

Eugeniusz Wojciechowski*

GOSPODAROWANIE ZASOBAMI PRACY W GOSPODARCE KOMUNALNEJ

1. WSTĘP

Niniejsze opracowanie stanowi syntezę badań przeprowadzonych w ramach zadania "Gospodarowanie zasobami pracy w gospodarce komunalnej" (nr 08.01.2.16), będącego częścią CPBP "Człowiek i praca w społeczeństwie socjalistycznym". Badanie zostało przeprowadzone w latach 1987-1990. Wcześniejsze, cząstkowe analizy zostały zawarte w dwóch raportach przejściowych. Na całość badania składają się cztery płaszczyzny funkcjonalne: a) analiza teoretyczna, b) analiza danych statystycznych, c) analiza informacji ankietowych, d) część projekcyjna (modelowa).

Przedmiotem analizy była szeroko pojmowana problematyka zatrudnienia (łącznie z systemem motywacyjnym w gospodarce komunalnej, w obrębie przedsiębiorstw komunalnych).

Założeniem wyjściowym było przyjęcie stwierdzenia, że gospodarowanie zasobami pracy w gospodarce komunalnej stanowi w większym stopniu układ różnych, najczęściej nieskojarzonych rozwiązań organizacyjno-prawnych i ekonomiczno-finansowych, aniżeli spójny i kompleksowy system. Działanie to doprowadziło do ujawnienia wielu dysproporcji i dysharmonii, rzutujących na sprawność procesu świadczenia usług komunalnych.

Naczelnym celem badania była identyfikacja zmian dotyczących kształtowania się zatrudnienia oraz próba określenia kierunków racjonalizacji gospodarki zasobami pracy w gospodarce komunalnej. Posiadał on trojaki charakter.

Po pierwsze - poznawczy; zamierzeniem było wyspecyfikowanie teoretycznych przesłanek dla sformułowania realizacji polityki zatrudnienia.

Po drugie - aplikacyjny, tzn. przedstawienie wniosków o walorach diagnostycznych.

* Prof. dr hab. w Zakładzie Gospodarki Komunalnej UŁ.

Po trzecie - utylitarny, tj. określenie zarysu pożądaných (modelowych) zmian dla budowy racjonalnego systemu gospodarowania zasobami pracy w gospodarce komunalnej.

Zakres rzeczowy badania obejmował przedsiębiorstwa komunalne posiadające status użyteczności publicznej. Przedsiębiorstwa te prowadziły działalność w następujących branżach: miejskiej komunikacji publicznej, gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej, komunalnej energetyki cieplnej, oczyszczania miast, drogownictwa miejskiego, gospodarki komunalnymi zasobami mieszkaniowymi, gazownictwa bezprzewodowego oraz pozostałych usług komunalnych (cmentarnictwo i usługi pogrzebowe, sprzętowe itp.).

Zakres przestrzenny badania zawiera trzy zasadnicze płaszczyzny analizy: gospodarkę komunalną jako całość, wg przekrojów regionalnych oraz w skali przedsiębiorstwa. Zakres czasowy obejmował badanie zjawisk i procesów w latach 1975-1988.

Analiza w badaniu posiada charakter opisowy i statystyczny. W części liczbowej wykorzystano proste metody analizy statystyczno-matematycznej. Dobór materiałów faktograficznych oraz sposób analizy pozwolił na ujęcia porównawcze, przestrzenne, ekonomiczne i branżowo-gałęziowe.

Użyteczną technikę zebrania materiałów źródłowych w przedsiębiorstwach stanowił kwestionariusz ankietowy pozwalający uzyskać dane jakościowe (opiniotwórcze) i liczbowe dotyczące zatrudnienia oraz płac w kolejnych latach badania.

2. WAŻNOŚĆ PODJĘTEJ PROBLEMATYKI BADAWCZEJ

Podjęty w badaniu temat posiada istotne znaczenie, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. W kwestii zatrudnienia i powiązanych z nim płac brak jest w gospodarce komunalnej solidnych podstaw teoretycznych dla rozwinięcia badań stosowanych, a następnie tworzenia zadowalających rozwiązań praktycznych. Obszar będący przedmiotem zainteresowania ma duże znaczenie nie tylko dla działania samych przedsiębiorstw komunalnych, lecz również dla samorządów terytorialnych i ich organów. Przedsiębiorstwa komunalne stały się z mocy prawa własnością tych samorządów, dlatego nie jest obojętne jak przebiega proces funkcjonowania tych jednostek gospodarczych. Nadto, organy samorządu terytorialnego w różnej formie i zakresie będą wpływać na procesy realne zachodzące w przedsiębiorstwach komunalnych, a w tym na zatrudnienie i płace.

Na ważność problematyki zatrudnieniowo-płacowej w działalności komunalnej wskazują liczne akcje protestacyjne i strajkowe w 1989 i

1990 r. Obok wielu postulatów na pierwszy plan wysuwały się postulaty uregulowania problemów płacowych, struktur zatrudnienia i przerostów administracyjnych. Zagadnienia te wiążą się integralnie z brakiem kompleksowego i spójnego systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw użyteczności publicznej, w których dominujący udział posiadają przedsiębiorstwa komunalne.

Problematyka zatrudnienia i związana z nią problematyka płac jest, jak dotąd, rzadko podejmowana w opracowaniach teoretycznych i badaniach empirycznych. Uznać to należy za poważną lukę w zakresie wiedzy o procesach i zjawiskach w dziedzinie gospodarki komunalnej i ekonomice przedsiębiorstwa komunalnego w ogóle, a w dziedzinie zatrudnienia w szczególności.

Powściągliwość w podejmowaniu tej problematyki należy upatrywać w trzech zasadniczych przyczynach. Po pierwsze - jest nią charakter i warunki realizacji zadań komunalnych. Dość powszechnie zwykło się wysuwać na plan pierwszy urządzenia techniczne (infrastrukturę) jako materialną podstawę świadczenia usług. Jest to wyraźne uproszczenie pojmowania strony czynnikowej w gospodarce komunalnej. Istotna rola komplementarna przypada również czynnikowi zatrudnienia. Po drugie - praca ludzka w gospodarce komunalnej polega w większej mierze na spełnianiu funkcji obsługi urządzeń, aniżeli bezpośrednim wytwarzaniu usług. Niekiedy, niesłusznie, zatrudnieniu przypisywana jest niejako rola drugorzędna w procesie usługowym. Po trzecie - pełnienie przez gospodarkę komunalną właśnie funkcji usługowych doprowadziło do nadania jej znaczenia stricte służebnego wobec innych rodzajów działalności, co sprawiło, że działalność ta nigdy nie była istotnym przedmiotem badań z punktu widzenia problematyki zatrudnieniowej.

Zatrudnienie nie znajduje należytego odbicia w stosunku do roli, jaką pełni czynnik ludzki w procesie świadczenia usług komunalnych. Zgodnie z odczuciami teoretyków i prawników gospodarki komunalnej źródła słabego funkcjonowania i rozwoju tej działalności należy upatrywać m. in. w sferze zatrudnienia. Potwierdzają to pośrednio także wyniki badań empirycznych. Mimo powszechnie sygnalizowanego w gospodarce komunalnej niedoboru kadr i zjawiska odpływu ich do innych działów gospodarki narodowej, należy tworzyć warunki dla wzrostu zatrudnienia, a jednocześnie racjonalizować wykorzystanie istniejących kadr.

Rozwiązania cząstkowe mają w istocie charakter paliatywny, nie rozstrzygający w sposób pełny podjętego problemu. Konieczne są w tej mierze dalekosiężne zmiany systemowe. Wiele problemów związa-

nych z zatrudnieniem i płacami w gospodarce komunalnej musi być siłą rzeczy rozwiązywanych w skali ponadgminnej, a nawet krajowej. Stąd też odpowiedzialność (przynajmniej w okresie budowy modelu docelowego) spada zarówno na organy państwowe, jak i władze lokalne.

Nie ulega wątpliwości, że wiele samorządów terytorialnych wobec początkowej, znacznej słabości finansowej będzie miało dość nikłą możliwość wpływu na kształt polityki zatrudnieniowej w gospodarce komunalnej, choć szanse takie są, pod warunkiem przeprowadzenia radykalnych przeobrażeń, w tym instytucjonalno-własnościowych. Znaczny wysiłek muszą podjąć wreszcie same przedsiębiorstwa komunalne nie nawykłe przez dziesiątki lat do działań proefektywnościowych.

3. WYNIKI BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Przeprowadzone badanie pozwoliło na sformułowanie następujących wniosków analitycznych:

1. Zatrudnienie w gospodarce komunalnej charakteryzuje się wyraźnie specyfiką związaną z warunkami techniczno-organizacyjnymi i czynnikami ekonomiczno-społecznymi.

2. Źródła słabości gospodarki komunalnej z punktu widzenia zatrudnienia tkwią zarówno w jego deficycie, jak i nieracjonalnym wykorzystaniu.

3. Potwierdzone zostało występowanie bariery zatrudnieniowej i płacowej, hamującej sprawność prowadzenia statutowej działalności przedsiębiorstw komunalnych.

4. W gospodarce komunalnej utrwalił się szczególnie wyraźnie deficyt pracowników i związane z tym trudności. Konieczność realizacji coraz większej skali zadań pogłębia niesprzyjające i niekorzystne tendencje. Należy do nich zaliczyć:

a) zmniejszanie się zakresu rzeczowego usług oraz jaskrawe pogarszanie się ich jakości,

b) spadek poziomu zatrudnienia, zwłaszcza w grupach podstawowych, co stanowi poważne zagrożenie dla ciągłości procesu świadczenia usług,

c) rażące dysproporcje między normami obsad i obsługi a faktycznymi poziomami zatrudnienia,

d) wzrost intensywności pracy.

5. Niedobór kadr ma w znacznej mierze charakter względny. Badanie potwierdziło zjawisko występowania widocznych przerostów zatrudnienia w grupie administracyjnej i w sferze zarządu.

6. Większość badanych przedsiębiorstw sygnalizowała potrzebę

wzrostu zatrudnienia. Wydaje się jednak, że popyt ten jest w znacznym stopniu pozorny i wynika z takich okoliczności, jak:

- a) wyolbrzymionej pracochłonności,
- b) niskiej jakości urządzeń technicznych, co prowadzi do wysokiej awaryjności,
- c) nieracjonalnej organizacji pracy i zarządzania.

7. Analizowane przedsiębiorstwa posiadały na ogół dużą swobodę decydowania o stanie i strukturze zatrudnienia. Zestawienie wniosków o "sztucznym" charakterze części popytu oraz niechęci do podejmowania zmian racjonalizujących dowodzi, że przedsiębiorstwa nie były poddawane presji proefektywnościowej. Niemalże znaczenie miał tutaj ułomny system ekonomiczno-finansowy tych przedsiębiorstw. Uwagę tę potwierdzają duże wahania zmian dotyczących poziomu i struktury zatrudnienia. Wahania te dowodzą z jednej strony braku stabilności warunków zewnętrznych, z drugiej zaś powodują podejrzenie, że decyzje w tej mierze podejmowane są żywiołowo, pod wpływem narastających trudności.

Jak wykazują badania, przedsiębiorstwa okazały się bardziej wrażliwe na rozwiązania systemowe w sferze płacowej aniżeli w procesie racjonalizowania struktur zatrudnienia.

8. Mimo autonomiczności w kształtowaniu przez przedsiębiorstwa swojego zatrudnienia miała miejsce w niektórych przypadkach ingerencja ze strony organów założycielskich. Stanowi to przejaw "ręcznego sterowania" przedsiębiorstwem, a zarazem relikw scentralizowanego systemu nakazowo-rozdzielczego.

9. W strukturze zatrudnienia znajduje wyraźnie odbicie wpływ czynników ekonomicznych, technicznych i organizacyjnych.

a. Duża część działalności skoncentrowana jest w przedsiębiorstwach jednobranżowych. Zachodzące zmiany organizacyjne potwierdziły tendencje decentralizujące, polegające na przejmowaniu tych zadań przez przedsiębiorstwa wielobranżowe, zwykle o zasięgu miejskim. Dążenie do budowy systemu samorządności terytorialnej umocniło ten kierunek zmian.

b. Analiza struktur zatrudnienia wg kwalifikacji zawodowych i funkcji (charakteru pracy) wskazuje, że są one niekorzystne. Udział pracowników nie posiadających przygotowania zawodowego i zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych kształtuje się na zbyt wysokim poziomie. Zaskakujące jest, że przedsiębiorstwa nie uznają niskiego poziomu kwalifikacji za znaczącą przyczynę trudności w zaspokojeniu potrzeb komunalnych.

c. W badanych jednostkach zaznaczyło się daleko idące zróżnicowanie zatrudnienia i jego struktury pod względem branżowym i rodzajowym, co w przypadku gospodarki komunalnej jest rzeczą w pełni zrozumiałą.

d. W strukturze zatrudnienia ujawniły się dysproporcje przestrzenne. Przerosty zatrudnienia wystąpiły w województwach powstałych po 1975 r. oraz w województwach uprzemysławianych i urbanizujących się. Z kolei spadek zatrudnienia dotyczył województw już istniejących, zwłaszcza obejmujących obszar aglomeracji.

e. Widocznej polaryzacji ulega struktura zatrudnienia wg kryterium branżowego. Udział takich dziedzin działalności jak: zielen miejska, oczyszczanie miast, drogownictwo i gazownictwo bezprzewodowe spada na rzecz zatrudnienia w komunikacji miejskiej, gospodarce wodociągowo-kanalizacyjnej i ciepłowniczej komunalnej. Tendencje te zaobserwować można zarówno w skali kraju, jak i przekrojów regionalnych.

10. W analizowanej zbiorowości przedsiębiorstw nie zaznaczył się związek pomiędzy wielkością i strukturą zatrudnienia a charakterem form organizacyjnych i zasięgiem terytorialnym. Brak związku wystąpił również między zatrudnieniem, płacami, wydajnością pracy a efektami gospodarowania. Spostrzeżenia te potwierdzają dodatkowo niespójność i ułomność obowiązującego przedsiębiorstwa komunalne systemu ekonomiczno-financeowego.

11. Wydajność pracy w przedsiębiorstwach komunalnych - jako miara efektywności gospodarowania - posiada ograniczoną przydatność i wymaga krytycznej interpretacji. Charakterystyczną cechą gospodarki komunalnej jest to, że wydajność pracy ludzkiej nie jest bezpośrednio uzależniona od stopnia zaangażowania pracowników, lecz przede wszystkim od sprawności urządzeń i nasilenia potrzeb komunalnych. Nadto, istotny wpływ wywierają załady ustalania cen na usługi komunalne. Mechanizm ten prowadzi do konieczności zasilania przedsiębiorstw komunalnych dotacją wyrównującą niejako "mechanicznie" rentowność działalności. Istotną zatem rolę odgrywać powinny mierniki związane z wykorzystaniem czynników wytwórczych, w tym majątku i zatrudnienia.

12. Działalność komunalna charakteryzuje się znaczną pracochłonnością. Potwierdza to duży udział wynagrodzeń w kosztach działalności. W rzeczywistości jest on znacznie większy, ponieważ należy uwzględnić również inne pozycje kosztów związanych z pracą. Zatrudnieni w gospodarce komunalnej działają w trudnych warunkach. Uciążliwość ich sprawia, że duża część pracowników przebywa w obsza-

rach stałego zagrożenia dla zdrowia i życia, co powoduje znaczną wypadkowość i choroby. Ciężkie warunki pracy zostały uznane przez przedsiębiorstwa za istotny czynnik rozwoju zatrudnienia.

13. Uciążliwe warunki pracy oraz relacje płacowe sprawiają, że zjawisko fluktuacji kadr w gospodarce komunalnej kształtuje się na relatywnie wysokim poziomie. Wprowadza to w konsekwencji poważne zakłócenia w procesie świadczenia usług i obniżaniu ich jakości. Wyższe wskaźniki płynności kadr zaznaczyły się na ogół w małych przedsiębiorstwach komunalnych. Jest to zrozumiałe, ponieważ wyższym poziomem płac charakteryzowały się przedsiębiorstwa duże, przede wszystkim jednobranżowe.

14. Poziom wynagrodzeń w przedsiębiorstwach komunalnych odbiega wyraźnie od innych grup pracowniczych. Wynagrodzenia w tych przedsiębiorstwach nie są atrakcyjne dla poszukujących lub zamierzających zmienić miejsce pracy. Siła przedsiębiorstw w dążeniu do zapewnienia sobie konkurencyjnej pozycji na rynku pracy poprzez wzrost płacy jest praktycznie mała, wręcz żadna. Przedsiębiorstwa komunalne są słabymi pod względem finansowo-ekonomicznym podmiotami i nie mają aktualnie możliwości wykorzystania na szerszą skalę mechanizmów proefektywnościowych. Większość przedsiębiorstw za podstawową przyczynę utrudniającą wzrost zatrudnienia uważa właśnie niskie i mało konkurencyjne płace.

15. W ramach samej gospodarki komunalnej zaznaczyły się widoczne dysproporcje w poziomie wynagrodzeń, znajdujące także wyraz przestrzenny.

16. Oceny kadry kierowniczej i jej zadania premiowe były na ogół powiązane ze statutową działalnością przedsiębiorstw. Szczególnego podkreślenia wymaga jednak wysoka pozycja kryterium sprawnego wykonywania zaleceń organu założycielskiego. Pozaekonomiczny charakter tego typu oceny dowodzi silnego podporządkowania wielu przedsiębiorstw tym organom, co wynika bardziej z "lokalnych układów zależności", aniżeli przesłanek formalno-merytorycznych. Zjawisko to ujawniło się przede wszystkim w przedsiębiorstwach działających w małych miastach.

17. Wprowadzone w przedsiębiorstwach systemy motywacyjne nie przełamały zasadniczej bariery wzrostu zatrudnienia i nie zapewniły czytelnego związku pomiędzy wynagrodzeniami a wynikami działalności. Za pozytywne zmiany w tym zakresie przedsiębiorstwa uznały poprawę proporcji płac oraz ich pewne zróżnicowanie, choć wśród pracowników dominowała wyraźnie presja do wyrównywania płac. Postawy te są wyrazem dążeń egalitarystycznych i prymitywnego pojmowania

zasady sprawiedliwości społecznej. Tendencje te niwelowały w gruncie rzeczy korzystne zmiany w systemach wynagrodzeń.

18. Obraz opinii dotyczących celów systemu motywacyjnego jest dość zgodny z ogólną filozofią przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Badane przedsiębiorstwa minimalizowały relatywnie rolę zysku, zaś eksponowały efektywność gospodarowania (obniżka kosztów, wydajność) i rolę efektów rzeczowych.

19. Regulaminowy podział funduszu nagród z zysku w większości analizowanych przedsiębiorstw nie był związany ze wzrostem efektywności gospodarowania. Głównym kryterium był okres zatrudnienia, co świadczy o ograniczeniu motywacyjnego oddziaływania tej formy wynagrodzeń.

20. Wprowadzane zasady regulowania wypłat wynagrodzeń nie przyniosły daleko idących zmian. Mimo ogarnięcia coraz większej liczby przedsiębiorstw komunalnych systemem ulg lub zwolnień od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, dla stworzenia większych możliwości finansowych, nie przyczyniło się to do złagodzenia bariery zatrudnieniowej i płacowej.

21. Poprawa sytuacji w zatrudnieniu traktowana jest przez przedsiębiorstwa jako jedno z głównych źródeł wzrostu poziomu usług. Obok środków produkcji, wielkość zatrudnienia i płac traktowane są jako główne przyczyny trudności w zaspokajaniu potrzeb komunalnych.

4. KIERUNKI RACJONALIZACJI SYSTEMU GOSPODAROWANIA ZATRUDNIENIEM W GOSPODARCE KOMUNALNEJ

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że rozwiązania doskonalące system gospodarowania kadrami w gospodarce komunalnej mają charakter cząstkowy i mało proefektywnościowy. Rozwiązywanie problemu zatrudnienia w tej dziedzinie działalności gospodarczej musi opierać się na głębokich przeobrażeniach systemowych, zarówno w gospodarce narodowej jako całości, jak i w samej gospodarce komunalnej. Docelowy model gospodarowania zasobami pracy w sferze komunalnej uwzględniać powinien dwie płaszczyzny: a) stricte zatrudnieniową, związaną z decyzjami dotyczącymi kształtowania stanu i struktury zatrudnienia, b) motywacyjną, w dziedzinie kształtowania środków na wynagrodzenia. Mimo bezpośredniego związku zachodzącego pomiędzy tymi płaszczyznami, występują w nich odmienne przesłanki i warunki podejmowania decyzji.

Bliższego wyjaśnienia wymaga zakres przedmiotowy postulowanych zmian. Do maja 1990 gospodarka komunalna traktowana była przedmiotowo, jako jeden z działów gospodarki narodowej. Mocą ustawy o samorządzie terytorialnym gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego stała się podmiotem w sensie wiedzy publicznej i w sensie decyzji gospodarczych. Tym samym gospodarka komunalna nabrała dawnego charakteru podmiotowego, przez co należy rozumieć całokształt funkcji ekonomicznych, społecznych pełnionych przez organy gminy, czyli całokształt gospodarki będącej w ich gestii. W świetle tego propozycje modelowe dotyczą jedynie komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Część dotychczasowych przedsiębiorstw komunalnych została wyłączona z procesu komunalizacji i pozostaje podporządkowana administracji rządowej.

Skuteczność rozwiązań szczegółowych zależy od zmian systemowych w skali całej gospodarki i gospodarki władz lokalnych. Zmiany systemowe obejmują mechanizm funkcjonowania gospodarki jako całości i sposób prowadzenia polityki gospodarczej. Elementy te wywierają będą istotny wpływ na warunki gospodarowania zasobami pracy w przedsiębiorstwach komunalnych. Z kolei władze lokalne będą kształtować politykę zatrudnieniową w tych przedsiębiorstwach poprzez wpływanie na warunki pracy i płacy oraz ich kondycję finansową. Dlatego kluczowym zagadnieniem jest zapewnienie samorządom terytorialnym solidnych podstaw ekonomiczno-finansowych i daleko idącej samodzielności decyzyjnej. Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mają swoje interesy, które nie muszą być zgodne lub nawet zbieżne z szerszymi interesami gminy. Sprawność ich działania wynikać będzie właśnie ze swoistej gry owych rozbieżnych interesów i polityki prowadzonej przez władze lokalne.

Kolejnym istotnym ogólnym uwarunkowaniem dla zatrudnienia w przedsiębiorstwach komunalnych jest konieczność ustawowego uregulowania warunków i zasad działania ogółu przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Podstawy działania tych przedsiębiorstw zostały określone jedynie częściowo, a działanie ustawodawcy nie było w tym względzie konsekwentne. Nie znajdują uzasadnienia postulaty uregulowania systemu jedynie dla części przedsiębiorstw użyteczności publicznej, tzw. gospodarki komunalnej. Oznaczałoby to wydzielenie kolejnego obszaru gospodarki spod działania regulacji ogólnej. Indywidualizacja rozwiązań - kosztem kompleksowej przebudowy ogółu przedsiębiorstw użyteczności publicznej - prowadzi do zbioru podsystemów i odchodzi od logiki systemowej. Przedsiębiorstwami komunalnymi mogą być jednostki o statusie użyteczności publicznej, jak

również działać wedle reguł rynkowych. Wybór danej formy organizacyjnej należy do suwerennych decyzji gminy.

4.1. System zatrudnienia

Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej zgodne z zasadami gospodarki rynkowej powinny samodzielnie decydować o stanie i strukturze zatrudnienia. Decyzje te związane być muszą ściśle z programami ich działalności oraz rachunkiem ekonomicznym. Swoboda decydowania powinna również objąć wybór wewnętrznych struktur organizacyjnych, choć w zależności od przyjętej formy nadzoru ze strony organów samorządu terytorialnego może zaznaczyć się powinien wpływ władz lokalnych na ten obszar decyzji. Jest to zrozumiałe, ponieważ przedsiębiorstwa komunalne w sensie majątkowym stały się z mocy prawa własnością samorządów terytorialnych.

Jak wynika z badań empirycznych, komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej prowadziły działalność statutową w warunkach widocznego niedoboru zatrudnienia, przede wszystkim w podstawowych grupach zawodowych. W obliczu rosnących potrzeb niezbędny jest wzrost zatrudnienia w tych przedsiębiorstwach. Z drugiej, zaś strony konieczne staje się podjęcie działań mających na celu racjonalizowanie wykorzystania zatrudnionych już kadr w kierunku likwidowania przerostów zatrudnienia, zwłaszcza w obrębie administracji i przesadnie rozbudowanego aparatu zarządu. Widocznemu ograniczeniu powinna ulec liczba stanowisk kierowniczych, która stanowi jaskrawy przejaw zbiurokratyzowania przedsiębiorstw komunalnych; zmniejszenie zatrudnienia "czysto" administracyjnego winno dokonywać się równolegle na rzecz wzrostu zatrudnienia na stanowiskach robotniczych. W przedsiębiorstwach mogłoby to się odbywać poprzez przesunięcie części pracowników administracyjnych, a zwłaszcza biurowych, do bezpośredniej produkcji lub usług. Wymaga to programów przekwalifikowania lub przeszkolenia części tych osób.

Szczególną uwagę zwracają struktury kwalifikacyjne zatrudnienia w przedsiębiorstwach komunalnych. Z punktu widzenia charakteru pracy zagadnienie to nabiera znaczącej wagi. Głównym bowiem zadaniem załóg, zwłaszcza ich części bezpośrednio realizujących usługi, jest utrzymanie w stanie sprawności technicznej urządzeń komunalnych. Urządzenia te użytkują często jednocześnie pracownicy przedsiębiorstw oraz odbiorcy usług. Silna presja społeczna na formę i jakość świadczonych usług stwarza nagminnie sytuacje konfliktowe. Niekorzystna struktura kwalifikacyjna zatrudnionych w znacznej mie-

rze potęguje te sytuacje. Przeto pilnym zadaniem kierownictwa przedsiębiorstw i władz lokalnych jest poprawa struktur kwalifikacyjnych na rzecz dobrze przygotowanych specjalistów legitymujących się wysoką kulturą osobistą.

Istotnym elementem działania służb komunalnych jest właściwa współpraca z systemem szkolnictwa zawodowego, przygotowującego fachowych pracowników dla tych przedsiębiorstw. Dotyczy to zwłaszcza kadr z wykształceniem średnim i wyższym. Zwraca uwagę marginalny udział zatrudnionych posiadających specjalność: gospodarka miejska, która staje się wysoce użyteczna w działalności przedsiębiorstw komunalnych. Wymaga to nawiązania ścisłej współpracy pomiędzy kierownictwem przedsiębiorstw a szkołami przygotowującymi tego typu absolwentów.

W obliczu rosnących potrzeb i konieczności niwelowania wyraźnych opóźnień w rozwoju urządzeń niezbędny jest wzrost zatrudnienia we wszystkich obszarach infrastruktury komunalnej i gospodarce mieszkaniowej. Pociągać to będzie zmianę struktury gałęziowej, w której poszczególnym rodzajom działalności będą odpowiadać różne udziały i tempo zmian. Faktyczny jednak wzrost poziomów zatrudnienia uwzględniać powinien redukcję nieuzasadnionego (wyołbrzymionego) popytu zatrudnienia związanego z przyczynami wymienionymi poprzednio.

W zdecydowanej większości przedsiębiorstw komunalnych (co potwierdziło badanie empiryczne) występowało zapotrzebowanie na nowe kadry, zwłaszcza w działalności podstawowej. Popyt ten dotyczy pracowników wyspecjalizowanych, związanych bezpośrednio z obsługą urządzeń komunalnych. Mniejsze było zapotrzebowanie na pracowników zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych. W tej grupie zaznacza się jednak coraz wyraźniejsza presja w kierunku zatrudnienia osób legitymujących się kwalifikacjami niezbędnymi w nowych warunkach gospodarowania. Szczególna rola będzie przypadać pracownikom zajmującym się ustaleniem rzeczywistej kondycji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstw, analitykom działalności, inwentaryzacją i wyceną majątku i zasobów gospodarczych, organizacją i zarządzaniem czy przekształceniami własnościowymi. Potencjalne możliwości pozyskania tego rodzaju specjalistów będą początkowo prawdopodobnie nieznaczące. Znaczące miejsce w tej mierze będzie musiał zająć system różnego rodzaju szkoleń i kształcenia podyplomowego. Zatrudnienie pracowników przygotowanych w pełni do pełnienia tych funkcji musi siłą rzeczy wymagać nieco dłuższego czasu.

Przechodzenie do modelu gospodarki rynkowej i przeprowadzanie zmian strukturalnych spowoduje zasadniczą zmianę warunków gospodarowania również w obszarze zatrudnienia. Nie ulega wątpliwości, że skala zarysowującego się zjawiska bezrobocia przybierze znacznie szerszy wymiar niż obecnie. Będzie to miało istotny wpływ na gospodarkę również przedsiębiorstw komunalnych. W zjawisku bezrobocia upatruje się zwykle czynnik wymuszający wzrost racjonalności gospodarowania. W przypadku przedsiębiorstw komunalnych dodatkowo może to być czynnik osłabiający barierę zatrudnienia. Nie należy jednak traktować tego jako jedynego rozwiązania wymuszającego postawy proefektywnościowego i łagodzącego samoistnie niedobory kadr w przedsiębiorstwach komunalnych; jednocześnie niezbędne są silne podstawy ekonomiczno-finansowe dla tych przedsiębiorstw i odpowiednio spójna polityka zarówno władz państwowych, jak i lokalnych.

Zgłaszane ostatnio często propozycje i postulaty utworzenia dodatkowych miejsc pracy właśnie w gospodarce komunalnej przyniosły jedynie częściowe efekty, głównie z powodu braku środków finansowych. Dla ilustracji, zapewnienie w woj. łódzkim ok. 12 tys. miejsc pracy w gospodarce komunalnej jest nadal w sferze zamierzeń ze względu na brak stosownych uzgodnień z władzami rządowymi.

4.2. System motywacyjny

Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej charakteryzują się specyfiką motywacyjną, która przemawia za odmiennymi rozwiązaniami w stosunku do przedsiębiorstw rynkowych. Do głównych czynników wskazujących na odrębność motywacyjną należy zaliczyć:

- a) cel działalności,
- b) trudność kwantyfikacji pełnych efektów pracy,
- c) zależność wydajności pracy od sprawności urządzeń technicznych oraz nasilenia potrzeb odbiorców,
- d) ograniczone zastosowanie normowania pracy i formy pracy akordowej,
- e) warunki i charakter pracy,
- f) wolne tempo realizowania postępu technicznego.

Czynniki te sprawiają, że związek pomiędzy wynagrodzeniami pracy a uzyskiwanymi rezultatami w sensie finansowym i rzeczowym jest bardzo nikły. Wskazują na to dobitnie analizy empiryczne i doświadczenia praktyczne.

Wobec załamania się systemów motywacyjnych i konieczności tłumienia procesów inflacyjnych rozwiązaniem przejściowym jest wprowadzenie

dzenie w komunalnych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej mechanizmów powszechnego indeksowania stawek płac zasadniczych oraz innych elementów wynagrodzeń indywidualnych. Ze względu na odmienność motywacyjną bardziej uzasadnione jest kształtowanie indeksowania wynagrodzeń wedle zasad wzrostu płac w sferze budżetowej. Mechanizm taki powodowałby automatycznie w zasadzie proporcjonalne podwyższanie płac.

Podejmowane od wielu lat próby stworzenia skutecznego mechanizmu regulowania środków na wynagrodzenia dały, jak wiadomo, mało zadowalające rezultaty. Obowiązująca od 1 stycznia 1990 r. nowa forma obciążenia wzrostu wynagrodzeń nie jest również pozbawiona wad. Najogólniej polega ona na opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń ponad przyrost wynikający ze wskaźnika wzrostu cen detalicznych towarów i usług, skorygowanego współczynnikiem indeksacyjnym. Przejście od dwustopniowej stawki 200 i 500% na system trzystopniowy (100, 200, 500%) ma umożliwić rentownym przedsiębiorstwom pewne rozszerzenie zakresu wzrostu płac powyżej tego wskaźnika. Zgodnie z założeniami ma to być wyznacznik kontrolowanej i stopniowej liberalizacji polityki płac. Wydaje się, że obowiązująca łagodniejsza skala progresji stawek podatkowych, którą daje znowelizowana ustawa z 27 grudnia 1989 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń w 1990 r., ma jedynie uzasadnienie z punktu widzenia niebezpieczeństwa inflacyjnego wzrostu płac i nosi charakter przejściowy. Proces łagodzenia tego podatku wiąże się ściśle z postępami w stabilizacji gospodarki jako całości, który powinien przebiegać jak najszybciej.

Zasady te obejmują również przedsiębiorstwa komunalne, które miały w ubiegłym roku ograniczone możliwości wzrostu płac z uwagi na stosowanie cen urzędowych oraz opóźnienia w przekazywaniu dotacji z budżetu. Poziom ich płac we wrześniu 1989 r., który jest podstawą rozliczeń na rok bieżący, znacznie odbiegał od poziomu płac w całej gospodarce narodowej. Rozwiązaniem cząstkowym poprawy sytuacji są regulacje centralne. Należy do nich zaliczyć zarządzenie Ministra Finansów nr 36 z 5 czerwca 1990 r. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, a wśród nich przedsiębiorstwa komunalne, będą mogły dokonać korekty wynagrodzeń za wrzesień 1989 r. o 50% przeciętnych podwyżek dokonanych w danym przedsiębiorstwie w IV kwartale 1989 r. Kwota ta po powiększeniu o indeksację IV kwartału ma zbliżyć ich poziom płac do poziomu płac w jednostkach posiadających w 1989 r. pełną samodzielność finansową.

Docelowo niezbędne jest odejście od szczegółowych regulacji systemu płacowego ograniczających swobodę decyzyjną przedsiębiorstw

i władz lokalnych. Wyłącznym regulatorem powinien być zakładany podatek od dochodów osobistych. Organy nadrzędne wobec komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej muszą dysponować możliwościami poprawy ich sytuacji płacowej i zapewniać poziom wynagrodzeń nie niższy niż w podstawowych gałęziach sfery produkcyjnej gospodarki. Wprowadzanie szczególnych preferencji płacowych dla konkretnych przedsiębiorstw związane musi być bezpośrednio z kierunkami lokalnej polityki gospodarczej i swobodą wydatkowania środków finansowych. Władze lokalne mogłyby wówczas kształtować systemy motywacyjno-bodźcowe w sposób elastyczny, stosownie do miejscowych potrzeb, warunków i możliwości płacowych.

Poziom płacy w komunalnych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej w części byłby niezależny od wyników ekonomicznych i utrzymany byłby w pożądanej relacji do średnich płac, będących punktem odniesienia (np. w gospodarce, w regionie, w gminie). Najbardziej uzasadniony wydaje się być postulat odniesienia relacji płac w części uniezależniającej od efektywności do sfery produkcji materialnej i - ponieważ w wielu przypadkach struktury zawodowe w przedsiębiorstwach komunalnych są zbliżone (poza rolnictwem) - do innych działalności sfery wytwórczej gospodarki. Ważną rzeczą jest oparcie polityki płacowej na negocjacjach, jako instytucjonalnej formie uzgadniania możliwości i potrzeb oraz interesów poszczególnych grup społeczno-zawodowych. Istotną rolę odgrywałyby tutaj swoiste porozumienia lub umowy społeczne pomiędzy przedsiębiorstwami, związkami zawodowymi i organami publicznymi. Warunkiem systemowym jest odstąpienie od wyniku finansowego jako głównego regulatora samozasilenia płacowego przedsiębiorstw.

Drużga część płacy byłaby natomiast zależna od poprawy wyniku finansowego oraz funduszu spożycia zbiorowego. W przypadku powstania niedoborów środków na wynagrodzenia, niezależny od przedsiębiorstwa deficyt byłby sfinansowany dotacją przedmiotową. Konkretny kształt takiego systemu motywacyjnego wymaga szeregu posunięć modyfikacyjnych obecnego systemu lub jego gruntownej przebudowy.

Z punktu widzenia zasad systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstwa w pełni uzasadniony jest postulat zniesienia, a nie jedynie złagodzenia podatku od wypłat wynagrodzeń oraz innych podatków związanych z zatrudnieniem (np. podatek od płac); nie odgrywają one żadnej roli stabilizującej wzrost płac, i jednocześnie ograniczają możliwości finansowe przedsiębiorstw. Z drugiej zaś strony część z nich stanowi istotny element istotnie obciążający poziom kosztów działalności. Rolę hamulca wzrostu wynagrodzeń przejąłby

wspomniany już podatek od dochodów osobistych ludności, choć ponowny nawrót silnych procesów inflacyjnych może zmniejszyć jego skuteczność.

W rozwiązaniu przyszłościowym trzeba zatem odejść od jakiegokolwiek ograniczenia środków płacowych w przedsiębiorstwie, drogą szczegółowych regulacji centralnych. Ten sposób działania okazuje się na dłuższą metę nieskuteczny i ekonomicznie niezasadny, prowadząc do osłabienia motywacji do racjonalnych decyzji. Dlatego uzasadnione jest zniesienie podatku od wzrostu wynagrodzeń. Likwidacja tego podatku istotnie uprościłaby cały system obciążenia podmiotów gospodarczych i pracę służb finansowych.

Praca w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej powinna mieć regulaminowo określony charakter służby publicznej. Pracownicy muszą mieć świadomość uzyskiwania globalnego efektu użytkowego, dlatego rozwiązania uwzględniające motywację indywidualną muszą być z konieczności podporządkowane motywacji zbiorowej.

Istotnym warunkiem, obok poziomu wynagrodzeń, jest dowartościowanie pozycji pracownika gospodarki komunalnej. Pozycja ta została doprowadzona do głębokiej degradacji ekonomicznej i społecznej. Uciążliwe warunki pracy i niski prestiż zatrudnienia w służbach komunalnych wpływają na poziom fluktuacji kadr, co stanowi jedną z przyczyn wielu perturbacji w funkcjonowaniu komunalnych służb użyteczności publicznej.

W Polsce w okresie powojennym hierarchia zawodów została oparta na fetyszu produkcji materialnej. Mimo iż pracownicy komunalni są niejako przynależni do tej sfery, w istocie realizują działalność w charakterze usługowym. Z kolei nadanie działalności usługowej drugorzędnego znaczenia określiło niskie zaszeregowanie zawodów komunalnych w hierarchii zawodów.

Pracownicy komunalni powinni odzyskać prestiż, jakim cieszyli się w okresie międzywojennym. Byli ono zaliczeni do tzw. "arystokracji zawodowej" i stanowili obiekt zazdrości ze strony innych grup zawodowych. Uciążliwości pracy rekompensowane były nie tylko wyższym poziomem płac, ale również rozbudowaną opieką społeczną. Podobnie kształtuje się sytuacja w wielu krajach rozwiniętych, w których pracownicy komunalni posiadają wysoki prestiż i są wysoko cenieni. Na przykład w Izraelu pracownicy gazowni i wodociągów uzyskują płace o 50 proc. wyższe niż w przemyśle. Podobnie jest w wielu innych krajach, gdzie dba się o ich właściwy dobór i długofalową stabilizację. Ma to istotne znaczenie w warunkach gospodarki rynkowej i ewentualnej groźby bezrobocia.

Głównym kierunkiem budowy systemu motywacyjnego w przedsiębiorstwach komunalnych (a przede wszystkim użyteczności publicznej) jest skłonienie pracowników do przyjmowania postaw integrujących z interesem przedsiębiorstwa jako całości. Narzędzia wpływające na podnoszenie wydajności pracy mają tutaj znaczenie wtórne. Jest to osobliwa sytuacja, która wymaga uzależnienia płacy od efektywności działania całego przedsiębiorstwa. Pełne zatrudnienie jest w pierwszym rzędzie przesłanką racjonalnego wykorzystania urządzeń technicznych. Wiązanie dochodów indywidualnych tylko z rezultatami pracy poszczególnych pracowników nie jest zasadą w pełni wystarczającą. Sprawność urządzeń komunalnych zależy bowiem nie tylko od indywidualnego wkładu pracy, lecz równocześnie od wysiłku wszystkich pracowników obsługujących poszczególne urządzenia, składające się na system urządzeń. Podstawową przeto techniką motywacyjną jest kształtowanie świadomości wszystkich pracowników co do celu i roli, jaką mają pełnić w procesie utrzymania urządzeń w ciągłej gotowości technicznej i racjonalnej ich eksploatacji. System motywacji indywidualnej musi być wobec tego uzupełniony, a nawet podporządkowany systemowi motywacji zbiorowej.

W przypadku kadry kierowniczej, jej oceny i motywowanie powinny być ściśle powiązane z ocenami funkcjonowania przedsiębiorstwa jako całości i jakością świadczonych usług.

Eugeniusz Wojciechowski

MANAGEMENT OF LABOUR RESOURCES IN COMMUNAL ECONOMY

The article presents the findings of studies dealing with employment in the communal economy. The studies were conducted at three functional levels: theoretical, quantitative, and qualitative. They were focussed on communal enterprises having a status of public utilities.

The article consists of one part containing diagnostic conclusions and the other model part showing directions of changes in ways of managing labour resources in the communal economy. The findings are of great importance for communal enterprises and for policies pursued by the local authorities and the government.