeciętne dochody. Powszechne jest przyzwolenie społeczne (również niektórych pracodawców) na podejmowanie przez bezrobotnych pracy „na czarno". Postawy takie rodzą napięcia na rynku pracy – trudno znaleźć szwaczkę, murarza, spawacza, kierowcę, mimo iż sporo osób o takich kwalifikacjach pobiera zasiłek dla bezrobotnych. Inną barierą ograniczania bezrobocia w województwie poznańskim jest przełamywany powoli opór samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu problemów rynku pracy. Zaledwie co trzecia gmina województwa zorganizowała prace publiczne lub interwencyjne, jednak związanie dochodów gminy z dochodami jej mieszkańców wyraźnie zaktywizowało władze gminne.

Zakończenie

Z powyżej zarysowanych uwag wyłaniają się trzy grupy wniosków o różnym stopniu oczywistości:

1) W poznańską gospodarkę należy wpuścić pieniądze, tworząc sekwencję: miejsce pracy – zarobek – wydatek na produkt wytworzony przez innego uczestnika gry rynkowej – popyt na ten produkt – kolejne miejsce pracy itp.

2) Ograniczanie bezrobocia oprócz pieniędzy wymaga również spójnej polityki wszystkich partnerów na rynku pracy. Brak silnej reprezentacji pracodawców, artykułującej interesy i obowiązki środowisk biznesu, uniemożliwia wypracowanie takiej polityki. Oczekując na powstanie takiej reprezentacji, należy budować mechanizmy współdziałania instytucji działających na rynku pracy.

3) Mimo wielu pozytywnych przeobrażeń świadomości w ostatnich trzech latach w dalszym ciągu wszyscy partnerzy działający na rynku pracy tkwią mentalnie w komunizmie stanu wojennego: niski etos pracy pracobiorców, brak świadomości społecznych konsekwencji decyzji podejmowanych przez coraz bardziej drapieżnych pracodawców, brak mobilności u bezrobotnych. Tę barierę znieść może współdziałanie ośrodków opiniotwórczych: świata nauki i środków przekazu.

Wnioskiem końcowym zaś jest stwierdzenie, że choć wątłe, lecz jednak żywe tradycje Piotra Wawrzyniaka i Hipolita Cegielskiego dawałyby lepsze owoce, gdyby tchnąć ich ducha w infrastrukturę rynku pracy: prawo, banki...