

AP/40/2/87

Luty 1987 r.
Dział Analiz Prasowych

ATESTACJA - KROK PIERWSZY ... I OSTATNI ?

Atestacja stanowisk pracy i związany z nią przegląd funkcjonowania struktur organizacyjnych mimo upływu blisko roku od zapoczątkowania tego procesu nadal skupia uwagę publicystów¹, chociaż wiele opinii i stanowisk w tej sprawie w znacznym stopniu się zmieniło. O ile wcześniej przedmiotem zainteresowania dziennikarzy było nowatorstwo samego zamierzenia, o tyle dziś bardziej dotyczy przebiegu i sposobów jego realizacji. Wyraźnemu przesunięciu uległo także centrum zainteresowania publicystów - nie skupia się ono na metodzie, jaką jest atestacja, lecz na idei przeglądu struktur, zwłaszcza centralnych, i ich przebudowie.

¹ "Przegląd Techniczny", nr 40, 42/86; "Polityka", nr 2/87; "Tygodnik Robotniczy", nr 51-52/86; "Odrodzenie", nr 39, 42, 47, 51-52/86; "Tygodnik Powszechny", nr 48/86; "Życie Gospodarcze", nr 41, 44, 50/86; "Sprawy i Ludzie", nr 41/86; "Rzeczywistość", nr 51-52/86; "Kultura", nr 40/86; "Życie Warszawy", z dn. 5, 13.11.86; "Trybuna Ludu" z dn. 5, 10.12.86; 9.01.87; "Rzeczpospolita" z dn. 1, 14.10; 7, 11.11; 9.12.86; "Głos Szczyński" z dn. 10, 19, 26.11; 15.12.86; "Gazeta Współczesna" z dn. 1, 23, 29.10; 5, 6, 12, 19, 26, 29-30.11.86; "Gazeta Olsztyńska" z dn. 7.11.86; "Dziennik Polski" z dn. 3, 10, 12.12.86; "Sztandar Ludu" z dn. 4, 26.11; 2.12.86; "Trybuna Robotnicza" z dn. 12.10; 8.12.86; "Gazeta Lubuska" z dn. 3, 11, 20.11.86; "Słowo Polskie" z dn. 23.10; 21.11; 8.12.86; "Gazeta Pomorska" z dn. 12.10; 13.11.86; "Gazeta Robotnicza" z dn. 22, 30.10.86; "Głos Pomorza" z dn. 2, 23, 26, 31.10; 1-2, 26, 27.11.86; "Głos Wielkopolski" z dn. 22.10; 4, 25.11; 12.12.86; "Gazeta Poznańska" z dn. 29.10.86; "Dziennik Bałtycki" z dn. 11, 23.11; 11, 12.12.86; "Nowiny" z dn. 13.11.86; "Gazeta Krakowska" z dn. 22.10.86; "Słowo Ludu" z dn. 21, 24.11.86; "Trybuna Opolska" z dn. 24.11.86; 19.01.87.

Rysujące się zmiany w sposobie pisania o atestacji i przeglądzie częściej można zaobserwować w prasie tygodniowej niż w codziennej, zwłaszcza terenowej. W prasie codziennej krąg zainteresowań dalej pozostaje stosunkowo wąski, a ściślej, skonkretyzowany; obejmuje przede wszystkim tzw. mikroskalę przebiegu przeglądu stanowisk pracy w poszczególnych zakładach i przedsiębiorstwach. W reportażach, relacjach i wywiadach w dalszym ciągu przeważa ton pozytywny, optymistyczna wiara, którą można by określić hasłowo: atestacja to jest to! Stanowisko codziennej prasy nie jest jednak do końca konsekwentne, gdyż równolegle krytykuje ona sam przebieg atestacji. Widoczny jest także bezpośredni rezultat ankiety Komisji Partyjno-Rządowej ds. Atestacji - publikowane na łamach dzienników /np. "Gazeta Współczesna", "Trybuna Ludu"/ głosy tzw. szarego obywatela - pracownika, bezpośredniego obserwatora "atestacyjnej" rzeczywistości. Zważywszy na rangę spraw postawionych pod ogólnonarodową dyskusję, ten społeczny odzew jest w opinii samych dziennikarzy zbyt nikły².

Odpowiadający na wspomnianą ankietę nie ograniczali się jedynie do konkretnych problemów i propozycji, bardzo często postulowali ogólniejsze zmiany, np.: przeprowadzenie reformy administracyjnej kraju /likwidacja co najmniej połowy województw/, ograniczenie wszelkiej sprawozdawczości i "papierkomanii", zwiększenie uprawnień, w tym także decyzyjnych, społecznych organów kontroli, reformowanie systemu płac, tak aby owe 75% płacy otrzymywanej w postaci różnych świadczeń nie było propagandą dobrobytu, realizowanie właściwej polityki kadrowej, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych, ukrócenie biurokratyzmu w ministerstwach i urzędach, oddzielenie działalności socjalnej w przedsiębiorstwach od działalności gospodarczej. Niektórzy z czytelników twierdzili również, że partia, jako inicjator przeglądu, nie daje dobrego przykładu ani dla atestujących, ani dla atestowanych. Wskazywano tu na przerosty zatrudnienia w komitetach partii, rozdrobnienie stanowisk, mnożenie kadr kierowniczych, nadmierne gadulstwo i brak zdecydowanych działań w tej sferze³.

² "Głos Pomorza" z dn. 20.10.86.

³ "Gazeta Współczesna" z dn. 23, 29.10; 10, 19.11.86.

W porównaniu z prasą codzienną na łamach tygodników więcej miejsca zajmują materiały problemowe, kontrowersyjne. Z upływem czasu zmienił się charakter wypowiedzi publicystów. Nierzadko powracają oni do istoty przeglądu i atestacji, niejednokrotnie podważając ich celowość lub wyrażając wątpliwość co do skuteczności podejmowanych działań. Początkowo nieśmiałe próby dezawuowania atestacji stanowisk pracy oraz przeglądu nasiliły się, przybierając ostrą formę negowania i utraty wiary w ich sens⁴. Dość często wytyka się rzekomy podstawowy błąd, tkwiący w założeniu, że niedostatkom można zaradzić przez reorganizacje i "mielenie" struktur. Wyraża się opinię, że zarówno tzw. Centrum, jak i średni oraz niższy szczebel zarządzania znają przyczyny zahamowania postępu. Tę świadomość ma również społeczeństwo, które niejednokrotnie upominało się o wprowadzenie do systemu ekonomicznego mechanizmów regulujących samoczynnie wszystko to, co jest ujęte w gorset myślenia nakazowo-rozdzielczego. W opinii wypowiadających się, atestacja i dotychczasowy przegląd struktur w wielu przypadkach kojarzy się "z próbą leczenia chorego na ospę przez smarowanie każdej krosty oddzielenie". Nierzadko formułuje się pytanie: czy potrzebna jest atestacja, by stwierdzić coś, co widoczne jest gołym okiem i o czym wie każdy pracownik zatrudniony w gospodarce społeczniczej? Wyrażane są wątpliwości, czy przez powoływanie kolejnych komisji można wprowadzić gospodarkę z dżungli, w jaką została uwikłana mechanizmami ręcznego sterowania⁵.

Dla najbardziej radykalnych w swoich ocenach atestacja i przegląd jest jedynie wymysłem urzędników mających na celu powiększenie swoich szeregów oraz zwielokrotnianie przepisów, zapisów, zarządzeń, sprawozdań, raportów, analiz etc., wprowadzenie zaś w społeczny obieg słowa "atestacja" jest niczym innym tylko klasycznym przykładem udanej socjotechniki werbalnej, czyli "słowotwórczym robieniem ludzi w konia"⁶.

⁴ "Przegląd Techniczny", nr 40, 42/86; "Odrodzenie", nr 42, 47, 51-52/86; "Tygodnik Powszechny", nr 48/86.

⁵ Tamże.

⁶ "Tygodnik Powszechny", nr 48/86.

Zwraca się także uwagę, że atestacja stanowisk pracy nie jest sama w sobie żadnym panaceum. Pora już więc na zastanowienie się nad obroną metodą i celami, jakim ma służyć. Sceptycyzm, z jakim się pisze o atestacji i przeglądzie, wpływa - jak się wydaje - z doświadczeń przeszłości, np. z okresu przeprowadzania reformy administracyjnej kraju, kiedy ani czas, ani potrzeby społeczne i gospodarcze takiej reformy nie uzasadniały. Obecne okoliczności, zdaniem publicystów, przypominają trudności lat siedemdziesiątych. Dlatego też jest wątpliwe, by atestacja stanowisk i przegląd struktur były owocnym elementem dążenia w kierunku rozsądku gospodarczego⁷.

Dość ciekawie prezentują się te materiały, które dotyczą "dnia powszedniego" atestacji, tj. praktycznej realizacji przeglądu stanowisk pracy. W prasie, a przede wszystkim w dziennikach terenowych, zwłaszcza w relacjach i reportażach często jest wyrażana obawa o "utrącenie" atestacji. Nie brak głosów, że zasady przeglądu stanowisk pracy są zbyt sformalizowane. Przygotowania do przeglądu i atestacji są prowadzone na podstawie wytycznych i zarządzeń organów założycielskich. Wszystko dzieje się pod dyktando i ściśle według wskazówek administracji resortów i zrzeszeń. Nie brak stwierdzeń, że ochoczo zabrały się one do dyrygowania atestacją, dowodzą bowiem tym samym swej niezbędności, przydatności i kompetentności. Zdarza się, że niektóre jednostki nadrzędne, w tym także ministerstwa, przysyłają do samodzielnych przedsiębiorstw wytyczne co do liczby i rodzaju stanowisk, jakie należy likwidować. Tak przeprowadzona atestacja budzi, zdaniem publicystów, uzasadnione obawy o jej los. Nie bez winy są także i same przedsiębiorstwa - niektóre z nich, jak zauważają dziennikarze, "odfajkowały" zalecenia idące z góry i zameldowały o zakończeniu przeglądu. Jak wygląda praktyczna realizacja takiej "atestacji-błyskawicy", świadczą doniesienia z terenu⁸. W pionie produkcyjnym zrezygnowano z jednego pracownika, 60% poborów rozdzielono pomiędzy przejmujących jego obowiązki. Stanowisko pracy zostało wyatestowane.

⁷ "Przegląd Techniczny", nr 40/86.

⁸ "Dziennik Zachodni" z dn. 17.10.86; "Słowo Polskie" z dn. 23.10.86; "Głos Szczeciński" z dn. 15.12.86; "Dziennik Bałtycki" z dn. 11.12.86; "Dziennik Polski" z dn. 3.12.86; "Gazeta Poznańska" z dn. 29.10.86; "Sztandar Ludu" z dn. 2.12.86.

Obawy o los przeglądu są wyrażane także w relacjach o odmiennej treści. Wynika z nich, że kadra kierownicza lub pracownicy średniego nadzoru technicznego posługują się pojęciem "atestacja" jako narzędziem szantażu wobec robotnika. Spotykane są i takie sytuacje, że wręcz mówi się robotnikom: pracujcie, bo jak nie, to was komisja wyatestuje⁹. Występowanie tego rodzaju postaw i nastrojów wydaje się uzasadniać niejednokrotnie stawianą tezę, że zagrożenia dla atestacji tkwią także w sferze ludzkiej psychiki.

Barierą dla powodzenia atestacji, zgodnie z oceną wypowiadających się na łamach prasy praktyków gospodarczych, mogą być także: stan techniczny przedsiębiorstwa, dekapitalizacja maszyn i urządzeń, częsta zmienność parametrów ekonomicznych, ogólna nierównowaga gospodarcza¹⁰. Zdaniem części publicystów, których głos może być pewnym uzupełnieniem wypowiedzi praktyków, przeprowadzając w przedsiębiorstwach atestację i przegląd należy uwzględnić prognozy ich rozwoju. Stan obecny /tzw. fotografia zakładu/ powinno się analizować z myślą o koniecznym wzroście produkcji przy jednoczesnym jej potanieniu. Przedsiębiorstwo musi mieć strategię rozwoju oraz program produkcji obejmujący nie tylko to, co obecnie wytwarza, ale i to, co mogłoby produkować¹¹.

Głęboki rezonans społeczny to wielka szansa dla przeglądu i atestacji, ale także i zobowiązanie dla organizatorów tego przedsięwzięcia. Społeczeństwo polskie, jak zauważa prasa, odpowiedzialnie potraktuje przegląd struktur i atestację stanowisk pracy wówczas, gdy uwidocznia się konsekwentne działania na najwyższym szczeblu. One bowiem dopiero uwiarygodnią wysuwane hasła i programy. Stwierdza się, że społeczeństwo w pewnym stopniu nie dowierza deklaracjom władzy składanym w związku z zainicjowanym przez X Zjazd PZPR przeglądem struktur. Dotyczy to zwłaszcza kwestii poziomów organizacyjnych, na jakich jest on przeprowadzany¹².

⁹ "Słowo Polskie" z dn. 8.12.86.

¹⁰ "Gazeta Robotnicza" z dn. 5.09.86.

¹¹ "Sprawy i Ludzie", nr 41/86.

¹² "Sprawy i Ludzie", nr 41/86; "Tygodnik Robotniczy", nr 51-52/86; "Odrodzenie", nr 42, 51-52/86; "Przegląd Techniczny", nr 40, 42/86.

Nie chodzi przy tym o to, jakie stanowiska atestować w pierwszej kolejności: urzędników czy robotników, ale o to, co przegląd struktur powinien obejmować. Zdaniem publicystów przegląd powinien przebiegać od góry w dół, cały bowiem system nielogiczności na szczeblu przedsiębiorstw, np. przerosty zatrudnienia, jego zła struktura, wynika z konieczności automatycznego ich dostosowania się do kształtu Centrum. Bez zmian na górze dół sam wiele zrobić nie może.

Ten punkt widzenia jest zgodny w pewnym sensie z wypowiedziami, że przegląd struktur i atestację stanowisk należałoby rozpatrywać w dwu płaszczyznach: produkcyjnej i usługowej¹³.

W sferze produkcyjnej celowość przeprowadzania przeglądu zależy od tego, czy i na ile skutecznie są wdrażane zasady reformy gospodarczej. Jeżeli mechanizmy reformy będą skuteczne i działać tak, jak określono to w "Kierunkach", żadne atestacje i przeglądy w sferze produkcyjnej nie będą potrzebne. Bezpośrednim przykładem skuteczności działania mechanizmów reformy gospodarczej, zdaniem niektórych publicystów, może być taka forma działalności produkcyjnej, jak zespołowe formy pracy /grupy partnerskie, brygady/¹⁴. Jak pisze prasa, stosując system partnerski można zwiększyć produkcję o 60-70%. Szansa na sukces dla tych form pracy kryje się w codziennej organizacji pracy fabryk. Podkreśla się, że grupy partnerskie powstają tam, gdzie nie ma przerw w pracy, gdzie rytm produkcji nie jest zakłócony nierytmicznością dostaw surowców i materiałów. Powodzenie takich form pracy jest uzależnione od organizacji pracy zakładu, a nie stanowiska pracy. Dlatego też, zgodnie z tą oceną, rezerw należy szukać nie u robotnika, lecz u kadry kierowniczej zmuszając ją do lepszej współpracy. Atestacja jako technika organizatorska, zdaniem zwolenników grup partnerskich, ma jednak jedną istotną wadę - nie jest techniką systemową, nie zmusza do zmiany sposobu myślenia, do racjonalnych zachowań. Jeśli więc można ją zastąpić lepszą techniką organizatorską, to należy to uczynić.

¹³ "Odrodzenie", nr 42/86.

¹⁴ "Życie Gospodarcze", nr 50/86; "Odrodzenie", nr 47/86; "Życie Warszawy" z dn. 5.11.86.

W przypadku natomiast sfery usługowej atestacja stanowisk i przegląd struktur mogą być przydatne. Tutaj bowiem upatruje się olbrzymich rezerw kadrowych, głównie wśród urzędników. Publicyści wyrażający taki pogląd są zaniepokojeni stopniem zbiurokratyzowania struktur administracji państwowej¹⁵. Wskazują, że dotychczasowe próby tzw. racjonalizacji zatrudnienia w administracji centralnej i terenowej nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W urzędach naczelnych i centralnych organów administracji państwowej zwiększyła się nie tylko liczba urzędników /o ok. 7%/, ale także - co zdaniem publicystów jest o wiele bardziej niepokojącym zjawiskiem - liczebność kadry kierowniczej /o ok. 10%/. Wiele wątpliwości budzą wewnętrzne struktury organizacyjne ministerstw i urzędów centralnych, pozostające w niezmienionym kształcie od lat pięćdziesiątych. Dokonane w ostatnich latach zmiany formalnoprawne, tzw. reorganizacje ministerstw i urzędów centralnych mają - zdaniem prasy - w wielu przypadkach walor jedynie propagandowy. Reorganizacje te, jak się wskazuje, nie były poprzedzone określeniem kryteriów ich efektywności, nikt też nigdy nie porównywał przyjętych założeń z osiągniętymi w praktyce rezultatami. Przekształcenia te, zdaniem publicystów, nie były podporządkowane zmianom w systemie zarządzania gospodarką narodową, zostały oderwane od zasad wprowadzanej reformy gospodarczej. Dlatego też zamierzony przegląd struktur i atestacja stanowisk nie zmieniają status quo w tej dziedzinie, albowiem "przystosowalność" administracji centralnej do zakładanych zmian jest większa aniżeli nacisk sił zaangażowanych w osiągnięcie tą drogą poprawy sytuacji. Świadczą o tym - jak pisze prasa - obecnie dokonywane manewry, polegające na tworzeniu w ramach struktur ministerialnych, nowych "gospodarstw pomocniczych", o nie limitowanym etatowo zatrudnieniu, do których są przenoszani pracownicy dotychczas zatrudnieni w ministerstwach. Tak więc zdaniem publicystów, w wyniku atestacji może nastąpić kolejne zmniejszenie administracji centralnej, lecz tylko na papierze.

Zmiany "kosmetyczne" w Centrum nie satysfakcjonują niektórych dziennikarzy. Niezbędna jest, ich zdaniem, zdecydowana reforma administracji państwowej i gospodarczej. Ma ona być pochodną zmia-

¹⁵ "Tygodnik Robotniczy", nr 51-52/86; "Polityka", nr 2/87; "Odrodzenie", nr 35, 42, 51-52/86; "Przegląd Techniczny", nr 40/86; "Życie Gospodarcze", nr 44/86.

ny sposobów sprawowania władzy politycznej i gospodarczej. Treści reformowania Centrum powinny zawierać w sobie jego demokratyzację, a demokratyzacja - jak się wskazuje - nie jest możliwa bez społeczno-politycznego pluralizmu. Konieczne jest, według tych samych publicystów, rozwiązanie dylematu ministerstw branżowych. Łączenie w jednej instytucji elementu polityki gospodarczej z elementem organu założycielskiego w stosunku do przedsiębiorstw dało jak najgorsze rezultaty. Ważne jest także precyzyjne określenie zakresu władzy wykonawczej administracji państwowej i administracyjnego Centrum, a zatem wyodrębnienie ich obszaru działania, a zwłaszcza decydowania. Niezbędne jest, zdaniem publicystów, wprowadzenie ograniczeń w zakresie instrumentacji - należy odsunąć Centrum od rzeczowych decyzji, by nie było, jak dotychczas pogotowiem do zapewniania łożysk, drutu, opału czy też przyznawania dewiz na interwencyjny zakup 100 kg farby. Muszą być stworzone prawno-instytucjonalne warunki, by politycy zajmowali się politykowaniem, rządzący - rządzeniem, a zarządzający - zarządzaniem. Krzyżowanie się tych ról rozłoży bowiem każdy system funkcjonowania. Mnożą się pytania: czy jest uzasadniona obecna liczba wicepremierów, czy różnego typu instytucje rządowe dobrze wypełniają swoje zadania, czy właściwie prowadzą politykę kulturalną, społeczną, ekonomiczną, czy ich praca odpowiada oczekiwaniom społecznym, czy kompetencje różnych instytucji i organizacji władzy nie krzyżują się w sposób utrudniający i komplikujący ich funkcjonowanie, czy zatrudnienie w tych instytucjach nie przekracza koniecznych limitów. Pojawia się jeszcze jedno pytanie, przekorne - kto będzie atestował Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych - twórcę koncepcji?¹⁶

Swego rodzaju odpowiedzią na postawione pytania jest cykl artykułów pod wspólnym tytułem "Jak usprawnić pracę administracji"¹⁷. Zdaniem ich autorów - prezentujących, jak się można domyślać, oficjalne stanowisko - problem doskonalenia pracy aparatu urzędniczego leży bardziej w podziale kompetencji między organy centralne i terenowe, właściwej polityce kadrowej i stylu pracy, a także "oprzyrządowaniu" i wyposażeniu technicznym anizeli w radykalnych przemianach instytucjonalnych.

¹⁶ "Przegląd Techniczny", nr 40/86.

¹⁷ "Rzeczpospolita" z dn. 1, 14.10; 7, 9.11.86.