

Od Redakcji

Drodzy Czytelnicy,

Oddajemy Wam do rąk specjalny numer – w całości poświęcony raportowi Międzynarodowej Organizacji Pracy na temat roli i funkcji publicznych służb zatrudnienia w różnych krajach. Można powiedzieć, że to kwestia dla rynku pracy kluczowa.

Służby zatrudnienia powstawały pod koniec XIX wieku, a po I wojnie światowej, kiedy rodziła się Międzynarodowa Organizacja Pracy – problem ich zadań stał się tematem jednej z pierwszych konwencji. Przez wiele lat uznawano, iż swoją rolę interwencyjną na rynku pracy służby zatrudnienia mogą pełnić tylko i wyłącznie, jeśli mają charakter publiczny. Ten dogmat zaczął być podważany i został zmieniony w latach 90. ubiegłego już wieku. Okazało się bowiem, że – jeśli zostaną stworzone odpowiednie ramy prawne – to miejsce na rynku pracy znaleźć mogą i prywatne agencje pośrednictwa, zatrudnienia czy doradztwa. Ważne jest jednak wtedy, jakie są standardy i jak efektywnie różne służby zatrudnienia i agencje zatrudnieniowe – potrafią działać. Efektywność stała się zatem w ostatnich latach jednym z najważniejszych wyzwań debaty o służbach zatrudnienia.

I to z kilku powodów.

Po pierwsze dlatego, że w ramach interwencji państwa w mechanizmy rynkowe – służby zatrudnienia pełnią rolę dostawcy usług wobec tych, którzy mają kłopoty ze znalezieniem pracy – tu dominuje funkcja pośrednika. Po drugie wszakże, wykonują pracę jako realizator publicznych programów aktywizacji rynkowej i zawodowej – służą informacją zawodową, dopasowują pracownika do aktualnych wymogów pracodawców i gospodarki. I działają wykorzystując środki publiczne – stąd tak ważna jest efektywność, co zresztą w Australii i Holandii stało się powodem urynkowania usług zatrudnieniowych. I po trzecie – wobec wyzwań dualizacji rynku pracy, jego podziału na rynek dla zatrudnialnych i o wiele niżej zatrudnialnych (niższe kwalifikacje, niska mobilność itp.) – rodzą się potrzeby działań w sferze tzw. zatrudnienia socjalnego.

Rola służb zatrudnienia w poprawie sytuacji na rynku pracy jest oczywista i niepodważalna (choć nie zawsze jeszcze jest to w Polsce w pełni rozumiane). Może dlatego, rzetelny przegląd rozwiązań z różnych krajów, jaki zawiera publikowany u nas raport, będzie – jak sądzimy – lekturą inspirującą. Tym bardziej, że świat współczesny stwarza coraz to i nowe kwestie – jak np. rosnącą zmienność i dynamikę zatrudnienia, co wpływa na losy i kariery zawodowe pojedynczych ludzi. W tym zarządzaniu własną karierą zawodową służby zatrudnienia i agencje zatrudnieniowe (szeroko pojęte) będą odgrywać niesłychanie ważną rolę.

Dobrej lektury!

Redakcja

Międzynarodowa Organizacja Pracy

Międzynarodowa Organizacja Pracy została założona w roku 1919 aby promować sprawiedliwość społeczną i w ten sposób przyczynić się do powszechnego i trwałego pokoju. Jej trójstronna struktura jest wyjątkiem wśród organizacji afiliowanych przy ONZ: Rada Administracyjna MOP składa się z przedstawicieli rządów oraz organizacji pracodawców i pracowników. Te trzy grupy aktywnie uczestniczą zarówno w regionalnych i innych spotkaniach organizowanych pod egidą MOP oraz w Międzynarodowej Konferencji Pracy – zbierającym się corocznie światowym forum dyskusji o sprawach społecznych i pracy.

Przez lata swej działalności, MOP przyjęła i przedłożyła do ratyfikacji państwom członkowskim szeroko uznawany kanon międzynarodowych konwencji i zaleceń dotyczących między innymi wolności związkowej, zatrudnienia, polityki społecznej, warunków pracy, zabezpieczenia społecznego, zbiorowych stosunków pracy oraz administracji pracy.

MOP udziela państwom członkowskim doradztwa o charakterze eksperckim i pomocy technicznej za pośrednictwem istniejącej w ponad 40 krajach sieci biur oraz zespołów multidyscyplinarnych. Pomoc ta udzielana jest w formie konsultacji w sprawie praw pracowniczych oraz zbiorowych stosunków pracy, promocji zatrudnienia, doradztwa w sprawach zabezpieczenia społecznego, bezpieczeństwa na stanowiskach pracy oraz warunków pracy, zbierania oraz rozpowszechniania danych statystycznych dotyczących pracy, jak również kształcenia pracowników.

Publikacje MOP

Międzynarodowe Biuro Pracy jest jednocześnie sekretariatem MOP, jej ośrodkiem badawczym oraz wydawnictwem. *Biuro ds. Publikacji (Publications Bureau)* wydaje materiały dotyczące głównych trendów społecznych i gospodarczych oraz prowadzi ich dystrybucję. Publikuje ono stanowiska polityczne w sprawach dotyczących pracy w świecie, leksykony, poradniki techniczne, studia i monografie, przygotowane przez ekspertów kodeksy dobrych praktyk BHP oraz podręczniki do szkolenia i kształcenia pracowników. Wydaje ono również *Międzynarodowy Przegląd Pracy (International Labour Review)*, w wersji angielskiej, francuskiej i hiszpańskiej, który publikuje wyniki nowych badań, opinie o wyłaniających się kwestiach oraz recenzje książek.

Katalogi oraz listy nowych publikacji można otrzymać bezpłatnie z ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Szwajcaria. Prosimy odwiedzać nas w sieci: www.ilo.org

Przedmowa

W ciągu dwóch ostatnich dekad liberalizacja gospodarek krajowych oraz globalizacja zmieniły gospodarkę światową, w związku z czym siły rynkowe odgrywają bardziej dominującą rolę zarówno na rynku kapitałowym jak i pracy. Jednocześnie, oczekiwania wobec usług oferowanych przez rządy wzrosły, natomiast środki dostępne na ich sfinansowanie często uległy ograniczeniu. Zmiany te mają istotny wpływ na publiczne służby zatrudnienia (PSZ).

W latach dziewięćdziesiątych XX w. pojawiło się, szczególnie w krajach rozwiniętych, wiele inicjatyw reformy PSZ, zmierzających do poprawy skuteczności ich działań oraz jakości oferowanych usług. Reformy te wskazują na zdecydowane odrzucenie tradycyjnego biurokratycznego modelu PSZ na rzecz PSZ, które są bardziej nastawione na klienta a jednocześnie lepiej zintegrowane z innymi obszarami aktywności rządów, jak zabezpieczenie społeczne oraz rozwój gospodarczy i społeczny. Chociaż reformy te przyniosły wiele korzyści PSZ, to jednak równocześnie wprowadziły atmosferę zamieszania oraz rosnących napięć pomiędzy rozmaitymi celami i wartościami.

Na początku nowego milenium, PSZ stoją przed poważnymi wyzwaniami. Liczne są problemy zewnętrzne: bezrobocie strukturalne, wykluczenie społeczne, zagrożenie wielu pracowników z uwagi na niedostateczną liczbę odpowiednich miejsc pracy, mniejsza stabilność zatrudnienia i kariery, rosnący popyt na kształcenie ustawiczne, społeczne obawy związane ze wzrostem kosztów zabezpieczenia społecznego, likwidacja w wielu krajach monopolu PSZ oraz różnorodność publicznych i prywatnych aktorów na rynku pracy. Do czynników wpływających na PSZ, jako na organizację, zalicza się naciski na zmniejszenie nakładów oraz tendencję do zwiększenia konkurencji w świadczeniu usług publicznych.

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) wspierała PSZ już na inauguracyjnej konferencji pracy w Waszyngtonie w 1919 r., kiedy to Kon-

wencja nr 2 dotycząca bezrobocia zaleciła państwom członkowskim powołanie publicznej służby zatrudnienia. W 1948 r., Międzynarodowa Konferencja Pracy przyjęła Konwencję nr 88 dotyczącą organizacji służby zatrudnienia. W większości krajów, PSZ powstały jako krajowe organizacje pośrednictwa pracy, często korzystające z monopolu pośrednictwa, jak to przewiduje Konwencja nr 34 dotycząca płatnych biur pośrednictwa pracy z 1933 r. oraz Konwencja nr 96 dotycząca płatnych biur pośrednictwa pracy (zrewidowana) z 1949 r. W ciągu ostatnich dwudziestu lat monopol PSZ w zakresie pośrednictwa pracy został zakwestionowany w wyniku liberalizacji i deregulacji usług pośrednictwa pracy oraz wykładniczego wzrostu prywatnych agencji zatrudnienia (PBPP). Zmiany te doprowadziły do rewizji Konwencji nr 96. Konwencja nr 181 dotycząca płatnych biur pośrednictwa pracy, przyjęta w czerwcu 1997 r., uznaje wkład PBPP w funkcjonowanie rynku pracy oraz w ochronę pracowników tymczasowych; zaleca ona także współpracę pomiędzy PSZ i PBPP. Właściwe jest zatem aby w związku z następującymi zasadniczymi zmianami na rynku pracy, MOP przyjrzała się ostatnim wydarzeniom w odniesieniu do PSZ oraz zaproponowała wytyczne na przyszłość.

Niniejsza publikacja jest pierwszą obszerniejszą pozycją na temat PSZ od wydania w 1982 r. książki Sergio Ricci pt. *Les services de l'emploi: leur nature, leur mandat et leur fonctions* [Służby zatrudnienia: ich natura, zadania i funkcje]. Została ona napisana z myślą o tych urzędnikach rządowych, którzy zajmują się polityką zatrudnienia dotyczącą PSZ oraz o administratorach PSZ, którzy sami borykają się codziennie z tymi problemami. Publikacja niniejsza analizuje przyczyny, zakres i przebieg reform podjętych ostatnio przez PSZ w różnych krajach. Po opisanu najpierw historii oraz obecnej sytuacji rynku pracy będącej kontekstem dla PSZ, przedstawia ona ogólną rolę oraz cztery główne funkcje PSZ i ich ewolucję. Następnie, analizowane są problemy zarządzania i partnerstwa, których rozwiązanie ma zasadnicze znaczenie dla sukcesu nowoczesnej PSZ. W końcu, rozważa się warianty przyszłej ewolucji obecnych reform. Książka niniejsza ukazuje, że jeśli obecny pęd do reform ma przynieść powodzenie, trzeba będzie znaleźć właściwą równowagę, z jednej strony, pomiędzy konkurencyjnymi wartościami i celami, a z drugiej – pomiędzy stabilnością (pozwalającą na stopniową, ciągłą poprawę) oraz radykalizmem zmian (wynikającym z niepewnej i ciągle zmieniającej się sy-

tuacji). Wreszcie, niezależnie od tego jak bardzo da się poprawić efektywność PES, jej skuteczność uwarunkowana jest także spójnością polityki zatrudnienia rządu, któremu służy.

Publikacja ta została przygotowana przez Zespół ds. Służb Zatrudnienia [*Employment Services Unit*] w ramach programu pracy na lata 1998–99 Wydziału Administracji Pracy byłego Departamentu Zbiorowych Stosunków Pracy i Administracji Pracy MOP. Opiera się ona na dwunastu raportach przygotowanych przez ekspertów krajowych: o Argentynie, Francji, Hiszpanii, Holandii, Hong Kongu (Chiny), Japonii, Kanadzie, Norwegii, Polsce, Stanach Zjednoczonych, Tunezji oraz Wielkiej Brytanii. Ponadto, wykorzystuje ona informacje i opinie zebrane podczas konferencji i warsztatów zorganizowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Komisję Europejską (KE) oraz Światowe Stowarzyszenie Publicznych Służb Zatrudnienia (WAPES). Jesteśmy wdzięczni za wysoką jakość wykonanej pracy oraz za pomoc, którą otrzymaliśmy od administracji PSZ jak również ekspertów wielu krajów.

Należy zauważyć, że informacje zawarte w niniejszej publikacji odnoszą się do polityki i działań z lat 1998 i 1999, które w międzyczasie mogły ulec zmianie. Aby umożliwić czytelnikom dostęp do bardziej aktualnej informacji albo bardziej szczegółowe zbadanie interesujących ich zagadnień, dodany został aneks zawierający adresy odpowiednich stron internetowych. Należy ponadto zauważyć, że strategie zwalczania marginalizacji różnych specyficznych grup, takich jak kobiety, pracownicy niepełnosprawni, pracownicy wypchnięci z rynku pracy przez innych [*displaced workers*] oraz młodzi bezrobotni, nie zostały tu szczegółowo omówione, jako że czynią to inne publikacje MOP. Publikacja niniejsza prezentuje jednakże rolę PSZ w zarządzaniu tymi programami. Należy na koniec przyznać, że ograniczenia finansowe oraz czasowe nie pozwoliły na podjęcie dogłębnych badań problemów PSZ w wielu krajach rozwijających się, aczkolwiek pewne ogólne myśli na temat tych problemów zawarte są we wnioskach.

Pragnę podziękować Jeanowi Courdouan, Naczelnikowi byłego Wydziału Administracji Pracy, oraz jego kolegom Bjornowi Dolvikowi, Yves Malépart, Junko Nakayamie oraz Gregorowi Schulzowi, ekspertom: Ralphowi Cantrellowi i Vincentowi Merlemu, za ich istotny wkład (szczególnie Ralphowi Cantrellowi, który napisał pierwszy projekt rozdziału 8). Również dziękuję

Ruby'emu Correya, Solowi Dobbersteinowi i Jane Trotter za ich wsparcie administracyjne i sekretarskie.

H. T. Perret-Nguyên
Międzynarodowy Instytut Studiów nad Pracą
[International Institute for Labour Studies]
(Były dyrektor Departamentu Zbiorowych
Stosunków Pracy i Administracji Pracy)

Spis treści

Od Redakcji	3
Międzynarodowa Organizacja Pracy	4
Przedmowa	5
Streszczenie	13
1. Geneza i historia	21
Wstęp	21
Geneza	22
Okres międzywojenny (1918–1939)	24
Od roku 1945 do połowy lat siedemdziesiątych XX w.	25
Trendy od połowy lat siedemdziesiątych XX w.	27
Wnioski	30
2. Zmieniający się rynek pracy	31
Wstęp	31
Trendy demograficzne i społeczne	32
Globalne motory zmian	34
Sektor publiczny	37
Zmiany w strukturze zawodów	38
Elastyczny rynek pracy	39
Bezrobocie	40
Nierówność i wykluczenie społeczne	42
Wnioski	43
3. Rola, funkcje oraz środki Publicznej Służby Zatrudnienia	47
Wstęp	47
Przyczyny, rola i mandat	47
Status prawny i charakter instytucjonalny	49
Misja i strategia	51
Funkcje	54
Środki	57
Obecna ewolucja PSZ	62
Problemy stojące przed PSZ na przełomie tysiącleci	66

4. Pośrednictwo pracy	71
Wstęp	71
Ogólne aspekty pośrednictwa pracy	72
Rejestracja osób poszukujących pracy oraz wolnych miejsc pracy	74
Marketing usług PSZ	76
Sposoby kojarzenia osób poszukujących pracy z pracą [job-matching] oraz sposoby ogłaszania	77
Innowacje oraz dobre praktyki PSZ	82
Usługi samoobsługowe oraz zaawansowane usługi zindywidualizowane	84
Pomiar skuteczności pośrednictwa pracy	87
Wnioski	88
5. Informacja o rynku pracy	91
Wstęp	91
Zadania PSZ w informowaniu o rynku pracy (IRP)	92
IRP jako produkt uboczny innych funkcji PSZ	93
PSZ jako dostawcy pierwotnych danych statystycznych o rynku pracy	95
Dokonywanie syntezy, interpretacja oraz dystrybucja informacji o rynku pracy	96
Tendencje w zakresie IRP	98
Wnioski	101
6. Zarządzanie „dostosowawczymi” programami rynku pracy	107
Wstęp	107
Państwo a programy dostosowawcze rynku pracy	108
PSZ a programy dostosowawcze rynku pracy	110
Rodzaje programów dostosowawczych	110
Pomoc w poszukiwaniu pracy	111
Innowacje i dobre praktyki w zintegrowanych programach dostosowawczych ryнку pracy	128
Wnioski	137
7. Świadczenia z tytułu bezrobocia i Publiczne Służby Zatrudnienia	141
Wstęp	141
Główne formy świadczeń dla bezrobotnych	142
Świadczenia dla bezrobotnych: zagadnienia ogólne	144
Rola PSZ w udzielaniu świadczeń dla bezrobotnych	147
Wnioski: tendencje i problemy	155

8. Organizacja i zarządzanie służbami	159
Wstęp	159
Ramy i odpowiedzialność publiczna	160
Kwestie organizacyjne	169
Strategia i narzędzia zarządzania	182
Wnioski	199
9. PSZ i inne instytucje	201
Wstęp	201
Stosunki z partnerami społecznymi	202
Stosunki z instytucjami publicznymi i innymi instytucjami krajowymi	204
Stosunki z partnerami lokalnymi	206
Stosunki z prywatnymi biurami pośrednictwa pracy (PBPP)	210
Tworzenie powiązań między Publicznymi Służbami Zatrudnienia	215
Wnioski	217
10. Wnioski	219
Wstęp	219
Ogólne wnioski	219
Załączniki	231
Załącznik I. Glosariusz terminów	233
Załącznik II. Główne funkcje i zadania PSZ	237
Załącznik III. Wydatki publiczne na programy rynku pracy w 26 państwach OECD jako odsetek PKB, 1997	240
Załącznik IV. Przykłady innowacji oraz dobrych praktyk PSZ	242
Załącznik V. Rola PSZ w realizacji programów szkolenia i edukacji: kilka przykładów	288
Załącznik VI. Lista adresów internetowych	295

Streszczenie

1. Publiczne służby zatrudnienia (PSZ) pojawiły się w krajach uprzemysłowionych mniej więcej w końcu XIX w. w wyniku obaw związanych ze społecznymi i gospodarczymi skutkami bezrobocia. Wczesne biura pośrednictwa pracy zajmowały się głównie właśnie pośrednictwem, to jest znajdowaniem zatrudnienia dla osób poszukujących pracy oraz umożliwianiem pracodawcom zapewnienia wolnych miejsc pracy, ale niektóre z nich włączyły się także w nowe systemy ubezpieczeń od bezrobocia. W 1919 r., nowo utworzona Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) zaleciła, poprzez przyjęcie Konwencji nr 2 dotyczącej bezrobocia, państwom członkowskim utworzenie PSZ. Przez wiele lat MOP dążyła w drodze Konwencji nr 34 dotyczącej płatnych biur pośrednictwa pracy z 1933 r. oraz Konwencji nr 96 dotyczącej płatnych biur pośrednictwa pracy (zrewidowanej) z 1949 r. do zagwarantowania PSZ pozycji monopolistycznej oraz do likwidacji prywatnych agencji zatrudnienia (PRAZ).
2. W ciągu 25 lat po zakończeniu II wojny światowej, PSZ rozwinęły się w wielu krajach, łącząc zwykle pośrednictwo pracy z administracją zasiłków dla bezrobotnych. Od czasu kryzysu gospodarczego lat siedemdziesiątych XX w. oraz wzrostu bezrobocia w wielu krajach, PSZ były coraz częściej używane do realizacji państwowej polityki zatrudnienia lub programów dostosowawczych rynku pracy, próbujących odpowiadać na problem bezrobocia. W latach dziewięćdziesiątych XX w., w klimacie ekonomicznego liberalizmu i globalizacji, MOP odrzuciła koncepcję monopolu PSZ uznając, że przy ich właściwej regulacji, PBPP mogą wnieść pozytywny wkład w funkcjonowanie rynku pracy.
3. PSZ działają obecnie na gwałtownie zmieniającym się rynku pracy. Główne trendy demograficzne są takie, że w krajach rozwiniętych postępuje starzenie się siły roboczej, podczas gdy ciągły wzrost liczby ludności w większości krajów rozwijających się przynosi bezrobocie młodych. Jesz-

cze większy wpływ na sytuację na rynku pracy mają konkurencja globalna oraz rozwój technologii informatycznych. Jednym z rezultatów tej rewolucji jest spadek zatrudnienia w przemyśle w krajach rozwiniętych. W pewnym stopniu następuje przesuwanie tych miejsc pracy do krajów rozwijających się, ale w długim okresie, zmiany technologiczne spowodują ogólny spadek liczby tego rodzaju miejsc pracy. Miejsca pracy w przemyśle zastępowane są wprawdzie przez miejsca pracy w usługach, lecz jest to proces społecznie bolesny, szczególnie dla mężczyzn tracących pracę w przemysłach wytwórczych. Rola PSZ polega na pomocy osobom zagrożonym przez te zmiany.

4. O ile niektóre z nowo powstających miejsc pracy w usługach nie wymagają wysokich kwalifikacji i są nisko opłacane, to inne z kolei wymagają szerokich i wciąż nowych kwalifikacji. Wielu obserwatorów uważa, że wyłania się nowa „gospodarka oparta na wiedzy”, która szczególnie premiuje wykształcenie i nowoczesne umiejętności komunikowania się. W krajach rozwiniętych, duża liczba wysoko wykształconych osób tworzy nowy rynek – popytu na informacje o miejscach pracy i o rynku pracy. PSZ mogą obsługiwać ten rynek poprzez zapewnienie atrakcyjnych możliwości samobsługowego dostępu do tych informacji. Jednocześnie, uwzględniając szybkość następujących zmian, ludzie chcący z powodzeniem konkurować na rynku pracy, potrzebują ciągłej aktualizacji swego wykształcenia i umiejętności. Powstaje zatem potrzeba „kształcenia przez całe życie”. PSZ mają okazję stać się punktami dostępu do kształcenia tego rodzaju.
5. Rynek pracy staje się coraz bardziej elastyczny, przez co, zarówno zatrudnienie, jak i kariery w ogóle stają się mniej stabilne. Trendowi temu towarzyszy wzrost samozatrudnienia, pracy w niepełnym wymiarze oraz pracy tymczasowej, jak również większa różnorodność godzin pracy. Powoduje to, zarówno zróżnicowanie, jak i generalny wzrost działań rekrutacyjnych. Jeżeli PSZ mają zachować swą pozycję na rynku pracy a wraz z nią zdolność niesienia pomocy najbardziej zagrożonym klientom, muszą one dostosować się do obsługi tych nowych rodzajów zatrudnienia.
6. Uzasadnieniem roli PSZ jest z jednej strony to, że zwiększają one przejrzystość rynku pracy, a z drugiej strony niosą specjalistyczną pomoc tym, którzy inaczej mogliby nie poradzić sobie na rynku pracy. Instytucjonalnie, PSZ albo stanowi część administracji rządowej albo jest autonomiczna, w tym ostatnim przypadku mając często partnerów społecznych (przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych) w składzie swej rady

nadzorczej. Jednakże Australia zastąpiła swoją PSZ siecią organizacji zatrudnienia wybieranych na zasadzie rynkowej konkurencji. Generalnie, strategie PSZ oraz środki jakie mają one do dyspozycji, różnią się znacznie, ale w niektórych krajach środki dostępne PSZ są mocno ograniczane. Oczywiście, nie istnieje jakiś prawidłowy poziom środków, którymi PSZ powinna dysponować, ale niewątpliwie środki te powinny być adekwatne do strategii, jakie chce się realizować. W krajach o dużych wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych, cięcia w wydatkach na PSZ mogą okazać się pozornymi oszczędnościami. Jednocześnie, pomocne może być obciążenie pracodawców częścią kosztów specjalistycznych usług wychodzących poza standardowe usługi, wyliczone w Konwencji nr 88 dotyczącej organizacji służb zatrudnienia z 1948 r. Ogólnie, PSZ w wielu krajów stają przed trudnymi problemami i dylematami, szczególnie PSZ w krajach rozwijających się oraz przechodzących transformację gospodarczą.

7. PSZ przypisuje się zwykle cztery główne funkcje:
 - Pośrednictwo pracy
 - Informowanie o rynku pracy
 - Powadzenie programów rynku pracy
 - Administracja systemu świadczeń dla bezrobotnych.
8. Pośrednictwo pracy odbywa się obecnie na bardzo konkurencyjnym rynku pracy, na którym znakomita większość wolnych miejsc pracy zapełniana jest innymi kanałami. Wykonywanie tej funkcji uległo już raz zmianie w latach siedemdziesiątych XX w., wraz z wprowadzeniem samoobsługowego systemu informowania o wolnych miejscach pracy, a drugi raz jest zmieniane obecnie, kiedy to niektóre państwa zaczynają przez internet udostępniać dane o wolnych miejscach pracy a czasem również dane o poszukujących pracy. Działania te istotnie zwiększają przejrzystość procesu pośrednictwa i, jak może się tak na pierwszy rzut oka zdawać, stawiają pod znakiem zapytania potrzebę istnienia lokalnych biur PSZ. Pomimo wielkiego potencjału rozwoju usług przez internet wprost do domu klienta, nadal potrzebne będą osobiste kontakty pomiędzy personelem PSZ a klientami, szczególnie tymi, którzy są w gorszej sytuacji na rynku pracy. Kierunki rozwoju technologii informatycznych stawiają PSZ przed pewnymi problemami. Po pierwsze, konieczne jest znalezienie właściwej równowagi pomiędzy oferowaniem skomputeryzowanych usług do samodzielnego korzystania (samoobsługa) oraz bardziej zaawansowa-

nej pomocy dla osób zagrożonych. Po drugie, PSZ powinny zdecydować czy rozwijając usługi internetowe nie należałoby zaoferować pracodawcom dokonywania selekcji potencjalnych kandydatów do pracy, być może na zasadzie odpłatności. Po trzecie, PSZ powinny wypracować metodę oceny skuteczności usług pośrednictwa pracy w sytuacji gdy oferują one jedynie infrastrukturę techniczną, pozostawiając pracodawcom i osobom poszukującym pracy dokonanie wyboru najlepszego kandydata na dane stanowisko.

9. W informowaniu o rynku pracy, PSZ spełnia dwojaką rolę: źródła informacji (często są one produktem ubocznym jej zasadniczej działalności) oraz użytkownika i interpretatora informacji o rynku pracy. Wobec większego obecnie wyrafinowania wielu pracodawców oraz osób poszukujących pracy, jak również coraz większego zapotrzebowania na informacje ze strony instytucji edukacyjnych i szkoleniowych oraz doradców zawodowych, rośnie rynek na ten rodzaj informacji o rynku pracy, który dostarczyć może PSZ. Niektóre kraje, takie jak Kanada, Stany Zjednoczone i Dania celowo zainwestowały w rozwój tej funkcji. W Kanadzie i Stanach Zjednoczonych oznaczało to umieszczenie informacji o rynku pracy w internecie. Skuteczne informowanie o rynku pracy wymaga wykwalifikowanego personelu i w związku z tym może nie być realistyczną opcją dla PSZ w krajach rozwijających się, gdzie środki są skromne a informacja statystyczna ograniczona.
10. Prowadzenie programów rynku pracy jest jedną z głównych funkcji PSZ w ostatnich dekadach. Rządy oraz organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Unia Europejska (UE), starały się przeorientować politykę rynku pracy ze środków pasywnych (które zapewniają osobom bezrobotnym dochód) na aktywne (które zwiększają zdolność osób bezrobotnych do znalezienia zatrudnienia). O ile PSZ nie mają jakiegoś „naturalnego” prawa do świadczenia tego rodzaju usług, to jednak w praktyce stały się one w wielu krajach zarówno kanałem dostarczania tych usług, jak i ich regulatorem. Chodzi tu o trzy główne typy programów: pomoc w poszukiwaniu pracy, szkolenia i kształcenie oraz bezpośrednio tworzenie miejsc pracy.
Pomoc w poszukiwaniu pracy obejmuje samopomoc, działania w grupach (w formie klubów pracy, giełd pracy i warsztatów) oraz pomoc indywidualną (w formie poradnictwa zawodowego oraz intensywnych działań

doradczych). PSZ często bezpośrednio realizuje te programy. Szkolenie i kształcenie są istotnym sposobem zwiększania szans osób bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia w czasach, w których kształcenie przez całe życie staje się stylem życia. Zadaniem PSZ jest w tym wypadku co najmniej skierowanie osób bezrobotnych do udziału w programach tego rodzaju ale może ono także obejmować administrowanie kursami zleconymi innym ośrodkom szkoleniowym a w niektórych przypadkach nawet bezpośrednie prowadzenie takich centrów szkoleniowych. Programy tworzenia miejsc pracy mają czasem na celu zwiększenie popytu w gospodarce lub pomoc w zdobyciu doświadczenia zawodowego aby zwiększyć szanse uczestnika na zatrudnienie, albo też oba te cele jednocześnie. Obejmują one zatrudnienie w sektorze publicznym, wspieranie samozatrudnienia, subsydiowanie płac oraz praktyki zawodowe. Tak jak w przypadku szkolenia, rola PSZ może ograniczać się jedynie do skierowania uczestników ale też może obejmować organizację i finansowanie tych programów.

11. W krajach takich jak Wielka Brytania i Stany Zjednoczone łączy się obecnie te funkcje w duże i zróżnicowane pakiety z myślą o zmniejszeniu uzależnienia od pomocy społecznej. Istotą tego podejścia jest wykorzystywanie zalet różnych programów i przedstawienie osobom bezrobotnym szeregu opcji. W innych krajach natomiast następuje proliferacja programów, które, jak wynika z ocen, powinny zostać uproszczone. Oceny te wskazują, że pomoc w poszukiwaniu pracy może być bardzo tania. Aby PSZ mogła skutecznie realizować programy rynku pracy, powinna być zarówno przygotowana do współpracy z innymi partnerami, jak i powinna ulepszać swe umiejętności w zarządzaniu programami.
12. Czwarta funkcja PSZ, administrowanie świadczeń dla bezrobotnych, obejmuje administrowanie składkowego systemu ubezpieczenia od bezrobocia oraz finansowanego przez państwo systemu wspierania dochodów. W niektórych krajach PSZ bezpośrednio administruje tymi systemami. Ale nawet jeśli tak nie jest, PSZ są zwykle szeroko w to zaangażowane, jako że pomagają one beneficjentom w poszukiwaniu pracy oraz rejestrują ich, jak również weryfikują ich uprawnienia do zasiłku oraz to, czy wywiązują się oni z obowiązku poszukiwania pracy. Prowadzi to czasem do napięć pomiędzy rolą weryfikatora, jaką PSZ pełnią w odniesieniu do zasiłków dla bezrobotnych oraz ich rolą pośrednika w znalezieniu zatrudnienia, w której chodzi o maksymalizację korzyści zarówno pracodawcy jak

i poszukującego pracy. Kierownictwo PSZ nie może się wręcz uwolnić od kwestii zasiłków, zważywszy iż kluczowym zadaniem tych służb jest zachęcanie ludzi do opuszczania pomocy społecznej na rzecz podejmowania zatrudnienia. Ale powinno ono baczyć na to jaki wpływ mają te działania na kulturę PSZ i podejmować w razie potrzeby działania zaradcze.

13. Organizacja i zarządzanie PSZ staje się coraz trudniejszym zadaniem w gwałtownie zmieniającym się środowisku, w jakim PSZ obecnie działa. Absolutnym priorytetem kierownictwa PSZ powinno być ustanowienie dobrych stosunków ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, począwszy od właściwego ministra a skończywszy na osobach poszukujących pracy oraz pracodawcach-klientach. Działania PSZ powinny być ujęte w strategicznym planie, uwzględniającym zmienność uwarunkowań politycznych, społecznych i gospodarczych. Ocenie realizacji zadań służyć powinien system zarządzania skutecznością, który kontrolowałby również jakość działań poszczególnych jednostek PSZ. Aby zminimalizować ryzyko związane z tego rodzaju systemem kontroli, przyjęte mierniki realizacji zadań powinny odzwierciedlać cele programów. Realizacja wszystkich głównych programów powinna być także okresowo kontrolowana z punktu widzenia ich efektywności kosztowej.
14. Trzy ważne trendy mają wpływ na organizację PSZ. Pierwszy, to decentralizacja władzy i odpowiedzialności konieczna do uwolnienia energii kadry kierowniczej i personelu na poziomie lokalnym oraz do lepszego dostosowania świadczonych usług do lokalnych potrzeb. Drugi, to integracja świadczonych usług dzięki której następuje ściśle zespolenie realizacji rozmaitych funkcji PSZ. Integracja przejawia się w postaci platform dostępu do różnych usług [*one-stop shops*] oraz wielopoziomowego sposobu świadczenia usług, który je precyzyjnie różnicuje, w zależności od indywidualnych potrzeb klienta. Trzeci, to świadczenie usług w warunkach konkurencji. Jest to ważny trend w usługach publicznych, wymagający od poszczególnych jednostek PSZ konkurowania na rynku lub, jak to jest w przypadku Australii, praktycznie wszystkie działania prowadzone są na zasadzie rynkowej konkurencji. Wymaga to umiejętnego zarządzania, aby zapewnić efektywność kosztową działań, jak też zapewnić odpowiednie morale personelu.
15. Aby odnieść sukces, kierownictwa PSZ stosują różne strategie zarządzania. Wyróżnić można pięć takich strategii. Po pierwsze, wprowadza się zasady

zarządzania jakością, obejmujące zorientowane na klienta planowanie oraz reformę procesu pracy. Po drugie, poszerza się stosowanie technologii informatycznych aby poprawić zarządzanie wewnętrzne oraz aby docierać z usługami bezpośrednio do klienta. Po trzecie, poprawia się planowanie obiektów i zarządzanie nimi. Po czwarte, duże znaczenie przywiązuje się do komunikacji wewnętrznej oraz do zapewnienia dwustronnego przepływu informacji między szczeblem lokalnym i centralnym. Wreszcie, rewizji poddaje się programy szkolenia i rozwoju zawodowego personelu PSZ, zarówno w świetle zmian celów i technik działania służby jak też z uwagi na środowisko działania.

16. Sukces PSZ zależy obecnie, jak nigdy dotąd, od stosunków pomiędzy PSZ a innymi organizacjami. Pielęgnowanie tych stosunków wymaga wysokich umiejętności. PSZ mają do czynienia z różnorodnością stosunków i partnerów. Po pierwsze, stosunki z partnerami społecznymi; stosunki te mogą być nawiązane poprzez radę nadzorczą autonomicznej PSZ lub w sposób bardziej nieformalny. Wsparcie ze strony partnerów społecznych może niezwykle ułatwić pracę PSZ, szczególnie w obszarze programów rynku pracy. Po drugie, programy rynku pracy są obecnie coraz częściej organizowane na bazie partnerstwa szeregu instytucji rządowych i organizacji pozarządowych. Na ważność podejścia partnerskiego wskazywali kierownicy PSZ w UE, przy czym służby te mają wszelkie dane po temu by ogrywać w tych partnerstwach centralną rolę. Po trzecie, szczególnie duże znaczenie mają lokalne partnerstwa, których celem jest realizacja programów dostosowanych do lokalnych potrzeb lub świadczenie usług poprzez platformy pojedynczego dostępu [*one-stop shops*]. Po czwarte, stosunki z PRAZ-ami. Wraz z końcem monopolu PSZ, stosunki te mogą być oparte na współpracy, wzajemnym uzupełnianiu się lub konkurencji. Każda z tych formuł ma rolę do odegrania. Zauważa się, że współpraca zaczyna odgrywać coraz większą rolę przy realizacji programów. Wreszcie, kierownictwo PSZ może uczestniczyć w międzynarodowym dialogu z kolegami z innych PSZ czy to na forum Światowego Stowarzyszenia Publicznych Służb Zatrudnienia (WAPES), czy w drodze wymiany informacji między państwami w ramach UE, czy ze stanami w Stanach Zjednoczonych.
17. Przed PSZ staje obecnie kilka imperatywów. Po pierwsze, PSZ muszą być gotowe do ciągłej adaptacji swych usług w świetle zmian w otocze-

niu, zachowując jednocześnie równowagę pomiędzy zmianą i stabilnością. Po drugie, PSZ muszą uznać swą rolę jako instrumentu polityki rządu, zdobyć jego zaufanie i wywierać wpływ na politykę zatrudnienia. Po trzecie, PSZ powinny na ile to możliwe podjąć i zintegrować realizację swych czterech funkcji, wymienionych w tej publikacji. Po czwarte, PSZ powinny podjąć bliską współpracę z tyloma partnerami z iloma to tylko możliwe, a tam gdzie to konieczne – również podjąć się przywództwa. W końcu, PSZ muszą próbować przekształcić się w przedsiębiorstwo usługowe nowego typu, z nowoczesnymi administratorami i personelem, oraz muszą starać się wciąż poprawiać efektywność i jakość swych działań.

18. Nie było niestety możliwości podjęcia dogłębnych studiów nad specyficznymi problemami PSZ w krajach rozwijających się. Bazując na informacjach, które udało się nam zebrać, rekomendujemy żeby kraje rozwijające się rozpoczęły od udzielenia politycznego poparcia dla roli PSZ. Powinny one unikać prostego przenoszenia praktyk na rodzinny grunt z poszczególnych krajów rozwiniętych, a zamiast tego, podjąć szeroką analizę potrzeb swych rynków pracy w kontekście ich ogólnego podejścia do rozwoju gospodarczego. Powinno to doprowadzić do ustalenia jakie działania PSZ są w ich przypadku właściwe. Tam gdzie istnieje duży sektor gospodarki nieformalnej, powinno się patrzeć krytycznie na potrzebę pośrednictwa pracy. Rekomendujemy przeprowadzenie dalszych badań nad rolą PSZ w krajach rozwijających się.
19. Na koniec, prezentujemy następujące nierozwiązane dylematy stojące przed PSZ. Po pierwsze, istnieje napięcie pomiędzy powszechnie dostępnymi usługami samopomocowymi oraz usługami zindywidualizowanymi. Po drugie, istnieje napięcie pomiędzy świadczeniem usług zorientowanym na klienta a kontrolą wypłacania zasiłków dla bezrobotnych. Po trzecie, jest kwestia przyszłej roli PSZ w kształceniu ustawicznym i doradztwie zawodowym. I wreszcie, są pewne kwestie organizacyjne, jak na przykład, prywatna własność i decentralizacja.

1

Geneza i historia

Każde państwo członkowskie, które ratyfikuje niniejszą Konwencję utworzy system bezpłatnych agencji zatrudnienia pod kontrolą rządu.¹

Wstęp

Wiele autorytetów uznaje publiczne służby zatrudnienia (PSZ) za jedną z kluczowych instytucji nowoczesnego państwa. Już w roku 1910, wschodząca gwiazda polityki brytyjskiej, Winston Churchill, otworzył pierwszą krajową sieć biur pośrednictwa pracy w Wielkiej Brytanii, stwierdzając, że biura te stanowią „społeczny mechanizm, absolutnie konieczny w dobrze zarządzonym społeczeństwie”.² Jednym z pierwszych działań MOP zaraz po jej powstaniu w 1919 r. było zachęcenie państw członkowskich do utworzenia PSZ. OECD stwierdziła zaś w 1970 r., że służba stała się najważniejszym narzędziem zapewniającym właściwe funkcjonowanie rynku pracy.³ A już zupełnie niedawno, w roku 1996, Rada Ministrów UE uznała PSZ za kluczowy instrument rozwiązywania strukturalnych problemów rynku pracy.⁴ Lecz, pomimo tak wysokiego poparcia, PSZ mają dość trudną historię. Rozdział ten szkicuje genezę i ewolucję PSZ.

¹ MOP: *Konwencja nr 2 dotycząca bezrobocia*, art. 2 §1.

² Wywiad dla Daily Telegraph cytowany w R. S. Churchill, *Young statesman: Winston Churchill 1901–14* (Londyn: Minerva, 1991), s. 313.

³ OECD: *Manpower policy in the United Kingdom* (Paryż: OECD, 1970), s. 173.

⁴ Komisja Europejska: *The way forward: The European employment strategy – Contributions to and outcome of the Dublin European Council, 13 and 14 December 1996* (Luksemburg: Office for the Official Publications of the European Communities, 1997), s. 25.

Geneza

Pomysł kojarzenia osób z pracą ma długą historię, ale aż do czasu industrializacji, biura pośrednictwa pracy nie pojawiły się na szerszą skalę. Jednakże, publiczne instytucje pomagające osobom poszukującym pracy znaleźć ją, nie pojawiły się nagle. Jednym z powodów było to, że proletariatus nie wykształcił się wcale z dnia na dzień w dużych zmechanizowanych fabrykach (w 1830 r. we Francji, robotnikiem był tylko co piętnasty pracownik). Innym – to, że tradycyjne cechy lub korporacje zawodowe często zachowywały kontrolę nad poszukiwaniem zatrudnienia. W tych warunkach, biura pośrednictwa (które my nazwalibyśmy prywatnymi agencjami zatrudnienia) specjalizujące się w kojarzeniu tych, którzy oferowali zatrudnienie i tych, którzy go poszukiwali, skupiały się na niektórych tylko zawodach, takich jak pomoc domowa i rzeźnictwo. Ponadto, dominująca w takich krajach jak Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone, filozofia *laissez-faire* stała na przeszkodzie państwowej interwencji na rynku pracy.

Około połowy XIX w. niektórzy specjaliści zaczęli dostrzegać rolę publicznych służb zatrudnienia jako sposobu zapewnienia rzeczywistej przejrzystości oraz zwiększonej mobilności pracowników na rynku pracy. Gustave de Molinari przedstawił wizję giełd pracy, wzorowaną na rynkach akcji, których celem miałyby być jak najszybsza dystrybucja nadwyżek pracy, zgodnie z potrzebami przemysłu.⁵ Inni szli dalej, widząc w giełdach pracy sposób zagospodarowania podaży miejsc pracy oraz racjonalizacji rynku pracy. Niewiele instytucji zostało jednak faktycznie stworzonych w odpowiedzi na te sugestie.

W miarę postępów industrializacji, zarówno związki zawodowe jak i pracodawcy coraz częściej zakładali organizacje, które miały działać na rynku pracy w charakterze pośredników w rekrutacji. Lecz w warunkach konfliktu między pracodawcami a pracownikami, pojawiał się problem braku zaufania jeśli dany pośrednik był postrzegany jako reprezentant interesów tylko jednej strony. Związki zawodowe obawiały się, że biura pośrednictwa pracy utrzymywane przez pracodawców mogą być wykorzystywane do łamania strajków. Pracodawcy nie bardzo chcieli się godzić na system rekrutacji pod

⁵ Molinari (1819–1912) był liberalnym ekonomistą belgijskim, który spędził większość swego życia zawodowego we Francji. Między innymi, propagował on międzynarodowe giełdy pracy (podobne do swych towarowych odpowiedników) aby poprawić informację o zatrudnieniu oraz mobilność pracy.

kontrolą związków zawodowych, jako że to groziło wyłącznym zatrudnianiem członków związku [*closed shop*]. Ten brak zaufania był jednym z czynników prowadzących do państwowej interwencji na rynku pracy.

Drugim czynnikiem, który doprowadził do państwowej interwencji na rynku pracy w latach 1880–1910 była rosnąca świadomość, że bezrobocie jest źródłem biedy i niepokojów społecznych. Reformatorzy społeczni analizujący bezrobocie wskazywali, że tylko w pewnym stopniu wynikało ono z cyklu koniunkturalnego, występowało także inne bezrobocie, które mogłoby zostać zmniejszone, gdyby tylko istniały lepsze mechanizmy kojarzenia podaży pracy i popytu na pracę. Ponadto, tam gdzie bezrobocie wynikało ze strukturalnych zmian w przemyśle (upadek jakiegoś przemysłu), pośrednictwo pracy mogło pomóc przenieść pracowników do innych przemysłów lub na inny teren.

W ten sposób, różnego rodzaju biura pośrednictwa pracy powstały w wielu krajach Europy, w tym w Austrii, Belgii, Francji, Niemczech, Norwegii, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii oraz w niektórych miastach i stanach Stanów Zjednoczonych. Biura pośrednictwa pracy prowadzone przez pracowników istniały krótko we Francji w latach osiemdziesiątych XIX w. ale szybko zniknęły ponieważ przedsiębiorcy sprzeciwiali się im gdyż stanowiły one barierę dla mobilności pracowników. Najlepiej i najwcześniej biura pośrednictwa rozwinęły się w Niemczech, gdzie zakładali je nie tylko pracodawcy oraz związki zawodowe ale istniały także biura komunalne i państwowe. Niemieckie związki zawodowe były mniej wrogie ekonomicznemu liberalizmowi niż związki francuskie w związku z czym dostrzegały zalety wyłączenia służb zatrudnienia z obszaru konfliktów społecznych i ich neutralnego funkcjonowania. Do 1907 r., kiedy to młody brytyjski ekonomista William Beveridge zwiedzał niemieckie biura pośrednictwa, działało już 400 publicznych biur pośrednictwa, obok 3,5 tys. innych, prowadzonych przez związki zawodowe, pracodawców lub cechy. Wszystkie razem znajdowały ponad 1,25 miliona pracowników rocznie na wolne miejsca pracy, ale publiczne biura odgrywały już wówczas największą rolę znajdując pracę niemal połowie tych pracowników.⁶ Ta obserwacja zainspirowała Beveridge'a i innych w Wielkiej Brytanii do wystąpienia z nową, dużą inicjatywą.

⁶ W. Beveridge: "Public labour exchanges in Germany", *Economic Journal*, 1908, t. XIII, s. 2.

Jednocześnie, rosło zainteresowanie stworzeniem ubezpieczenia od bezrobocia, jako sposobem ochrony pracowników i ich rodzin przed ubóstwem wynikającym z bezrobocia. Pionierską rolę odgrywały tu związki zawodowe, ale niektóre organy władzy publicznej, jak na przykład w Gandawie, wspierały związki zawodowe subsydiami. W latach 1910–12, Winston Churchill oraz William Beveridge wprowadzili w Wielkiej Brytanii zarówno krajowy system pośrednictwa pracy, jak i państwowy system ubezpieczenia od bezrobocia (początkowo obejmujący 17% zatrudnionych a w 1920 r. – niemal wszystkich). Zarówno w Wielkiej Brytanii jak i gdzie indziej uznano, że ustanowienie ubezpieczenia od bezrobocia zależało od istnienia biur pośrednictwa pracy, które mogłyby stwierdzać czy dany ubezpieczony istotnie nie może znaleźć zatrudnienia. Pierwsza międzynarodowa konferencja nt. bezrobocia odbyła się w Paryżu w 1910 r. Podjęła ona problematykę statystyki bezrobocia, rejestrów pracowników oraz ubezpieczeń i doprowadziła do założenia międzynarodowego stowarzyszenia, z zadaniem studiowania wszystkich aspektów tego problemu.⁷

Okres międzywojenny (1918–1939)

Utworzenie MOP w 1919 r. dało nowy impet ruchowi na rzecz biur pośrednictwa pracy. Inauguracyjna Konferencja Waszyngtońska przyjęła Konwencję nr 2 dotyczącą bezrobocia, która zaleciła powołanie „systemu bezpłatnych publicznych agencji zatrudnienia pod kontrolą władzy centralnej”, wraz z komitetami doradczymi wyłanianymi spośród przedstawicieli partnerów społecznych. Wychodząc z założenia, że praca nie jest towarem oraz, że prywatne biura pośrednictwa pracy niosły zagrożenie wyzyskiem, większość państw członkowskich MOP opowiedziało się za przyznaniem PSZ monopolu oraz za zakazem zakładania prywatnych agencji zatrudnienia (Zalecenie nr 1 dotyczące bezrobocia z 1919 r.). W roku 1933 Konwencja nr 34 dotycząca płatnych biur pośrednictwa pracy nakazała likwidację w ciągu 3 lat niemal wszystkich takich biur.

Rozwój służb zatrudnienia oraz ubezpieczeń od bezrobocia przebiegał w latach międzywojennych stopniowo i powoli wobec wysokiego bezrobocia

⁷ Artykuł o bezrobociu w: *Encyclopedia Britannica* (Cambridge: Cambridge University Press, wyd. 11, 1911), t. 27, s. 580.

oraz wysokiego poziomu niepewności ekonomicznej. W 1922 r. powołano w Niemczech federalną służbę pośrednictwa pracy, którą w 1927 r. podporządkowano federalnemu instytutowi ubezpieczenia od bezrobocia i pośrednictwa pracy – strukturze, która w pewnym zakresie przetrwała do dnia dzisiejszego. W Ameryce Północnej, PSZ powstały najpierw w Kanadzie, w roku 1918. W Stanach Zjednoczonych skuteczna PSZ została stworzona w latach I wojny światowej, ale po jej zakończeniu upadła wobec braku poparcia w Kongresie. PSZ czasu pokoju została powołana w Stanach Zjednoczonych ustawą Wagnera-Peysera dopiero w roku 1933 w ramach rooseveltowskiego New Deal'u, a w 1935 r. wprowadzono ubezpieczenie od bezrobocia. W 1930 r. PSZ posiadającą monopol na pośrednictwo pracy utworzono w Holandii.

Od roku 1945 do połowy lat siedemdziesiątych XX w.

Pod koniec II wojny światowej rządy przyjęły za jeden ze swych celów dążenie do osiągnięcia pełnego zatrudnienia. W związku z tym, MOP przyjęła w 1948 r. nowe standardy dla PSZ zawarte w Konwencji nr 88 dotyczącej organizacji służby zatrudnienia oraz w Zaleceniu nr 83 w tej samej sprawie. Zadaniem służb zatrudnienia stała się odtąd pomoc w tym aby rynek pracy został zorganizowany możliwie najlepiej do osiągnięcia pełnego zatrudnienia oraz rozwoju i wykorzystania zasobów produkcyjnych. Konwencja nr 88 postanowiła o utworzeniu sieci dogodnie położonych lokalnych biur pracy, które świadczyłyby takie usługi, jak pomoc pracownikom i pracodawcom, pośrednictwo pracy, informację o rynku pracy oraz które ułatwiałyby mobilność zawodową i przestrzenną. W 1949 r. MOP złagodziła swoje dotychczasowe stanowisko w odniesieniu do prywatnych biur pośrednictwa pracy poprzez Konwencję nr 96 dotyczącą biur pośrednictwa pracy (zrewidowaną). Konwencja ta dała państwom członkowskim wybór pomiędzy zakazem takich biur a ich regulacją. Jeden z komentatorów stwierdził na temat standardów przyjętych w latach 1948–49, iż:

„Większość zasad, które one ustanowiły pozostaje nadal w mocy: bezpłatność usług, dobrowolne korzystanie z nich przez pracodawców i osób poszukujących pracy, zdecentralizowana struktura, trójstronny udział w zarządzaniu instytucjami pośrednictwa oraz kompetencja, niezależność i uczciwość ich

personelu. Tym niemniej, akty prawne z lat 1948 i 1949 wymagają w paru kwestiach uaktualnienia.”⁸

Zasada monopolu PSZ w dalszym ciągu obecna w Konwencji nr 96, stała się zbędna w ciągu następnych 50 lat. Ponadto standardy te nie uwzględniały, bo nie mogły uwzględnić, pojawienia się innych niż PSZ instytucji rynku pracy, przeminięcia czasów pełnego zatrudnienia czy szerokiego udziału PSZ w programach rynku pracy.

Dwudziestolecie po przyjęciu obu wymienionych Konwencji to okres niespotykanego wzrostu gospodarczego, w którym PSZ wielu krajów borykały się z brakiem rąk do pracy raczej niż z bezrobociem. PSZ naturalnie nadal były uznawane za pożyteczny instrument rozwiązywania takich czy innych szczegółowych problemów związanych z zatrudnieniem oraz jako dopełnienie systemu ubezpieczeń od bezrobocia, ale w wielu krajach ich znaczenie stopniowo spadało. Jednakże w latach sześćdziesiątych XX w. w krajach rozwiniętych ponownie wzrosło zainteresowanie PSZ, jako instrumentem polityki rozwoju zasobów ludzkich potrzebnych do utrzymania wzrostu gospodarczego. OECD stała się ważnym propagatorem roli PSZ. Najlepszym modelem stała się Szwecja, gdzie rada rynku pracy złożona z przedstawicieli partnerów społecznych postanowiła połączyć swą odpowiedzialność za funkcjonowanie PSZ z odpowiedzialnością za szkolenie i inne aktywne środki rynku pracy. Ich celem stało się ułatwianie zmian w gospodarce przy unikaniu inflacji i bezrobocia. We Francji, Raport Ortoliego wezwał do dokonania zmian instytucjonalnych w celu promowaniu mobilności zawodowej, co doprowadziło do powołania w roku 1967 Krajowej Agencji Zatrudnienia (*Agence Nationale Pour l'Emploi – ANPE*). W odróżnieniu od bardziej zintegrowanych modeli w Szwecji i Niemczech, Francja utrzymała odrębne instytucje w zakresie szkolenia (AFPA) oraz ubezpieczenia od bezrobocia (UNEDIC).⁹

⁸ S. Ricca, “The changing role of public employment services”, *International Labour Review* 1988, t. 127, nr 1, s. 30.

⁹ Skrót AFPA oznacza *Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes* (Krajowe Stowarzyszenie Szkolenia Zawodowego Dorosłych). UNEDIC oznacza *Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce* (Krajowa Unia na Rzecz Zatrudnienia w Przemysle i Handlu). UNEDIC jest federacją agencji ASSEDIC (*Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce*). Są to prywatne stowarzyszenia typu „non-profit” prowadzone przez partnerów społecznych, które administrują systemem ubezpieczenia zatrudnienia i wypłacają w imieniu rządu świadczenia z ubezpieczenia od bezrobocia oraz świadczenia przedemerytalne.

Lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte XX w. przyniosły jeszcze inne ważne zmiany. Pomysł samodzielnego (samoobsługowego) ogłaszania wolnych miejsc pracy został najpierw zrealizowany w Szwecji i Wielkiej Brytanii a następnie przejęty przez inne kraje. Samoobsługowe ogłaszanie miejsc pracy jest przejawem zorientowanego na klienta podejścia samopomocowego, opartego o idee nowoczesnego marketingu. Zmieniono wystrój biur pośrednictwa pracy tak aby były one atrakcyjne dla klientów a w Wielkiej Brytanii nadano im też nową nazwę „Centrów Zatrudnienia” [„Jobcentres”]. W niektórych krajach PSZ zaczęły się w wykonywaniu swych zadań posługiwać komputerami aby podnieść efektywność. W innych krajach wreszcie, takich jak Kanada i Wielka Brytania, modernizacja biur pośrednictwa pracy obejmowała wyłączenie z nich spraw ubezpieczeń od bezrobocia, które – jak sądzono – nadawały im niefortunny charakter „biur od zasiłków” i przeszkadzały w zdobyciu odpowiedniej pozycji na rynku.

Trendy od połowy lat siedemdziesiątych XX w.

W latach siedemdziesiątych zakończył się powojenny okres pełnego zatrudnienia a wraz ze wzrostem cen ropy naftowej w roku 1974 i 1979, przyszła duża inflacja oraz nasiliła się konkurencja międzynarodowa. W latach osiemdziesiątych bezrobocie osiągnęło w wielu krajach poziom nie notowany od lat trzydziestych. Wysoka inflacja oraz odrodzenie się liberalizmu, wykluczyły keynesowskie makroekonomiczne recepty na ożywienie zatrudnienia. PSZ zaangażowały się w realizację specjalnych programów łagodzenia bezrobocia, często o wiele bardziej niż w ich tradycyjną rolę pośredników pracy. Lekarstw na bezrobocie coraz bardziej poszukiwano po stronie podażowej. Przyczyną stale utrzymującego się wysokiego poziomu bezrobocia zaczęto upatrywać częściowo w sztywności rynku pracy oraz w tym, że nadmiernie i nieograniczone w czasie zasiłki dla bezrobotnych tworzyły problem „uzależnienia od świadczeń”. Ponownie zaczęto podkreślać rolę PSZ polegającą na weryfikacji chęci do podjęcia pracy przez osoby pobierające zasiłki. W Kanadzie (1976) oraz w Wielkiej Brytanii (1987) ponownie objęto jednym systemem zarządzania pośrednictwo pracy i wypłatę zasiłków dla bezrobotnych.¹⁰ W krajach

¹⁰ Podłoże tej zmiany polityki Wielkiej Brytanii zostało wyjaśnione w D. Price, *Office of hope: A history of the public employment service in Great Britain, 1910–97* (Londyn: Policy Studies Institute, 2000).

takich jak Holandia i Wielka Brytania wysiłki PSZ zostały w ostatnich latach skoncentrowane głównie na osobach, którym trudno jest znaleźć zatrudnienie oraz na długotrwale bezrobotnych. We Francji próbuje się zwiększyć udział w rynku oraz obniżyć bezrobocie długotrwale.

Nowe podejście podażowe zostało streszczone w OECD-owskim *Studium o pracy* z 1994 r.¹¹ Studium wskazuje, że w krajach OECD było 35 milionów bezrobotnych, co stanowiło 8,5% ich siły roboczej. Głównym tego powodem była rosnąca luka pomiędzy koniecznością adaptacji i innowacyjności gospodarek państw OECD a ich możliwościami realizacji tej konieczności. Studium podkreśliło potrzebę zmiany priorytetów polityki rynku pracy z pasywnego wspierania dochodów w kierunku bardziej aktywnych środków ułatwiających właściwe rozmieszczenie zasobów pracy – podejście wspierane również przez UE. Studium zalecało odpowiednie uwzględnienie aktywnych programów rynku pracy (APRP), które powinny zastąpić pasywne wspieranie dochodów (polityka od dawna praktykowana przez Szwecję).

OECD uznała zasadniczą rolę PSZ. Po pierwsze, OECD wskazywała pogląd, że funkcjonowanie PSZ powinno zostać poprawione poprzez zintegrowanie w PSZ trzech podstawowych funkcji, mianowicie pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego, wypłaty zasiłków dla bezrobotnych oraz zarządzania programami rynku pracy. Ponadto, raport zalecał aby PSZ zajęły się bardziej zbieraniem, przetwarzaniem i upowszechnianiem informacji o wolnych miejscach pracy. Po drugie, raport wskazywał na konieczność zapewnienia przez PSZ aby beneficjenci utrzymywali stały kontakt ze służbą oraz aby podejmowali stałe wysiłki w celu znalezienia zatrudnienia. Po trzecie, raport zachęcał do pozbawienia PSZ pozycji monopolistycznej i zwracał uwagę na komplementarność działań prywatnych biur pośrednictwa pracy oraz pracy tymczasowej. Wymagałoby to od PSZ konkurowania na rynku o miejsca pracy krótkookresowej, aby zwiększyć napływ wolnych miejsc pracy. Ponadto, studium zalecało także reformę systemu zasiłków dla bezrobotnych aby wyeliminować ich działanie zniechęcające do podejmowania pracy.

Znaczenie PSZ zostało również podkreślone w deklaracjach politycznych UE w odpowiedzi na wysokie bezrobocie. W grudniu 1996 r. Rada Europejska wezwała do wzmocnienia służb zatrudnienia:

¹¹ OECD: *Jobs study: Facts, analysis, strategies* (Paryż: OECD, 1994), s. 41, 47.

„Biorąc pod uwagę, że poniesione koszty mogą zwrócić się z nawiązką w wyniku reintegracji osób bezrobotnych na rynku pracy, publiczne służby zatrudnienia (PSZ) powinny uzyskać możliwość wczesnego działania, opartego na precyzyjnej identyfikacji zagrożonych jednostek i grup, środkach koniecznych do świadczenia aktywnego doradztwa oraz innych usług zarówno osobom poszukującym pracy jak i pracodawcom, oraz ich zwiększonej roli jako mechanizmu zapewniającego przechodzenie od szkolenia lub czasowego wsparcia, do zatrudnienia.”¹²

Realizacja luksemburskich wytycznych polityki zatrudnienia z 1997 r. (oferujących nowy start młodym bezrobotnym oraz długotrwale bezrobotnym) również wykazała potrzebę poprawy służb zatrudnienia.¹³

Także MOP konsekwentnie podkreślała znaczenie PSZ, jak też wspierała działania zmierzające do zwiększenia zatrudnienia i zapewnienia przyzwoitej pracy. Ale uznała również utrzymywanie monopolu PSZ za zbędne w obecnych warunkach. W 1997 r., Konwencja nr 181 dotycząca prywatnych biur pośrednictwa pracy uznała rolę, jaką biura te mogłyby odgrywać na dobrze funkcjonującym rynku pracy i, nadal wprawdzie przewidując ich regulację aby zapobiec nadużyciom, Konwencja zaleca współpracę pomiędzy publicznymi a prywatnymi agencjami zatrudnienia.

Upadek reżimów komunistycznych byłego bloku radzieckiego około roku 1990 miał także implikacje dla PSZ. Wcześniej, w krajach komunistycznych bezrobocie praktycznie nie występowało. Odwrotnie, zakłady pracy tych krajów cierpiały często z powodu dużych przerostów zatrudnienia. Wprowadzenie w tych krajach gospodarki rynkowej na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. szybko spowodowało ujawnienie się bezrobocia. Na przykład w Polsce bezrobocie wzrosło od zera w 1988 r. do 15% w 1993 r. Wywołało to pilną potrzebę zarówno stworzenia nowoczesnych PSZ jak i systemu zasiłków dla bezrobotnych. Bank Światowy, MOP, UE i inne organizacje pomogły w tworzeniu tych nowych instytucji, korzystając z ekspertów z wielu krajów. Poważnym osiągnięciem było to, że już w 1997 r. w Polsce, nowo utworzona 20-tysięczna PSZ świadczyła szeroką gamę usług, a w tym, pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, kluby pracy, programy kształcenia oraz usługi dla osób niepełno-

¹² Komisja Europejska, op. cit., s. 25.

¹³ Komisja Europejska: *Employment policies in the EU and in Member States: Joint report* (Luksemburg: Office for the Official Publications of the European Communities, 1997).

sprawnych. Ponadto, służba ta miała 57% powodzenia w znajdowaniu osobom poszukującym pracy stałego zatrudnienia.

Aż do połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. kraje południowo-wschodniej Azji wydawały się odporne na wysokie bezrobocie, które dotykało wówczas tak wiele innych części świata. Ale gwałtowny spadek wzrostu ich gospodarek, poczynszy od roku 1997, postawił PSZ tych krajów przed nieznanymi im dotąd problemami, na które nie potrafiły one znaleźć właściwej odpowiedzi. Tym niemniej, niektóre z tych krajów próbowały znaleźć jakieś wyjście. Na przykład, w Hong Kongu (Chiny), PSZ rozbudowała już wcześniej wprowadzony program systematycznego kojarzenia osób poszukujących pracy z wolnymi miejscami pracy, po to aby pomagać osobom zwalnianym z upadających sektorów w przechodzeniu do sektorów rozwijających się. Ponadto, przeprowadzono dużą kampanię marketingową w celu przyciągnięcia zgłoszeń nowych wolnych miejsc pracy. W Japonii wprowadzono w 1998 r. nowe programy rynku pracy, jak na przykład wsparcie powrotu na rynek pracy zwolnionych wcześniej, wykształconych pracowników w średnim wieku.

Wnioski

Mija właśnie 80 lat jak MOP po raz pierwszy zaleciła państwom członkowskim utworzenie PSZ. Postęp, który od tego czasu w świecie osiągnięto jest częściowy i nierówny. Jednocześnie, PSZ wielu krajów nie tylko trwają, ale aktywnie radzą sobie z gwałtownymi zmianami ostatniego ćwierćwieku czym udowodniły, że potrafią dostosowywać się do szybkich zmian sytuacji. W nadchodzącym wieku, PSZ będą nadal zmagać się ze skomplikowaną, wciąż zmienną sytuacją na rynkach pracy. Właśnie o tej sytuacji chcemy teraz napisać.

2

Zmieniający się rynek pracy

Świat pędzi na łeb na szyję do większej integracji, kierując się głównie filozofią rynkowej zyskowności i ekonomicznej efektywności. Musimy uczynić elementami tego równania także rozwój ludzki i ochronę socjalną.¹

Wstęp

Żyjemy w czasach, w których zmiany w gospodarce światowej zachodzą szybciej niż kiedykolwiek wcześniej. Zmiany te mogą przynieść wiele korzyści na rynku pracy ale też mogą być powodem licznych problemów. PSZ ma potencjalnie do odegrania kluczową rolę w rozwoju wypadków, funkcjonując na styku między sektorem publicznym i prywatnym oraz uczestnicząc, zarówno w bieżących zmianach na rynku pracy, jak i w rządowych działaniach zmierzających do usuwania negatywnych efektów działania rynku. Będąc instrumentem rynku pracy, skuteczność PSZ zależy od tego jak dalece usługi przez nią świadczone przyczyniają się do lepszego funkcjonowania rynku pracy, w interesie osób poszukujących pracy, pracodawców, gospodarki i społeczeństwa. Aby to osiągnąć, personel PSZ powinien rozumieć to co się dzieje na rynku pracy. Oto właśnie temat tego rozdziału. Najpierw zajmiemy się trendami demograficznymi i społecznymi oraz globalnymi siłami przemian. Następnie podejmiemy analizę sektora publicznego, zmian w zawodach, elastycznego rynku pracy oraz bezrobocia. Zanim przejdziemy do wniosków, podejmiemy też kwestię nierówności i wykluczenia społecznego na rynku pracy.

¹ R. Jolly, koordynator *Raportu ONZ w sprawie rozwoju ludzkiego 1999*, cytowany w *The Guardian*, Londyn, 12 czerwca 1999 r., s. 1.

Trendy demograficzne i społeczne

Zmiany ludnościowe mają istotny wpływ na rynek pracy. Liczba ludności świata osiągnęła ostatnio 6 miliardów i nadal rośnie. Jeden z najważniejszych obecnych trendów demograficznych dotyczy struktury wieku ludności świata: wiek XXI będzie wiekiem starzenia się ludności. W roku 1950, 8% ludności świata (200 milionów) miało 60 lub więcej lat. Osoby te były równo podzielone pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Przewiduje się, że do roku 2025 liczba tych osób wzrośnie sześciokrotnie, osiągając 1,2 miliarda, to jest około 14% ludności świata. 72% tej liczby będzie zamieszkiwać kraje rozwinięte.² Mimo występowania wyraźnie różnych trendów demograficznych w różnych krajach, świat w dalszym ciągu strukturalnie dzieli się na starzejące się populacje krajów rozwiniętych i młode populacje krajów rozwijających się.

W większości krajów świata rozwiniętego rodziny stają się coraz mniej liczne a siła robocza stanie się w ciągu najbliższych kilku dziesięcioleci wyraźnie starsza.³ W jednym z ostatnich opracowań MOP stwierdzono:

„Zmniejszony napływ młodszych pracowników oraz rosnąca długość życia pracowników starszych doprowadzi do zmiany struktury wieku pracowników na rynku pracy. Zwiększy się udział pracowników starszych, natomiast zmniejszy – pracowników młodszych. Równocześnie, dramatycznie wzrośnie współczynnik zależności osób w starszym wieku. O ile starzenie się wymaga w odniesieniu do rynku pracy odpowiedniego dostosowania szkoleń oraz zmian w organizacji pracy, o tyle wzrost współczynnika zależności każe przyjrzeć się stabilności finansowej systemów emerytalnych.”⁴

Zmniejszony napływ pracowników młodszych obserwuje się na przykład w Stanach Zjednoczonych. Obecnie występujące tam niedobory pracowników na rynku pracy przypisuje się częściowo wolniejszemu wzrostowi siły roboczej, szczególnie w kategorii osób młodych, po raz pierwszy wchodzących na rynek pracy, który nastąpił po zaabsorbowaniu w latach siedemdziesiątych

² A. Samorodov, *Ageing and labour markets for older workers*, ILO Employment and Training Paper nr 33 (Genewa: ILO, 1999), s. 2–3.

³ OECD: *Employment Outlook 1998* (Paryż: OECD, 1998), s. 145.

⁴ P. Auer i M. Fortuny, *Ageing of the labour force in the OECD countries: Economic and social consequences*, ILO Employment Paper 2000/2 (Genewa: ILO, 2000), s. 41.

i osiemdziesiątych XX w. zarówno wyżu demograficznego jak i fali kobiet wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy. Oczekuje się narastania niedoboru pracowników, szczególnie potrafiących posługiwać się technologiami informatycznymi.

Starzenie się społeczeństw każe widzieć dotychczasowy trend do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę jako aberrację i paradoks. W krajach rozwiniętych dyskutuje się obecnie potrzebę podniesienia wieku emerytalnego. Sukces zależy tu jednak od spełnienia szeregu warunków. Po pierwsze, od tego czy rynek pracy oferuje wystarczającą liczbę dobrych miejsc pracy dla starszych pracowników. Po drugie, od tego czy pracodawcy chcą zatrudniać oraz przyjmować do pracy starszych pracowników. Po trzecie, od tego do jakiego stopnia starsi pracownicy chcą i mogą aktualizować swoje kwalifikacje. Kształcenie ustawiczne jest zatem warunkiem wstępnym kontynuacji zatrudnienia starszych pracowników.

Pierwszy z tych warunków zależy głównie od generalnej polityki gospodarczej i zatrudnienia. Spełnienie drugiego i trzeciego warunku wymaga aktywnej interwencji na rynku pracy, aby odpowiednio wpłynąć na pracodawców oraz zaoferować starszym pracownikom doradztwo zawodowe. W wielu krajach PSZ są najlepiej przygotowane do wykonania tego zadania. Dzieje się tak już w Japonii, gdzie w odpowiedzi na starzenie się społeczeństwa PSZ wprowadziła specjalne programy działania oraz wsparcie dla szerszego stałego zatrudniania osób starszych. Prawdopodobnie także w innych krajach PSZ zaczną wprowadzać podobne programy.

W odróżnieniu do tendencji w krajach rozwiniętych, w krajach rozwijających się liczba ludności wciąż rośnie. Na przykład, według MOP-owskiego krajowego badania PSZ, prognozuje się 26% wzrost ludności Tunezji między rokiem 1989 a 2001.⁵ Tak szybkie tempo wzrostu liczby ludności musi doprowadzić do wielkiego bezrobocia osób młodych. Powinno to stać się jednym z priorytetów działań PSZ. Jednakże w krajach rozwijających się, wzrostowi liczby osób młodych towarzyszy wzrost liczby osób starszych. W istocie, obecna stopa przyrostu ludności starszej jest dwukrotnie większa od stopy przyrostu ludności świata w ogóle. Trend ten szczególnie dotyczy kobiet, ponieważ w większości krajów kobiety żyją o wiele dłużej niż mężczyźni. Ponieważ pro-

⁵ MOP: *Les services de l'emploi: Tunisie* (Genewa: ILO, 1998, wydawnictwo powielone), sekcja 317.

blem starzenia się zaczyna także obejmować kraje rozwijające się, to właśnie kobiety w tych krajach będą grupą najbardziej nim dotkniętą.⁶

Najistotniejszym trendem społecznym wpływającym na rynek pracy w ostatnich dekadach, szczególnie w krajach rozwiniętych, jest zwiększony udział kobiet. Pomiędzy 1973 r. a 1993 r., stopa partycypacji kobiet wzrosła z 51% do 69% w Stanach Zjednoczonych oraz z 45% do 55% w krajach ówczesnej Wspólnoty Europejskiej.⁷ Udział kobiet w zatrudnieniu ciągle rośnie, podczas gdy udział mężczyzn spada.

Globalne motory zmian

Oprócz trendów demograficznych i społecznych, dwoma głównymi siłami gwałtownie zmieniającymi rynek pracy są konkurencja globalna oraz technologia informatyczna. Wobec tego, że gospodarka światowa w zasadzie nie jest regulowana, globalna konkurencja oraz przepływy kapitałów z globalnych rynków finansowych mogą spowodować zarówno szybki wzrost przemysłu jak i nagły kryzys gospodarczy, jak to miało miejsce w ostatnich latach w Azji Południowo-Wschodniej. Kierunek zmian gospodarki jest często określany przez korporacje wielonarodowe, których zasoby mogą przewyższać zasoby wielu krajów, których interesy nie są wcale tożsame z interesami jakiegoś konkretnego kraju. Nowe przedsięwzięcia biznesowe przyjmują często postać skomplikowanych międzynarodowych partnerstw tych korporacji wielonarodowych oraz mniejszych spółek. W istocie, w obecnej sytuacji, małe wyspecjalizowane spółki mogą bardzo szybko zdobyć sobie pozycję, jeśli tylko mają fachowe kierownictwo, dobrze ukierunkowane pomysły biznesowe oraz dobre powiązania z rynkami finansowymi.

Technologia, a szczególnie informatyka i łączność jest równie potężnym motorem zmian. W wieku XX tempo zmian uległo zadziwiającemu przyspieszeniu. Jeden z autorów zauważył:

„38 lat musiało upłynąć zanim radio osiągnęło 50 milionów słuchaczy w USA. W ciągu 16 lat ta sama liczba Amerykanów zaczęła używać kompute-

⁶ Przewiduje się, że 70% wszystkich osób starszych będzie do 2025 r. żyło w krajach rozwijających się. Zob. Samorodov, op. cit., sekcja I.1.

⁷ MOP: *World Employment Report 1996/97* (Genewa: ILO, 1997), s. 19. Do krajów Wspólnoty Europejskiej nie zaliczono landów byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

rów osobistych. Internet dotarł do 50 milionów Amerykanów w ciągu 4 lat od udostępnienia go konsumentom.”⁸

Obecnie 150 milionów osób na całym świecie korzysta z internetu. Oczekuje się, że do 2001 r. liczba ta przekroczy 700 milionów.⁹

Jednym z wyraźnych trendów ostatnich lat jest spadek zatrudnienia w przemyśle wytwórczym w krajach rozwiniętych wynikający ze zbiegu takich czynników jak konkurencja międzynarodowa, wzrost wydajności oraz przesuwanie produkcji do krajów o niższych kosztach. Postęp technologiczny zmienił metody pracy w wielu przemysłach, powodując redukcje zatrudnienia. Przesuwanie się miejsc pracy do krajów rozwijających się, poważnie zmniejszyło zatrudnienie w krajach rozwiniętych, zwłaszcza w niektórych przemysłach, jak na przykład w przemyśle odzieżowym. Ów spadek zatrudnienia nie ograniczył się jedynie do tradycyjnych krajów uprzemysłowionych, takich jak Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Między 1984 a 1998 rokiem, Hong Kong (Chiny) stracił więcej niż połowę miejsc pracy w przemyśle wytwórczym. Tamtejszej PSZ udało się pomóc byłym pracownikom przemysłów wytwórczych znaleźć zatrudnienie w usługach. (Zob.: „Programy zwolnień zbiorowych” w rozdziale 6.) O ile w niektórych krajach rozwijających się nastąpił duży wzrost zatrudnienia w sektorze wytwórczym, to jednak globalnie i długofalowo zatrudnienie w sektorze wytwórczym musi spadać, z uwagi na szybko rosnącą wydajność pracy związaną z postępem technologicznym.

Gwałtowny charakter zmian nie zawsze miał jedynie negatywny wpływ na miejsca pracy. Szczęśliwie, w nowoczesnych gospodarkach, jak na przykład w amerykańskiej, brytyjskiej, hongkongskiej oraz wielu mniejszych krajach UE, nastąpił duży kompensujący przyrost miejsc pracy w usługach, podnosząc ogólny poziom zatrudnienia to rekordowych poziomów. Konkurencja oraz postęp technologiczny stymulują powstawanie wciąż nowych produktów oraz pól rozwoju przedsiębiorstw. Ale przechodzenie od starego do nowego nie jest w żadnym razie proste. Zwolnieni górnicy czy hutnicy nie przenoszą się łatwo do gorzej płatnej pracy w usługach, wolą raczej przechodzić na wcześniejsze emerytury.

⁸ C. Leadbeater, *Living on thin air: The new economy* (Londyn: Viking, 1999), s. 20.

⁹ ONZ: *Human Development Report* (Nowy Jork: Cambridge University Press, 10 wyd., 1999), s. 58.

Różni komentatorzy nazywają nowo powstającą gospodarkę, „gospodarką opartą na wiedzy”.¹⁰ Szybki wzrost gospodarczy opiera się na firmach potrafiących wykorzystywać wiedzę naukową, technologiczną oraz o rynkach i finansach. Obecnie, pracuje więcej naukowców niż w całej dotychczasowej historii ludzkości. Szybkość z jaką wyniki ich badań przekształcane są w produkty komercyjne jest bezprecedensowa. Wiedza stała się bardziej dostępna niż kiedykolwiek wcześniej i obecnie nawet w najbardziej zapadłej wsi można korzystać ze światowego banku wiedzy w sposób, o którym nie śniło się nikomu jeszcze 100 lat wcześniej. Przy czym, można to robić szybciej i taniej niż ktokolwiek mógł przypuszczać jeszcze kilka dziesięcioleci wstecz.¹¹

Według Banku Światowego, wiedza decyduje o rozwoju. Podaje on dla porównania przykłady Republiki Koreańskiej [Korea Południowa] i Ghany; oba te państwa miały 40 lat temu równy dochód per capita. Jednak na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., dochód per capita Republiki Koreańskiej był sześć razy większy od dochodu Ghany i niektórzy obliczają, że w połowie wynik ten został osiągnięty dzięki umiejętności Koreańczyków zdobywania i wykorzystywania wiedzy.¹² W nowej gospodarce, kluczowe znaczenie ma zdobywanie przez ludność wysokiego poziomu umiejętności oraz wiedzy, co z kolei stawia kwestię dostępności kształcenia i szkolenia. Uważamy, że PSZ mają do odegrania ważną rolę w kwestii dostępu do kształcenia i szkolenia. (Zob.: „Programy kształcenia i szkolenia” w rozdziale 6.)

Gospodarka oparta na wiedzy stwarza wielkie możliwości rozwoju i postępu, ale istnieje duże ryzyko, że możliwości te zostaną wykorzystane w sposób bardzo nierówny. Problem ten ilustruje przykład z zapadłą wioską i dostępem do internetu. Większość wsi w świecie rozwijającym się nie ma dostępu do infrastruktury łączności, która umożliwiłaby im korzystanie z internetu. W świecie rozwiniętym, który zamieszkuje tylko 15% ludności świata, jest 88% wszystkich użytkowników internetu, podczas gdy w Azji, która ma jedną piątą ludności świata jest mniej niż 1% wszystkich użytkowników internetu.¹³ Podobne zróżnicowanie w użytkowaniu nowych technologii występuje nawet

¹⁰ C. Leaderbeater, op. cit., passim. Zob. też R. Reich, *The work of nations* (Londyn: Simon and Schuster, 1991), passim.

¹¹ Bank Światowy: *World Development Report 1998/1999: Knowledge for development* (Waszyngton: Oxford University Press, 1998/99), s. iii.

¹² Ibidem, s. 20.

¹³ ONZ, op. cit., s. 62.

w samych krajach rozwiniętych. Poniżej w tym rozdziale przedstawione są zagrożenia, które pojawią się w XXI w. w wyniku rosnących podziałów i polaryzacji w tym zakresie.

Termin „gospodarka oparta na wiedzy” może być uproszczeniem. Obok nowych „opartych na wiedzy” miejsc pracy występuje duża liczba nowych miejsc pracy w usługach, które wymagają stosunkowo niskich kwalifikacji i są słabo płatne. Te właśnie zajęcia dostarczają reszcie społeczeństwa coraz szerszej gamy usług.

Sektor publiczny

W nowoczesnej gospodarce, rozmiar sektora publicznego ulega zmniejszeniu. We wczesnym okresie po II wojnie światowej sektor publiczny w wielu krajach zwiększał swój udział w zatrudnieniu. Najbardziej ekstremalnym przykładem tej tendencji był były Związek Radziecki i jego sojusznicy gdzie w gospodarce istniał w zasadzie tylko sektor publiczny.

W ostatnich latach zauważa się natomiast dwie wzajemnie sprzeczne tendencje, jeśli chodzi o sektor publiczny. Z jednej strony, w odpowiedzi na wysokie bezrobocie niektóre rządy, jak na przykład Austrii, Danii i Francji, tworzyły miejsca pracy w sektorze publicznym. Z drugiej strony, w innych krajach pojawiła się jeszcze silniejsza tendencja do zmniejszania sektora publicznego, w odpowiedzi zarówno na silny nacisk polityczny na zmniejszanie wydatków publicznych oraz na przekonanie, że duży sektor publiczny stanowi przeszkodę dla gospodarczego dynamizmu i przedsiębiorczości. W krajach przechodzących transformację gospodarczą rządy podjęły trudne zadanie zmniejszenia rozrośniętego sektora publicznego. Według Banku Światowego, w krajach rozwijających się władze zaczynają zmniejszać sektor publiczny dążąc do redukcji deficytów budżetowych oraz rozwiązywania problemu nieefektywności strategii rozwoju opartych na państwie, które pozostawiły dziedzictwo rozdętej biurokracji i oraz nadmiernego zatrudnienia w przedsiębiorstwach publicznych.¹⁴ W krajach rozwiniętych sektor publiczny jest stosunkowo efektywny ale też coraz bardziej wymaga się od niego zmniejszenia kosztów oraz osią-

¹⁴ M. Rama, „Public sector downsizing: An introduction”, *World Bank Economic Review*, 1999, t. 13, nr 1, s. 1.

gnięcia jeszcze większej efektywności poprzez odwołanie się do konkurencji i prywatyzacji.

Zmiany w strukturze zawodów

Zmiany w charakterze pracy mają wpływ na strukturę zawodów. Jak zauważono w innej publikacji MOP,¹⁵ globalizacja, technologie informatyczne oraz zmiany w organizacji pracy składają się na zwiększony popyt na profesjonalistów, techników oraz wysoko kwalifikowanych robotników. Pracownicy posiadający wiedzę i umiejętności pozwalające im na stosowanie i wykorzystywanie nowych technologii, są wysoko wynagradzani na rynku międzynarodowym. Popyt na mniej wykwalifikowanych pracowników sfery produkcji będzie najprawdopodobniej spadał, aczkolwiek, jak wspomnieliśmy wcześniej, obserwuje się również w pewnym stopniu równoważący wzrost zapotrzebowania na pracowników sfery usług. Znikać będą niektóre stare zawody, a jednocześnie pojawiać się nowe, co spowoduje konieczność częstej aktualizacji używanych przez PSZ klasyfikacji zawodów. W firmach nowego typu pracownicy będą musieli mieć coraz bardziej zróżnicowane umiejętności. Ich zakresy obowiązków będą szerokie oraz będą musieli pracować w multidyscyplinarnych grupach.¹⁶ Wzrośnie jeszcze bardziej znaczenie pewnych powszechnych umiejętności, takich jak umiejętności komunikowania się. Wszystko to będzie miało istotne implikacje dla doradców zawodowych w PSZ. (Zob.: „Pomoc indywidualna lub pomoc intensywna”, rozdział 6, s. 117. Przykładem dużej grupy zawodowej, która może zostać zagrożona przez technologie informatyczne są pracownicy biurowi. MOP zauważył ostatnio, że:

„Chociaż zatrudnienie pracowników biurowych w różnych krajach nie wykazywało jakichś wyraźnych prawidłowości, studium ewolucji funkcji pracowników biurowych między 1990 a 2000 rokiem przewidywało dramatyczny spadek ich zatrudnienia wraz z przejmowaniem coraz większej części rutynowych prac biurowych przez komputery.”¹⁷

¹⁵ MOP: *World Employment Report 1998/99* (Genewa: ILO, 1998), s. 33.

¹⁶ *Ibidem*, s. 41–43.

¹⁷ MOP: *World Employment Report 1998/99* (Genewa: ILO, 1999), s. 47.

Elastyczny rynek pracy

Ekonomiczny liberalizm oraz globalna konkurencja doprowadziły do większej elastyczności na rynku pracy. Elastyczność ta przyjmuje wiele form. Może ona dotyczyć rozkładu czasu pracy (liczba godzin pracy), płac (fluktuacji), stanu zatrudnienia, funkcji (gotowości pracowników do przechodzenia od jednych zadań do innych), umiejętności oraz geograficznej mobilności. Niektóre rządy podjęły działania wspierające elastyczność na rynku pracy, na przykład pozwalając działać prywatnym biurom pośrednictwa pracy, znosząc ograniczenia w zwalnianiu pracowników (mogą one zniechęcać firmy do zatrudniania pracowników), oraz zmniejszając w systemie ubezpieczenia społecznego bodźce zniechęcające do podejmowania zatrudnienia. W wielu krajach zwiększeniu uległy elastyczne segmenty rynku pracy (samozatrudnienie, praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, praca tymczasowa). Na przykład, we Francji, 40% wszystkich zatrudnianych po raz pierwszy otrzymuje kontrakty tymczasowe lub na czas określony.¹⁸ W Holandii występuje wyjątkowa obfitość pracy w niepełnym wymiarze, tak że w 1998 r. osoby pracujące na niepełnym etacie stanowiły 38% wszystkich pracowników.¹⁹ W istocie, udział pracowników zatrudnionych w elastycznych formach stał się na tyle znaczący, aby zastanawiać się nad poprawnością nazywania zatrudnienia tego rodzaju „niestandardowym” lub „atypowym”.

Ważna jest także elastyczność w ramach organizacji, w związku z czym praca może coraz bardziej przypominać samozatrudnienie, w którym osoba pracująca przechodzi od jednego projektu do następnego w zależności od potrzeb. Jedno ze studiów wykonanych w Wielkiej Brytanii przewiduje następowanie dalszych szybkich zmian w kierunku większej elastyczności:

„Za 20 lat praca będzie wyglądała zupełnie inaczej niż dziś. W nowej pracy niewiele będzie stałych rozgraniczeń pomiędzy sektorem publicznym, prywatnym oraz opartym o pracę społeczną; nieaktualne staną się dzisiejsze wyobrażenia o tym co należy do danego sektora lub miejsca. Zdecydowana większość ludzi będzie pracować, ale mniej niż obecnie będzie mieć pracę; dni pracy wy-

¹⁸ MOP: *Les services publics de l'emploi; Le cas de la France* (Genewa: ILO, 1998, wydawnictwo powielone), s. 11.

¹⁹ MOP: *The public employment service in the Netherlands* (Genewa: ILO, 1998, wydawnictwo powielone), s. 9.

glądającej jak praca oraz kariery opartej na pracy są policzone. W ciągu życia zawodowego wiele osób będzie pracowało dla różnych rodzajów organizacji; o wiele więcej niż obecnie będzie pracować na swoim raczej niż dla kogoś...”²⁰

W krajach rozwiniętych, tendencje te przejawiają się tym co MOP nazywała „wszechogarniającym odformalizowaniem”, to jest rozrostem sektora nieformalnego, gdzie pracownicy są najbardziej bezbronni a ochrona socjalna najmniejsza.²¹

Nadal dyskusyjny jest zasięg tendencji uelastyczniających. W 1996 r. MOP zwróciła uwagę, że nie występował wówczas powszechny i wyraźny trend skracania długości trwania zatrudnienia w jednym miejscu pracy.²² Ponadto, bardzo zróżnicowane jest tempo zmian w poszczególnych krajach. W niektórych bardzo dynamicznych gospodarkach, jak na przykład w Hong Kongu (Chiny) samozatrudnienie czy praca w niepełnym wymiarze czasu pracy występują w bardzo małym zakresie. Ale w tych krajach, w których trend w kierunku większej elastyczności jest wyraźny, PSZ powinny podążać za rynkiem pracy, unikając pułapki ograniczenia się do redukujących zatrudnienie upadających sektorów. PSZ, która sama jest elastyczna i innowacyjna może rzeczywiście pomóc osobom zagrożonym znaleźć swe miejsce na elastycznym rynku pracy.

Bezrobocie

W rozdziale 1 zwrócono uwagę, że od lat siedemdziesiątych XX w. działania PSZ zostały w wielu krajach zdominowane przez wysoki poziom bezrobocia. Według globalnych szacunków MOP, spośród 3 mld. globalnej siły roboczej, 25%–30% stanowią osoby częściowo bezrobotne a 150 mln – osoby zupełnie bezrobotne. Nawet w krajach rozwiniętych dane o bezrobociu nie ujawniają pełnego obrazu problemu, jako że w czasach braku pracy ludzie mogą całkowicie wycofywać się z rynku pracy.²³ Wysokie bezrobocie nie przekłada się tylko

²⁰ V. Bayliss, *Redefining work* (Londyn: Royal Society of Arts, 1998), s. 7.

²¹ MOP: *Decent work*, Report of the Director-General at the 87th Session of the International Labour Conference (Genewa: ILO, 1999), s. 9.

²² MOP: *World Employment Report 1996/97*, op. cit., s. 24–25.

²³ MOP: *World Employment Report 1998/99*, op. cit., s. 9.

na większą liczbę osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych. Oznacza ono także wzrost osób pobierających inne zasiłki, których wypłata nie jest uzależniona od obowiązku poszukiwania zatrudnienia. To właśnie może częściowo wyjaśniać fakt, że od lat siedemdziesiątych XX w. stopa zatrudnienia (liczba zatrudnionych ogółem jako procent ludności w wieku 15–64 lat) w państwach członkowskich UE spadła z 64% do 60,5% tak że jednym z celów UE stało się ponowne jej podniesienie.²⁴

Wysokie bezrobocie szczególnie dotyka grup zagrożonych, takich jak osoby młode, osoby starsze, mniej wykwalifikowane, niepełnosprawne oraz należące do mniejszości narodowych. Szczególnie niepokojące jest bezrobocie osób młodych (w wieku od 15 do 24 lat), które osiągnęło 60 mln w skali światowej.²⁵ Pojawić się może także „luka płci” przez co kryzys w zatrudnieniu odbija się bardziej na osobach jednej płci, w większości krajów są to kobiety. Ponadto, szanse na powrót do zatrudnienia maleją wraz z długością czasu pozostawania bez pracy. W rezultacie, wysokie bezrobocie tworzy dużą grupę osób długotrwale bezrobotnych, których szanse na powrót do zatrudnienia są niewielkie bez pomocy państwa. Stąd bierze się duże znaczenie programów rynku pracy, które są często realizowane przez PSZ.

Inną cechą charakterystyczną wysokiego bezrobocia staje się jego endemiczność (kiedy bezrobocie osiąga wysoki poziom obniżenie go jest bardzo trudne). Zatem, pomimo porozumienia w OECD oraz UE co do strategii zmniejszenia bezrobocia w latach dziewięćdziesiątych XX w., (zob.: „Trendy od połowy lat siedemdziesiątych XX w.” w rozdziale 1), poziomy bezrobocia w roku 2000 są najczęściej wyższe w państwach członkowskich OECD i UE niż były w roku 1990. (W UE wynika to ze stale wysokiego bezrobocia we Francji, Hiszpanii, Niemczech i Włoszech.) Nie oznacza to, że przyjęte strategie zwalczania bezrobocia były złe. Raczej, wprowadzenie zaproponowanych przez obie organizacje, reform strukturalnych jest procesem długim i trudnym.

Wyjątkowym, aktualnym przykładem kraju, który zarówno zwiększył zatrudnienie jak i obniżył bezrobocie są Stany Zjednoczone. Od początku lat

²⁴ W UE występuje duże zróżnicowanie stóp zatrudnienia; stopy zatrudnienia znacznie wyższe od średniej mają Austria, Dania, Holandia, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania. Zob.: Unia Europejska: *Employment Rates Report 1998: Employment Performance in the European Union* (Luksemburg: Office for the Official Publications of the European Communities, 1998), s. 11–12.

²⁵ MOP: *World Employment Report 1998/99*, op. cit., s. 1.

dziewięćdziesiątych XX w. stworzono tam 15 milionów miejsc pracy a bezrobocie spadło z 7,8% w szczycie recesji na początku lat dziewięćdziesiątych do około 4% obecnie. Przedmiotem debaty pozostaje to, do jakiego stopnia te wyniki przypisać można długotrwałe korzystnemu klimatowi makroekonomicznemu wynikającemu z niskich stóp procentowych, a do jakiego stopnia stosunkowo mało uregulowanemu i elastycznemu rynkowi pracy w Stanach Zjednoczonych. Wydaje się mało prawdopodobne, że działania PSZ miały na to duży wpływ, jako że środki, którymi dysponowały w tym okresie były ograniczone. Aktywne środki podjęte przez PSZ prawdopodobnie przyczyniły się do obniżenia bezrobocia w Wielkiej Brytanii z około 10% w latach 1992–93 do około 6% w roku 1999 (zob. rozdział 6). Podobnie, PSZ mogły przyczynić się do wychodzenia z recesji w Norwegii, która zaczęła się w roku 1988. Podczas recesji personel PSZ został zwiększony dwukrotnie, przez co PSZ mogła realizować aktywne środki rynku pracy.

Nierówność i wykluczenie społeczne

Niepokojącą tendencją obserwowaną w ostatnich latach jest narastająca polaryzacja pomiędzy bogatymi a biednymi, zarówno pomiędzy krajami, jak i wewnątrz nich. Częściowo wynika to z wyższego bezrobocia które, jak już wskazaliśmy, może uwięzić ludzi na długi w pułapce ubóstwa i wykluczenia społecznego. Ale ubóstwo nie omija również tych, którzy pracują. Od lat osiemdziesiątych XX w. zwiększyło się w krajach OECD zróżnicowanie płac pomiędzy pracownikami wysoko a niżej kwalifikowanymi.²⁶ Na przykład, w Stanach Zjednoczonych, nie notowanemu wzrostowi liczby nowych miejsc pracy towarzyszyło wyraźne pogorszenie relatywnej sytuacji pracowników niżej wynagradzanych w ogóle pracowników.²⁷ Przywiódło to byłego Sekretarza Pracy USA, Roberta Reicha, do następującej obserwacji:

„Gwałtowna globalizacja i podobnie gwałtowny postęp technologiczny obniżyły wartość dolnej jednej trzeciej siły roboczej w krajach rozwiniętych. Ich dotychczasowa praca, często o charakterze wytwórczym, może być obecnie wykonywana taniej w innych krajach świata albo przez komputery bądź roboty.”²⁸

²⁶ Ibidem, s. 49.

²⁷ OECD: *The public employment service in the United States* (Paryż: OECD, 1999), s. 25.

²⁸ Cytat w *The Guardian, Londyn*, 14 czerwca 1997 r.

Sytuacja w krajach rozwijających się oraz przechodzących transformację jest jeszcze bardziej niepokojąca. O ile przesuwanie się miejsc pracy w produkcji z krajów rozwiniętych do krajów rozwijających się przynosi tym ostatnim krajom niewątpliwie korzyści, to jednak mogą one być bardzo krótkotrwałe. Postęp technologiczny trwa nieprzerwanie, tworząc coraz to nowe fale zbędnych pracowników. Ponadto, jak już wcześniej zauważyliśmy, korzyści jakie niesie ze sobą gospodarka oparta na wiedzy mogą być o wiele łatwiej realizowane przez kraje rozwinięte niż przez kraje rozwijające się.

Bank Światowy zauważył:

„...szanse te przynoszą ze sobą także duże zagrożenia. Globalizacja handlu, przepływów finansowych oraz informacji wzmacnia konkurencję, zwiększając zagrożenie, że najbiedniejsze kraje i społeczności będą pozostawać w tyle jeszcze szybciej niż kiedykolwiek dotychczas.”²⁹

Niedawny raport MOP, *Przyzwoita praca* apeluje o szczególne zwrócenie uwagi na „pracujących biednych” w polityce rozwojowej,³⁰ co implikuje potrzebę odwrócenia tendencji wzrostu nierówności wewnątrz krajów oraz pomiędzy nimi. Zobaczymy w jakim zakresie problem ten będzie rozwiązywany w XXI wieku. Ale przy wszystkich działaniach podejmowanych w celu zwiększenia szans tych, którym jest najtrudniej, PSZ stanowią potencjalnie użyteczne narzędzie.

Wnioski

Które cechy obecnego, niestabilnego i gwałtownie zmieniającego się środowiska rynku pracy mają największy wpływ na PSZ?

Po pierwsze, rosnące tempo zmian w gospodarce oraz rosnąca elastyczność rynku pracy oznaczają, że długość zatrudnienia w jednym miejscu pracy będzie się zmniejszać oraz że pracownicy będą musieli częściej zmieniać pracę i zawód. To z kolei spowoduje zwiększenie rekrutacji na rynku pracy, zwiększając

²⁹ Bank Światowy: *World Development Report 1998/1999: Knowledge for development*, op. cit., s. iii.

³⁰ MOP: *Decent work*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 87th Session, 1999 (Genewa: ILO, 1999), s. 8–9.

popyt na pośrednictwo pracy przez agencje zatrudnienia takie jak PSZ. (Temat ten przedstawiony jest bardziej szczegółowo w rozdziale 4.)

Po drugie, nastąpi większe zróżnicowanie struktury zatrudnienia; wzrośnie samozatrudnienie, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, zatrudnienie tymczasowe oraz bardziej zróżnicuje się czas pracy. Ponadto, wzrastać będzie różnorodność agencji rynku pracy, konkurujących na rynku rekrutacji. Jeżeli PSZ ma pozostać ważnym aktorem na rynku pracy, zdolnym do skutecznego konkurowania z innymi agencjami, musi ona dostosować świadczone przez siebie usługi w taki sposób, aby mogła zajmować się nowymi sytuacjami w zatrudnieniu. (Ten temat został szerzej poruszony w rozdziałach 4 i 9.)

Po trzecie, wiele osób jest zagrożonych przez gwałtowne zmiany w gospodarce. PSZ odgrywają ważną rolę w sytuacjach zwolnień grupowych (zob. „Programy zwolnień grupowych” w rozdziale 6) oraz zazwyczaj w taki czy inny sposób uczestniczą w systemie zasiłków dla bezrobotnych (zob. rozdział 7). Aktywne środki rynku pracy są konieczne aby zwiększyć możliwości znalezienia przyszłej pracy osobom wypieranym z ich obecnego zatrudnienia. Pod warunkiem, że rządy przyznają na to odpowiednie środki, PSZ są dobrze przygotowane do tego aby świadczyć dodatkową pomoc tym zagrożonym grupom, oferując im pomoc w znalezieniu pracy, umożliwiając dostęp do szkolenia, kształcenia oraz tworząc miejsca pracy, ewentualnie, programy zdobywania doświadczenia w pracy. (Środki te są szerzej omówione w rozdziale 6.)

Po czwarte, obecnie częściej niż kiedykolwiek wcześniej osoby poszukujące pracy a należące do grup zagrożonych, muszą konkurować na rynku pracy z osobami lepiej niż kiedykolwiek wykształconymi, umiejącymi lepiej posługiwać się nowymi technologiami, bardziej polegającymi na sobie w poszukiwaniu pracy oraz oczekującymi nie tylko informacji na temat miejsc pracy ale też dokładnych informacji o takich sprawach jak rozwój sytuacji na rynku pracy. Ta nowa grupa osób poszukujących pracy jest bardziej wymagająca i stawia poważne wyzwanie przed PSZ. Jeśli PSZ chcą być dla nich pomocnym partnerem, muszą rozwinąć programy samoobsługowe, które są atrakcyjne, nowoczesne, szybkie i interaktywne oraz wykorzystują najnowsze technologie. Ale nawet ci nowi, polegający na sobie poszukiwacze pracy, mogą w dalszym ciągu potrzebować od czasu do czasu bardziej zaawansowanych usług. (Kwestia ta została omówiona szerzej w rozdziałach 4 i 5.)

Wreszcie, nadejście gospodarki opartej na wiedzy wymaga rozwoju polityki kształcenia ustawicznego, jako że wiedza raz nabyta szybko się dezak-

tualizuje. Kształcenie ustawiczne jest potrzebne także ze względu na to, że tendencje demograficzne wymagać będą aby osoby starsze dłużej pozostawały w zatrudnieniu. Pomimo, że rozwój kształcenia ustawicznego wykracza poza zadania PSZ, mogą one jednak stać się centrami informacyjnymi, skutecznie kierującymi do programów kształcenia ustawicznego. (Omówiono to szerzej w rozdziale 6.)

3

Rola, funkcje oraz środki Publicznej Służby Zatrudnienia

Służba zatrudnienia jest głównym instrumentem rozwiązywania strukturalnych problemów rynku pracy. Zachęca się państwa członkowskie do szybkiej modernizacji służby zatrudnienia oraz wyposażenia jej w odpowiednie kompetencje.¹

Wstęp

W rozdziale 1 pokazano w jaki sposób PSZ przekształciły się w ostatnich dziesięcioleciach w główny instrument rządowej polityki zatrudnienia. Rozdział 2 opisał najeżony wyzwaniem rynek pracy w ramach którego działają PSZ. Niniejszy rozdział przedstawia współczesną PSZ oraz analizuje jakiego typu organizacją lub grupą organizacji ona się stała. Przedstawia on misję, strategię i funkcje, jakie PSZ powinna realizować oraz to jakie są jej zasoby oraz inne środki, którymi dysponuje. W rozdziale niniejszym przedstawiamy najpierw powody istnienia, rolę i kompetencje PSZ oraz analizujemy jej status prawny, charakter instytucjonalny, jak również jej misję i strategię. Następnie analizujemy różne funkcje PSZ, to jak powinny one być zintegrowane oraz środki potrzebne do ich realizacji. Wnioski odnośnie problemów przed którymi stoi PSZ poprzedza analiza aktualnych tendencji w krajach rozwiniętych, przechodzących transformację oraz rozwijających się.

Przyczyny, rola i mandat

Przyczyny interwencji państwa na rynku pracy poprzez publiczną służbę zatrudnienia wynikają zarówno ze znaczenia zasobów ludzkich w gospo-

¹ Komisja Europejska: *The way forward: The European employment strategy – Contributions to and outcome of the Dublin European Council, 13 and 14 December 1996* (Luksemburg: Office of the Official Publications of the European Communities, 1997), s. 25.

darczym rozwoju kraju oraz z potrzeby podniesienia społecznego dobrobytu. Można przytoczyć szereg ważnych argumentów przemawiających za publiczną służbą zatrudnienia. Po pierwsze, publiczna służba zatrudnienia może zwiększyć efektywność funkcjonowania rynku pracy oraz poprawić przejrzystość informacji o rynku pracy – wszystko to służy dobru publicznemu. Po drugie, publiczna służba zatrudnienia jest skutecznym sposobem zapewnienia równego dostępu do rynku pracy oraz ochrony tych, którzy bez niej znaleźliby się w gorszej sytuacji. Po trzecie, publiczna służba zatrudnienia służy zrównoważeniu negatywnego wpływu strukturalnych dostosowań popytu na pracę. Po czwarte, w państwach mających systemy zasiłków dla bezrobotnych, publiczna służba zatrudnienia może działać na rzecz jak najszybszego powrotu świadczeniobiorców do pracy. Można dyskutować jak głębokie powinny być tego rodzaju interwencje na rynku pracy, ale w trakcie tego rozdziału stanie się jasne, że jedna lub więcej z wymienionych tu przyczyn leży u podstaw różnych form interwencji PSZ opisywanych w niniejszej książce.

Konwencja nr 88 dotycząca organizacji służby zatrudnienia z 1948 r. definiuje rolę i zakres działania PSZ, ich strukturę organizacyjną oraz relacje z innymi organami. Artykuł 1 Konwencji określa podstawowy mandat publicznych służb zatrudnienia w sposób następujący:

1. Każdy Członek Międzynarodowej Organizacji Pracy, dla którego niniejsza Konwencja jest w mocy, będzie utrzymywał lub zapewni utrzymywanie publicznej bezpłatnej służby zatrudnienia.
2. Głównym zadaniem służby zatrudnienia będzie zapewnienie, w razie potrzeby przy współdziałaniu z innymi zainteresowanymi instytucjami publicznymi i prywatnymi, możliwie najlepszej organizacji rynku pracy, jako integralnej części programu krajowego, zmierzającego do zapewnienia i utrzymania pełnego zatrudnienia oraz rozwijania i wykorzystania zasobów produkcyjnych.

Artykuł ten kładzie nacisk przede wszystkim na znaczenie PSZ dla najlepszej możliwej organizacji rynku pracy, nie tylko poprzez bezpośrednie świadczenie usług pośrednictwa pracy oraz informacji o rynku pracy, ale także jako partnera, ośrodek ułatwiający oraz katalizatora w osiągnięciu pełnego zatrudnienia oraz rozwijaniu środków produkcyjnych. Zawsze było to zadanie ambitne, lecz obecnie stało się jeszcze ambitniejsze, kiedy cel pełnego zatrudnienia wy-

daje się być mniej osiągalny niż w roku 1949. Ponadto główne znaczenie PSZ jest obecnie znacznie mniej oczywiste niż było wcześniej.

Ale Konwencja nr 88 ustanowiła szerokie zasady w ramach których wiele państw ustawowo powołało PSZ oraz określiło jej rolę i mandat. Role i mandaty PSZ różnią się w zależności od warunków społeczno-ekonomicznych, w jakich one działają. Na przykład zakres uprawnień regulacyjnych PSZ na rynku pracy jest różny, zależnie od tradycji danego kraju. Jednak, jak to już wspomniano w rozdziale 1, w ostatnich dziesięcioleciach rola PSZ w krajach rozwiniętych uległa zmianie. Z tradycyjnych pośredników pracy czy giełd pracy, przekształciły się one w realizatorów polityki zatrudnienia i programów rynku pracy. Generalnie, powodem tego był znaczny wzrost bezrobocia, na przykład, w państwach członkowskich UE, Kanadzie i Stanach Zjednoczonych.

Niektóre państwa rozwinięte, jak Austria, Finlandia, Francja, Holandia, Kanada, Niemcy i Stany Zjednoczone, wprowadziły w latach dziewięćdziesiątych XX w. prawne zmiany roli oraz mandatu PSZ, odzwierciedlające zmiany w rzeczywistej roli PSZ na rynku pracy. Jednocześnie, niektóre kraje przechodzące transformacje gospodarczą oraz kraje wschodzących gospodarek rynkowych, jak Argentyna, Bułgaria, Grecja, Polska, Tunezja, Ukraina i Węgry, ustawowo rozszerzyły rolę PSZ. Jednakże sam fakt prawnego rozszerzenia roli PSZ w danym kraju nie mówi jeszcze nic o realnych efektach tego rozszerzenia. W dalszym ciągu tego rozdziału zajmiemy się znaczeniem PSZ jako instytucji.

Status prawny i charakter instytucjonalny

Kolejnym czynnikiem kształtującym status organizacyjny PSZ jest jej status prawny, czyli to jak PSZ jest uregulowana prawnie jako instytucja. Ogólnie rzecz ujmując, PSZ występuje w jednej z trzech kategorii prawnych:

1. Integralna część Ministerstwa Pracy (lub innego ministerstwa, do którego kompetencji należy).² Historycznie, tak właśnie PSZ były usytuowane w większości krajów. Decyzje dotyczące prowadzenia PSZ podejmowane są w trybie zwykłego wykonywania władzy państwowej. Jednakże status ten może przybrać jedną z dwóch form:

² W niektórych krajach nie istnieje już ministerstwo pracy jako takie, a zarządzanie PSZ może należeć do ministerstwa zajmującego się edukacją i zatrudnieniem (tak jak to jest w Wielkiej Brytanii i Kanadzie) lub handlem i przemysłem (jak w Irlandii).

- a. W pełni zintegrowana część ministerstwa. Minister i wyżsi urzędnicy ministerstwa kierują i mogą interweniować w bieżące działania służby. Personel ma taki sam status jak inni urzędnicy w służbie publicznej w odniesieniu do przyjmowania do pracy, awansowania, przeniesienia, warunków pracy, zabezpieczenia społecznego, praw związkowych, itd.
 - b. Agencja wykonawcza [urząd] w ramach ministerstwa. W tym modelu, funkcje PSZ zostały przypisane odrębnej organizacji w ramach ministerstwa. Organizacją kieruje dyrektor generalny lub dyrektor, który odpowiada bezpośrednio przed odpowiednim ministrem w ramach obowiązujących ustaleń co do celów, zadań, środków oraz realizacji zadań. W modelu tym minister sprawuje mniej bezpośredni zarząd a reguły rządzące personelem mniej przypominają służbę cywilną. Aktualnie model ten stosowany jest na przykład w Wielkiej Brytanii.
2. Autonomiczna administracja odpowiedzialna przed komisją bądź radą reprezentującą partnerów społecznych. Status takiego organu określa ustawa, która jednocześnie definiuje ogólny mandat PSZ, sposób jej finansowania oraz główne sposoby zarządzania i kontroli. Oprócz tego organ nadzorujący określa stosunki PSZ z ministerstwami oraz z organizacjami pracodawców i pracowników. Priorytety, główne wytyczne oraz plany działania ustalane są generalnie przez trójstronną radę administracyjną lub zarząd. PSZ kieruje dyrektor generalny lub kierownik mianowany przez radę zarządzającą/zarząd albo na jej wniosek. Personel może mieć status odrębny od statusu urzędników służby publicznej. Federalny Urząd Pracy (*Bundesanstalt für Arbeit*) w Niemczech jest klasycznym przykładem tego modelu.
 3. Organizacje sprywatyzowane. Jest to nowy model, wprowadzony ostatnio w Australii, gdzie publiczne służby zatrudnienia zostały zastąpione „siecią zatrudnienia” – w pełni konkurencyjnym rynkiem, na którym agencje prywatne, komunalne oraz publiczne działają na podstawie kontraktów o znalezienie osobom bezrobotnym zatrudnienia. Sprywatyzowana PSZ działa jako przedsiębiorstwo/korporacja na podstawie prawa o korporacjach. (To ważne novum zostało szerzej przedstawione w rozdziale 8.)

W krajach rozwijających się lub przechodzących transformację gospodarczą, PSZ stanowią najczęściej departament lub wydział w Ministerstwie Pracy, podczas gdy PSZ w krajach rozwiniętych, szczególnie UE, takich jak

Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia i Niemcy zostały przekształcone w instytucje autonomiczne. Tylko w Australii jest to służba sprywatyzowana.

Każdy z omawianych tu modeli ma swoje zalety i wady. Bezpośrednia kontrola ministerialna, jak w modelu 1(a) ma taką zaletę, że jest wysokie prawdopodobieństwo iż PSZ będzie niejako we władaniu ministrów, gdyż sprawują oni nad nią bezpośrednią kontrolę. Głównym brakiem tego modelu jest to, że kiedy PSZ jest zbyt głęboko zintegrowana z danym ministerstwem, może wówczas nie posiadać wyraźnego jednolitego kierownictwa a być przedmiotem arbitralnych decyzji politycznych. Może to uniemożliwić organizacji podejmowanie decyzji na zdrowych podstawach ekonomicznych, na przykład co do lokalizacji lokalnych biur, itd. Po drugie, zatrudnianie według reguł obowiązujących w służbie cywilnej może spowodować nadmierną biurokratyzację i wręcz przeszkadzać w prowadzeniu przedsięwzięcia reagującego na potrzeby swoich klientów. Model 1(b) eliminuje te problemy, lecz jego sukces uzależniony jest od dobrych kontaktów roboczych pomiędzy właściwym ministrem a szefem służby zatrudnienia. Model 2 jest bardzo popularny, ale znowu jego sukces w ostatecznym rozrachunku zależy od wzajemnego porozumienia pomiędzy ministrami, partnerami społecznymi oraz kierownictwem PSZ. (Problemy te są szerzej poruszone w rozdziale 9.) Kolejną komplikacją wszystkich modeli jest to, że różne funkcje PSZ są w odmienny sposób realizowane w różnych państwach. Kwestia ta jest szerzej przedstawiona w dalszej części niniejszego rozdziału.

Misja i strategia

Misje i strategię PSZ różnią się w zależności od kraju. Wpływ na nie mają takie czynniki jak siły polityczne, sytuacja na rynku pracy oraz inicjatywy podejmowane przez kierownictwo PSZ.

PSZ w Unii Europejskiej

Z uwagi na brak miejsca nie możemy opisać PSZ w każdym państwie członkowskim UE, dlatego zajmiemy się ogólnymi ramami określonymi w wytycznych polityki zatrudnienia UE. Uzupełniono je dalszymi wytycznymi dotyczącymi rozwoju usług świadczonych przez PSZ w celu realizacji

wytycznych polityki zatrudnienia. Wytyczne zorganizowane są wokół czterech priorytetów lub filarów:³ zwiększanie szans na zatrudnienie, rozwój przedsiębiorczości, zdolności dostosowawcze przedsiębiorstw oraz równe szanse.

Dysponując ponad 5 tys. biur pracy oraz około 160 tys. zatrudnionych, PSZ odgrywa zasadniczą rolę w realizacji unijnego filara zwiększania szans na zatrudnienie. Głównym zadaniem PSZ jest wczesne zidentyfikowanie osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem oraz stworzenie indywidualnych planów działania dla bezrobotnych poszukujących pracy. Oprócz tego, PSZ powinna świadczyć usługi doradztwa, poradnictwa, oraz szkolenia, a także realizować programy subsydiowania zatrudnienia. Ogólnie rzecz biorąc, do zadań PSZ należy realizacja większości działań koniecznych do reintegracji pracowników na rynku pracy. Komisja zaleca, między innymi, systematyczne prowadzenie spraw wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych. Jest to olbrzymie zadanie. Ponadto, PSZ często odgrywają pewną rolę w realizacji pozostałych filarów wytycznych polityki zatrudnienia.

Uwzględniając wytyczne polityki zatrudnienia UE, PSZ państw członkowskich UE, realizują wspólną strategię rozwoju. Strategię tę można streścić w następujących ośmiu punktach.⁴

1. PSZ wykształcą w sobie cechy przedsiębiorstw usługowych, innymi słowy, będą dążyć do tego aby mieć silną pozycję na rynku oraz reagować na wciąż zmieniające się potrzeby osób poszukujących pracy oraz przedsiębiorstw.
2. PSZ powinny w pełni wykorzystywać nowoczesne technologie informacji i łączności aby stale poprawiać obsługę klientów.
3. Pomoc PSZ dla osób bezrobotnych skoncentruje się na podejmowaniu wczesnej interwencji oraz świadczeniu we właściwej kolejności usług dostosowanych do indywidualnych potrzeb.
4. Lepsze planowanie oraz świadczenie usług z zakresu polityki zatrudnienia na podstawie ciągłej obserwacji oraz dogłębnej analizy sytuacji oraz tendencji na rynku pracy.
5. PSZ dążyć będą do lepszej koordynacji różnych funkcji PSZ.

³ Komisja Europejska: *The modernization of public employment services in Europe: Three key elements* (Luksemburg: Office of the Official Publications of the European Communities, 1999), s. 26–27.

⁴ Ibidem.

6. PSZ opierać się będzie na partnerstwie z innymi aktorami rynku pracy.
7. Stworzenie kompleksowego, w pełni odpowiadającego potrzebom rynku, pakietu usług z dziedziny rynku pracy wymaga partnerskiej współpracy pomiędzy PSZ a partnerami społecznymi, instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi, władzami lokalnymi, organami wypłacającymi zasiłki oraz prywatnymi biurami zatrudnienia.
8. Zacieśnić należy współpracę pomiędzy PSZ państw członkowskich UE.

Postępy w realizacji tej strategii są regularnie oceniane w narodowych planach działania przygotowywanych przez każde państwo członkowskie.

PSZ w Ameryce Północnej

Nie istnieje wspólna lub skoordynowana strategia zatrudnienia krajów Północnoamerykańskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (NAFTA), to jest Kanady, Meksyku i Stanów Zjednoczonych. Nowa wizja kanadyjskiej PSZ polega na zwiększaniu zdolności obywateli do pełnego udziału w zatrudnieniu oraz w życiu społecznym, natomiast jej strategia opiera się na partnerstwie z prowincjami i terytoriami. (Kanadyjskie zintegrowane podejście programowe opisane zostało w dalszej części tego rozdziału.) W Stanach Zjednoczonych rozwój strategii utrudniał ciągły kryzys w finansowaniu służb zatrudnienia. Jednak w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., różni wyżsi przedstawiciele stanowych organów bezpieczeństwa zatrudnienia, przedsiębiorców, Departamentu Pracy Stanów Zjednoczonych oraz innych organizacji, wspólnie wypracowali plan działania na rzecz wzmocnienia PSZ aby przetrwała ona czasy kryzysu finansowania oraz była w stanie sprostać potrzebom pracodawców oraz osób poszukujących pracy w warunkach nowej gospodarki globalnej. Ten zintegrowany program został przedstawiony w dalszej części rozdziału, ale poniższy cytat krótko przedstawia długofalową wizję PSZ:

„Być krajowym liderem w świadczeniu usług klientom oraz służyć jako powszechny punkt dostępu do programów rozwoju siły roboczej wykorzystujący profesjonalny, samodzielnie decydujący personel. Jej strategia polega na ciągłej poprawie jakości świadczonych usług oraz nowatorstwie w wykonywaniu swych funkcji i w służeniu klientom.”⁵

⁵ MOP: *The United States public employment service country study* (Genewa: ILO, 1998, wydawnictwo powielone).

PSZ w Azji Południowo-Wschodniej

Podobnie jak kraje NAFTA-y, kraje Stowarzyszenia Państw Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) nie mają wspólnej regionalnej strategii zatrudnienia, ale niektóre z nich posiadają krajową politykę zatrudnienia, na przykład Chiny, Japonia i Republika Koreańska (Korea Południowa). W Japonii misja PSZ, polega na dostosowaniu podaży i popytu na pracę poprzez kierowanie osób poszukujących pracy do najodpowiedniejszej pracy oraz na wskazywaniu pracodawcom najlepiej kwalifikowanych pracowników. Jej strategią jest dążenie do bezpieczeństwa zatrudnienia poprzez wzmacnianie funkcji PSZ pośrednictwa pracy oraz informacji o zatrudnieniu. Ponadto, strategia ta dąży również do wzmocnienia roli PSZ w świadczeniu kompleksowych usług. Misją Departamentu Pracy Hong Kongu (Chiny) jest poprawa wykorzystania zasobów pracy poprzez świadczenie różnorodnych usług z dziedziny rynku pracy dostosowanych do zmian oraz potrzeb rynku pracy. Strategia podkreśla profesjonalną doskonałość, aktywne podejście, pierwszorzędną jakość świadczonych usług, partnerstwo oraz zaangażowanie personelu.

Funkcje

Chociaż PSZ obecnie generalnie mają ugruntowaną pozycję w krajach rozwiniętych oraz przechodzących transformację, ich misje, strategie oraz organizacja różnią się w zależności od kraju, zależąc głównie od warunków gospodarczych, społecznych i stanu dialogu społecznego, jak również od polityki zatrudnienia realizowanej przez państwo. Tym niemniej, funkcje krajowych PSZ są zasadniczo podobne. Ogólne zadania służb zatrudnienia zostały określone w Konwencji nr 88, jako rekrutacja i kierowanie pracowników do pracy, ułatwianie mobilności zawodowej i przestrzennej, zbieranie i analizowanie danych o rynku pracy, współpraca w administrowaniu systemem zasiłków dla bezrobotnych oraz pomoc w planowaniu społecznym i gospodarczym. Owe ogólne zadania można pogrupować w różny sposób,⁶ ale w niniejszym studium najważniejsze zadania czy też czynności PSZ pogrupowano w cztery główne funkcje, z których każdej poświęcono jeden z czterech kolejnych rozdziałów: pośrednictwo pracy (rozdział 4), rozwój systemów informacji o rynku pracy

(rozdział 5), realizacja programów dostosowawczych rynku pracy (rozdział 6), zarządzanie systemem zasiłków dla bezrobotnych (rozdział 7).⁷

Do wymienionych tu czterech głównych funkcji PSZ można dodać jeszcze jedną: działalność regulacyjną. Zakres działalności regulacyjnej PSZ jest zwykle ograniczony w krajach rozwiniętych, natomiast w dalszym ciągu poważny w krajach rozwijających się.⁸ Ogólnie rzecz biorąc, PSZ mogą wykonywać funkcje regulacyjne w kilku obszarach: transgraniczne pośrednictwo pracy w odniesieniu do pracowników krajowych, regulowanie działalności PRAZ-ów, koordynacja działań pracodawców/pracowników dotyczących zamykania zakładów pracy oraz kontrola przestrzegania prawa dotyczącego zatrudniania specjalnych grup pracowników. Wykonując funkcje regulacyjne PSZ zazwyczaj przygotowują decyzje przyznające zezwolenia lub licencje albo odmawiające ich przyznania, wydają zezwolenia oraz kontrolują stosowanie przepisów. Wykonywanie funkcji regulacyjnych przez PSZ może stać w sprzeczności z wykonywaniem ich innych funkcji. Na przykład w Stanach Zjednoczonych, PSZ zapewnia przestrzeganie przez farmerów pewnych standardów przy zatrudnianiu pracowników ale farmerzy sprzeciwiają się tym standardom i wymuszaniu ich przestrzegania. Generalnie, kierownictwo PSZ powinno zwracać uwagę na możliwe negatywne efekty wykonywania obowiązków regulacyjnych przez PSZ na prowadzenie pośrednictwa pracy i powinno starać się je najdalej jak to tylko możliwe łągodzić. Ponieważ studium niniejsze zajmuje się

⁶ S. Ricca rozróżnia pomiędzy funkcjami tradycyjnymi (np., zarządzanie systemem ubezpieczenia od bezrobocia, pośrednictwo pracy, informacja i poradnictwo zawodowe, ułatwianie mobilności, zatrudnianie cudzoziemców, transgraniczne pośrednictwo pracy oraz wytwarzanie informacji o rynku pracy) oraz nowe funkcje (np., specjalistyczne formy pośrednictwa, samoobsługowe kierowanie się do pracy, pomoc osobom poszukującym pracy, poradnictwo zawodowe, praktyka zawodowa, usługi doradcze dla przedsiębiorstw, środki zmiany kwalifikacji [occupational redeployment measures] oraz zarządzanie funduszami zatrudnienia). Zob.: S. Ricca, *Introduction to public employment services – A workers' education manual* (Genewa: ILO, 1994), rozdziały 2 i 3. OECD, w swych studiach krajowych PSZ podzieliło główne funkcje PSZ na trzy kategorie: pośrednictwo pracy, zarządzanie zasiłkami dla bezrobotnych oraz stosowanie aktywnych środków rynku pracy.

⁷ Funkcje PSZ oraz związane z nimi główne zadania zostały również sumarycznie wyliczone w Załączniku II. Nie każda z tych funkcji lub nie każde z zadań są realizowane przez każdą PSZ. Są przypadki, w których PSZ realizuje zaledwie mniejszość z wymienionych tam usług. Tym niemniej uznaliśmy za stosowne wyliczenie głównych usług, które potencjalnie mogłyby być świadczone przez PSZ.

⁸ Na przykład, w Indonezji w dużym stopniu działania PSZ obejmują pośrednictwo pracy pracowników migrujących, pośrednictwo międzyregionalne oraz regulowanie prywatnych agencji zatrudnienia.

rolą PSZ w usprawnieniu funkcjonowania rynku pracy, funkcje regulacyjne nie będą tu szerzej omawiane.

Wprawdzie wyliczone tu pięć funkcji PSZ traktuje się często jako oddzielne programy, w praktyce istnieje między nimi szereg programowych i operacyjnych powiązań. Znaczenie tych powiązań jest coraz szerzej uznawane a integracja usług stała się jedną z głównych tendencji w działaniu PSZ w wielu krajach rozwiniętych. Integracja usług może być realizowana na różne sposoby, na przykład poprzez integrację instytucjonalną, poprzez integrację zorientowaną na klienta lub zintegrowane centra obsługi, albo przez warstwowe świadczenie usług. (Poszczególne podejścia zostały szerzej omówione w „Integracji usług” w rozdziale 8.) Niezależnie od przyjętego sposobu organizacji PSZ, należy dążyć do ściślejszej integracji polityki w odniesieniu do tych funkcji. Taka właśnie jest linia przewodnia OECD, która podkreśla potrzebę rozwoju raczej aktywnych środków rynku pracy, niż środków pasywnych. Omówione wcześniej wytyczne polityki zatrudnienia UE również kładą na to nacisk.

Warto spojrzeć na dwa ostatnie przykłady ujęcia takiego zintegrowanego podejścia w prawie. W 1996 r. Kanada przeprowadziła kompleksową reformę swych aktywnych i pasywnych środków rynku pracy, której celem było ich lepsze wzajemne dopasowanie. Parlament przyjął ustawę o ubezpieczeniu zatrudnienia; zmiana w kierunku bardziej aktywnej polityki zatrudnienia została wyraźnie zasygnalizowana użyciem słów „ubezpieczenie zatrudnienia” raczej niż „ubezpieczenie od bezrobocia”. Nowa ustawa rozwijała reformy wprowadzone wcześniej w latach osiemdziesiątych i wczesnych dziewięćdziesiątych XX w. Reformy te zmierzały do ograniczenia świadczeń oraz do tego by świadczenia pieniężne oraz programy polityki zatrudnienia wspierały się wzajemnie w dążeniu do bardziej efektywnego oraz sprawiedliwszego rynku pracy. Nowa ustawa przewiduje, że osoby pobierające zasiłek, osoby, którym zasiłek przyznano ostatnio jak również te, które ostatnio otrzymały zasiłek macierzyński lub rodzicielski, mają również prawo do nowego pakietu usług. Usługi te obejmują zasiłki zatrudnieniowe, które w szczególności stanowią subsydiowane wynagrodzenie, uzupełnienie zarobków, pomoc w samozatrudnieniu, partnerstwa na rzecz tworzenia miejsc pracy oraz pożyczki i dotacje służące nabywaniu umiejętności. Do tego dochodzą działania wspomagające, takie jak usługi wspomagające zatrudnienie, partnerstwa na rzecz rynku pracy oraz wspieranie badań i innowacji. Ów kompleksowy pakiet usług został zestawiony w oparciu o ocenę tego co przyniosło najlepsze efekty we wcześniej realizowanych programach.

W Stanach Zjednoczonych głównym celem ustawy z 1998 r. o inwestowaniu w pracowników była lepsza integracja amerykańskiego systemu rozwoju zasobów ludzkich. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez reorganizację rozdrobnionych dotąd federalnych programów wspierania zatrudnienia oraz rozwoju zasobów ludzkich, które powstawały w ciągu 60 lat, i stworzenie z nich bardziej racjonalnego, zorientowanego na klienta oraz na rezultaty, systemu. W reformach kierowano się zasadami racjonalizacji usług, samodecydowania i zwiększania zdolności jednostek do samodzielnego działania, powszechności dostępu, zwiększenia odpowiedzialności, istotnego wpływu na formułowanie polityki społeczności lokalnych i sektora prywatnego oraz elastyczności stanów i władz lokalnych. Poza tym, niektóre inne postanowienia ustawy godne są odnotowania. Pierwsze to nacisk jaki ustawa kładzie na informacje o rynku pracy w planowaniu oraz zarządzaniu programami. Drugie to fakt, że działania wspomagające poszukiwanie pracy, wzmacniając inne środki rynku pracy, prowadzone są w sposób stopniowy lub warstwowy, przez co więcej osób może korzystać z podstawowych usług powszechnych. W tym kontekście położono również nacisk na lepsze planowanie zaawansowanych usług. Trzecie to to, że pośrednictwo pracy miało być włączone do centrów kariery mających charakter pojedynczych punktów dostępu do usług, po 10 latach pilotażowego wdrażania takich centrów. W krajach rozwiniętych wyraźnie rysuje się tendencja do ściślejszej integracji różnych funkcji, które mogą być realizowane przy udziale PSZ. (Skutki tego przedstawione zostały szerzej w rozdziale 8; zob.: „Integracja usług”).

Środki

Niewiele spraw budzi w związku z PSZ więcej kontrowersji niż kwestia środków. Na poziomie krajowym o środki toczą się często zawzięte negocjacje pomiędzy kierownictwem PSZ a rządem, natomiast na poziomie lokalnym kierownicy służb zatrudnienia nieodmiennie domagają się więcej środków. Środki stanowią przedmiot tak dużych sporów z kilku powodów. Zadania PSZ jako pośrednika pracy są w zasadzie nieograniczone. Oznacza to, że im więcej środków PSZ będą miały do dyspozycji, tym więcej będą mogły działać. Ponadto, gdy bezrobocie rośnie, rośnie również nacisk na PSZ ze strony

ządu, organów wypłacających zasiłki oraz samych osób poszukujących pracy aby pomóc bezrobotnym znaleźć zatrudnienie. Dzieje się tak pomimo silnych nacisków politycznych w wielu krajach aby zmniejszać wydatki publiczne. Z każdego punktu widzenia, środki mają zasadnicze znaczenie a ich niedostatek musi ograniczać skuteczność PSZ.

Nie jest wcale łatwo dokonać międzynarodowych porównań środków przeznaczonych na działanie różnych PSZ. Wynika to głównie ze zróżnicowania funkcji PSZ w różnych krajach, jak również z różnic w podziale tych funkcji na poszczególne organizacje. Na przykład w Tabeli 3.1 podano informacje o liczbie personelu w organizacji uznawanej za „publiczną służbę zatrudnienia” w kilku państwach. Jednakże, funkcje wykonywane przez te organy różnią się istotnie w zależności od kraju. W niektórych krajach, na przykład w Stanach Zjednoczonych, PSZ administrują zasiłkami dla bezrobotnych, podczas gdy we Francji i Wielkiej Brytanii, nie należy to do ich obowiązków. Ponadto, kraje różnią się rozmiarami i czynnik ten powinien być uwzględniany, aby porównanie było miarodajne.

OECD ma pewne osiągnięcia w radzeniu sobie z tymi problemami w regularnie dokonywanych porównaniach udziału w PKB całkowitych wydatków na PSZ różnych instytucji w każdym kraju. Ostatnie dane OECD podano w Załączniku III. Interpretując te dane należy uwzględnić, że kolumna zatytułowana PSZ oraz administracja jest zdefiniowana dość szeroko i obejmuje pośrednictwo pracy, pomoc w poszukiwaniu pracy oraz całkowite koszty administracyjne agencji rynku pracy, takich jak agencje wypłacające zasiłki dla bezrobotnych (nawet jeśli są to odrębne instytucje) oraz koszty administracyjne innych programów rynku pracy. Innymi słowy, tytuł ten obejmuje szeroki zakres kosztów operacyjnych PSZ. Zaprezentowane dane ujawniają ogromne zróżnicowanie w poziomach środków na PSZ. Na przykład, Holandia przeznaczają ponad 10 razy więcej swego PKB na PSZ niż Japonia oraz siedem razy więcej niż Stany Zjednoczone. Należy jednak zauważyć, że bardzo niskie wielkości procentowe podane w odniesieniu do Japonii i Polski wydają się zaniżone w stosunku do danych z MOP-owskich studiów krajowych.⁹ Tym

⁹ Studium krajowe dotyczące Japonii podaje 13 tys. pracowników biur PSZ w 1991 r. Zob.: MOP: *The public employment service in Japan* (Genewa: ILO, 1998; wydawnictwo powielone), s. 43. Studium dotyczące Polski podaje 20,5 tys. pracowników biur pracy w końcu 1997 r., to jest o 7,324 więcej niż w roku 1996. Zob.: MOP: *The public employment service in Poland* (Genewa: ILO, 1998; wydawnictwo powielone), s. 43.

niemniej, porównania te wskazują pewne rzeczywiste tendencje, pokazując na przykład, że Holandia, Szwecja i Niemcy wydają o wiele więcej na PSZ niż Stany Zjednoczone lub Japonia.

OECD zaproponowało inny sposób pomiaru porównując zatrudnienie w PSZ z liczbą obsługiwanych bezrobotnych. Tabela 3.2 zawiera odnośne dane dla niektórych krajów wymienionych w tabeli 3.1.

Znowu widać duże zróżnicowanie. Kolumna pierwsza w tabeli 3.2 potwierdza obraz wyłaniający się z Załącznika III, iż w 1998 r. służby zatrudnienia Szwecji zatrudniały relatywnie najwięcej pracowników, jako że jeden pracownik przypadał jedynie na 14 bezrobotnych, w porównaniu z ponad 700 w Hiszpanii. Kolumna trzecia, która uwzględnia również osoby administrujące zasiłkami pokazuje mniejsze zróżnicowanie. Według tej miary, w większości krajów przypadało 35–50 bezrobotnych na jednego pracownika PSZ, przy czym dane dla Szwecji są dużo poniżej średniej a dla Francji – dużo powyżej. Wyraźnie widać, że kraje o najwyższych poziomach bezrobocia miały jednocześnie najwyższe udziały osób bezrobotnych na jednego pracownika PSZ. Być może wynikało to z trudności w rekrutacji dodatkowego personelu, który mógłby radzić sobie z kryzysem bezrobocia.

Bardziej aktualne obliczenia tego typu odnoszące się do 1996 r. potwierdzają, że ANPE we Francji była gorzej wyposażona [również w personel] niż jej odpowiedniki w Niemczech, Szwecji i w Wielkiej Brytanii. Liczby bezrobotnych przypadających na jednego zatrudnionego w PSZ zestawiono w tabeli 3.3.

Przydałoby się pogłębić badania porównawcze nad PSZ w różnych krajach, mimo istotnych trudności w dokonywaniu rzeczywistych porównań. Porównywanie stosunków liczby bezrobotnych do liczby personelu PSZ wydaje się być bardziej wiarygodne niż porównywanie udziałów wydatków na PSZ w PKB, lecz należy pamiętać, że porównanie to nie uwzględnia różnic w wydajności. Aby przynajmniej częściowo temu zaradzić, można by także dokonać porównania inwestycji w technologie informatyczne.

To, że w Załączniku III Stany Zjednoczone wypadły stosunkowo słabo wynika z poważnego kryzysu w finansowaniu [PSZ] jaki miał miejsce w Stanach Zjednoczonych na przestrzeni ostatnich lat, o czym już wspominaliśmy. Zasadnicze finansowanie zostało zmniejszone tak bardzo, że liczba pracowników zajmujących się podstawowymi zadaniami służb zatrudnienia na podstawie ustawy Wagnera-Peysera spadła z 30 tys. w 1984 r. do 15 tys.

w 1998 r. Oczywiście ogólna liczba personelu, włączywszy personel opłacany przez poszczególne stany oraz na podstawie innych ustaw jest o wiele wyższa. W 1996 r. wynosiła ona 70 tys., z czego 39 tys. zajmowało się systemem ubezpieczenia od bezrobocia. Jednym z efektów cięć w finansowaniu było poważne zmniejszenie działań z zakresu pośrednictwa pracy. Reakcją PSZ na ten fakt było wprowadzenie szerokiej komputeryzacji (zob.: rozdział 4) oraz wprowadzenie świadczenia usług za pośrednictwem punktów pojedynczego dostępu (zob.: rozdział 9). Zredukowano doradztwo, tak że corocznie tylko 35% osób, które zwróciły się o wykonanie profilu pracownika oraz pomoc w powrocie do zatrudnienia i którym grozi wyczerpanie prawa do zasiłku, jest kierowanych do odpowiednich usług z zakresu zatrudnienia.¹⁰

Kanada jest innym przykładem kraju przeznaczającego bardzo ograniczone środki na PSZ, mimo że wypada stosunkowo dobrze w tabeli 3.1. Według badania przeprowadzonego przez MOP,¹¹ liczba pracowników zajmujących się pośrednictwem pracy spadła z 3 330 w 1987 r. do poniżej 2 tys. w 1997 r. Podobnie jak Stany Zjednoczone, Kanada odpowiedziała szeroką komputeryzacją. Ponadto, zaniechała rejestracji i jest jedynym krajem w pełni polegającym na samoobsłudze w pośrednictwie pracy.

Tabele powyższe ukazują większą gotowość państw europejskich do zwiększenia środków aby stawić czoła nowym wyzwaniom, szczególnie tym, które wynikały ze wzrostu bezrobocia. Na przykład, szybki wzrost bezrobocia w Norwegii po roku 1988, doprowadził do podwojenia personelu PSZ z 2 049 w 1988 r. do 4 234 w 1995 r. Mogło to przyczynić się do spadku bezrobocia, dzięki czemu możliwe były ostatnie redukcje personelu PSZ. Wielka Brytania jest również ciekawym przypadkiem jeśli chodzi o poziom nakładów. Między 1979 r. a 1986 r. rząd premier Thatcher zmniejszył zatrudnienie PSZ o jedną trzecią. W tym samym czasie bezrobocie wzrosło do 3 mln. (1982) i na tym poziomie się ustabilizowało, przy czym długotrwałe bezrobocie (trwające ponad rok) zwiększyło się do 1 mln. Niektórzy uważają, że gdyby zwiększono personel oraz przyjęto inną strategię, PSZ mogłyby zmniejszyć te liczby bezrobotnych. Zmiana strategii nie nastąpiła jednak aż do roku 1986, kiedy

¹⁰ MOP: *The public employment service in the United States* (Genewa: ILO, 1998; wydawnictwo powielone); Dodatkowe informacje, 1999.

¹¹ MOP: *The public employment service in Canada* (Genewa: ILO, 1998, wydawnictwo powielone), s. 78.

to nowy minister, Lord Young, zdołał zapewnić dodatkowe środki na „Nowy początek” [„Restart”], nowy duży program doradztwa dla bezrobotnych, który obejmował szereg możliwości zatrudnienia i szkolenia. Od 1987 r. do 1990 r., bezrobocie, w tym bezrobocie długotrwałe, obniżyły się znacznie. Komentatorzy ekonomiczni przypisywali ten spadek „Nowemu początkowi”. Wyciągając wnioski z tej lekcji, rząd Wielkiej Brytanii utrzymuje od tego czasu stosunkowo wysoki poziom zatrudnienia PSZ, zwiększając je jeszcze bardziej w okresach wzrostu bezrobocia. Obecny poziom zatrudnienia w PSZ w Wielkiej Brytanii wynosi około 36 tys.

Zważywszy na obecne dążenie do obniżenia kosztów PSZ w wielu krajach, być może nadszedł czas aby zastanowić się nad kwestią odpłatności. Konwencja nr 88 wzywa do utrzymywania bezpłatnej publicznej służby zatrudnienia i w odniesieniu do większości zadań jest to zasada słuszna. Wymaganie opłat od osób poszukujących pracy byłoby w sposób oczywisty niepożądane, natomiast wymaganie opłat od pracodawców za świadczone usługi pośrednictwa pracy, mogłoby prowadzić do przekształcenia się PSZ w służbę działającą na korzyść pracodawców. To właśnie nastąpiło, kiedy, po wypowiedzeniu Konwencji nr 88 w 1971 r., Wielka Brytania zaczęła żądać od pracodawców opłat za usługi rekrutacji pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz managerów (PER) od 1972 r aż do 1988 r. (kiedy służba została sprywatyzowana). Nie ma wątpliwości, że PER stał się programem zorientowanym na pracodawcę.

Jednakże, sytuacja jest obecnie bardziej skomplikowana niż kiedyś. W coraz większej liczbie krajów, PSZ wprowadzają dodatkowe lub bardziej zaawansowane usługi dla pracodawców, które wychodzą poza normalne pośrednictwo pracy. Kraje takie jak Kanada, Norwegia i Stany Zjednoczone stawiają do dyspozycji pracodawców wyrafinowaną informację o rynku pracy. W Holandii, ostatnie zmiany w ustawodawstwie pozwoliły na pobieranie opłat i PSZ rozpoczęła nawiązywać współpracę partnerską z prywatnymi agencjami. PSZ planuje również zaferować pełne usługi w zakresie rekrutacji, włączając ewaluację, konsultacje dotyczące zarządzania personelem oraz znajdowanie zatrudnienia pracownikom firm, które muszą zredukować zatrudnienie (*outplacement*). W Danii, biura zatrudnienia mogą obecnie oferować na zasadach komercyjnych usługi takie jak konsultacje w zakresie zarządzania personelem. Belgia także pobiera opłatę za zaawansowaną selekcję [kandydatów] oraz za znalezienie pracownikowi pracy w innym przedsiębiorstwie (*outplacement*). We wszystkich tych przypadkach, odpłatne świadczenie usług może poprawić

ogólną sytuację finansową PSZ oraz umożliwić im świadczenie pracodawcom usług wysokiej jakości, umacniając tym sposobem swoją reputację. Stanowisko MOP jest takie, że Artykuł 6 Konwencji nr 88 całkowicie zakazuje pobierania opłat od pracowników. Zakazuje on także pobierania opłat od pracodawców za podstawowe usługi świadczone przez PSZ. Jednak, PSZ mogą legalnie pobierać opłaty za ponadstandardowe lub specjalne usługi, pod warunkiem, że nie odbija się to niekorzystnie na świadczeniu usług standardowych oraz po przeprowadzeniu konsultacji z przedstawicielami organizacji pracodawców i pracowników.

Nasuują się cztery wnioski w odniesieniu do środków łożonych na PSZ. Po pierwsze nie ma czegoś takiego jak prawidłowy poziom środków przeznaczanych na PSZ: środki powinny odpowiadać realizowanej strategii. Jeśli, na przykład, przyjmie się strategię systematycznego prowadzenia sprawy każdej zarejestrowanej osoby poszukującej pracy (*systematic case management*), jak to uczyniono w UE, należy wówczas uznać wynikające z tego poważne konsekwencje w zakresie środków. Po drugie, strategia powinna patrzeć szeroko raczej niż wąsko na implikacje działań PSZ. W krajach mających kosztowne systemy zasiłków dla bezrobotnych, obniżanie wydatków na doradztwo oraz pośrednictwo pracy może stanowić fałszywe oszczędności, jeśli miałyby ono prowadzić do wyższych wydatków na zasiłki, ponieważ ludzie pozostaliby dłużej bezrobotni. Po trzecie, PSZ muszą stale zwracać uwagę na to, aby ich usługi warte były wydawanych na nie pieniędzy oraz na ewaluację, jak również aby wszystkie koszty ich działań były uzasadnione. Wreszcie, żądanie opłat od pracodawców może być właściwe, o ile tylko jest to ograniczone do bardziej zaawansowanych usług, które wykraczają poza podstawowe usługi w dziedzinie zatrudnienia określone w Konwencji nr 88.

Obecna ewolucja PSZ

Jak silne są PSZ w świecie na początku trzeciego milenium? Nie przeprowadziliśmy kompleksowego badania, ale jedną ze wskazówek może być to, że 81 państw członkowskich MOP (spośród ogólnej liczby 180 członków), ratyfikowało Konwencję nr 88, co oznacza, że prawie połowa krajów świata zobowiązała się do utrzymywania PSZ spełniających ogólne zasady ustalone przez MOP w roku 1948. Ponadto, są kraje, które mają PSZ, ale, które, tak jak

Chiny, Indonezja, Polska, Senegal oraz Stany Zjednoczone, nie ratyfikowały jeszcze tej Konwencji, lub które, tak jak Włochy i Wielka Brytania, wypowiedziały ją. Jednak, sam fakt istnienia PSZ w jakimś kraju nie mówi nam jeszcze nic o jej skuteczności. Z całą pewnością, warunki różnią się zasadniczo pomiędzy krajami rozwiniętymi, rozwijającymi się oraz krajami przechodzącymi transformację. Przyjrzymy się teraz każdej z tych grup.

Aktualne tendencje w krajach rozwiniętych

W rozdziale tym zwrócono już wcześniej uwagę na duże różnice stwierdzone przez OECD w 1988 r. w liczbie bezrobotnych przypadających na jednego członka personelu PSZ w państwach członkowskich OECD. To samo badanie wykazało również, że PSZ wielu krajów OECD miały duże trudności z prowadzeniem pośrednictwa pracy, z powodu ostrych niedoborów wolnych miejsc pracy w porównaniu z dużą liczbą bezrobotnych:

„Wydaje się, że w wielu państwach UE, wielu osobom, które stały się bezrobotnymi w latach osiemdziesiątych XX w., nie przedstawiono żadnej oferty konkretnej pracy w ciągu pierwszego roku bezrobocia.”¹²

Jedną z odpowiedzi na tę sytuację było przeorientowanie PSZ na programy rynku pracy. Nie wydaje się prawdopodobne żeby owe słabości w pośrednictwie pracy, na które wskazała w roku 1998 OECD, uległy od tej pory zasadniczej eliminacji. Innym czynnikiem zmiany służb zatrudnienia w ostatnich latach było zlecenie usług. Przesuwanie istotnych działań służb zatrudnienia do sektora prywatnego było przedmiotem dyskusji w Australii, Nowej Zelandii i Szwajcarii. W Stanach Zjednoczonych dyskusję tego rodzaju podjęto w Massachusetts, Teksasie i Michigan. Ale tylko Australia poszła na tyle daleko, że w praktyce nie ma już ona publicznej służby zatrudnienia. (Zob.: „Konkurencja w świadczeniu usług” w rozdziale 8.)

Oprócz tego, zaznaczyły się jeszcze cztery tendencje ewolucyjne w PSZ w krajach rozwiniętych. Po pierwsze, rola PSZ rozszerzyła się poza pośrednictwo pracy w wyniku przejścia polityki zatrudnienia od pasywnych do aktywnych środków rynku pracy. W niektórych przypadkach, PSZ przyjęły główną rolę w realizacji szeroko zakrojonych i kosztownych programów rządowych, które czasem obejmowały również całkowitą reformę systemu pomocy socjalnej. Po drugie, związana z owym przesunięciem w kierunku

¹² OECD: Employment outlook 1991 (Paryż: OECD, 1991), s. 213, 217.

aktywnych środków rynku pracy, jest tendencja aby PSZ podkreślały w swych działaniach obowiązek każdego do poszukiwania zatrudnienia, jako warunek otrzymywania zasiłków dla bezrobotnych. Celem jest tu ograniczenie kosztów osłon socjalnych. Po trzecie, rośnie zróżnicowanie usług oferowanych zarówno osobom poszukującym pracy jak i pracodawcom – w zależności od ich potrzeb. Zamiast usług zorganizowanych według zasady „jeden rozmiar dla wszystkich”, usługi są w coraz większym stopniu integrowane oraz indywidualizowane aby mogły jak najlepiej odpowiadać specyficznym potrzebom podmiotów na rynku pracy. Osiąga się to między innymi poprzez odpowiednie stopniowanie oraz warstwowe stosowanie pakietów usług. Postęp technologii informatycznej, zmieniając sposób wykonywania przez PSZ ich funkcji, zmienił także, dzięki komputerowemu świadczeniu szeregu usług, sposób, w jaki PSZ kontaktuje się z klientami. W krajach takich jak Stany Zjednoczone i Kanada, trend ten został do pewnego stopnia złagodzony z powodu zmniejszenia personelu.

Aktualne tendencje w krajach przechodzących transformację

Jak już wspomniano w rozdziale 1, jednym z pozytywnych wydarzeń w odniesieniu do PSZ w ostatnich latach było podjęcie poważnych wysiłków w celu stworzenia publicznych służb zatrudnienia w wielu krajach byłego bloku radzieckiego. Było to bardzo potrzebne w związku z ujawnieniem się w tych krajach bezrobocia po rozpadzie poprzedniego systemu państwowej kontroli i zarządzania. Na przykład, w Polsce, w krótkim czasie według precyzyjnego planu, stworzono całkiem sporą publiczną służbę zatrudnienia. Tym niemniej, w kilku krajach z powodu braku środków wystąpiły trudności w stworzeniu samodzielnie działających PSZ. Na przykład, na Ukrainie, MOP-owska misja przeglądowa polityki zatrudnienia, stwierdziła istnienie szeregu trudności w skutecznym działaniu, powstałej w roku 1991, państwowej służby zatrudnienia. Zalicza się do nich niska liczebność personelu w stosunku do dużej liczby osób bezrobotnych potrzebujących pomocy, brak bodźców motywujących personel do odpowiedniej pracy, niski poziom komputeryzacji urzędów pracy oraz niedobre warunki pracy w wielu lokalnych urzędach pracy.

Wiele krajów przechodzących transformację ma duże problemy z określeniem priorytetów rozwoju gospodarczego. Ale stworzenie skutecznej PSZ może okazać się pomocne szczególnie w tych krajach, w których stworzono systemy zasiłków dla bezrobotnych. Niezależnie od innych zalet, PSZ służyć

może pomocą osobom pobierającym zasiłki w powrocie do zatrudnienia, tak szybko jak to tylko możliwe. Bez niej, dojść może do poważnego marnotrawstwa środków.

Aktualne tendencje w krajach rozwijających się

Warunki, w jakich działają PSZ w krajach rozwijających się różnią się niepomiarowo. Przy okazji przygotowywania niniejszego studium, nie byliśmy w stanie zbadać sytuacji w tych krajach dogłębnie, dlatego to co tu przedstawiamy to zaledwie migawki. W szczególności, opieramy się na kilku ostatnich badaniach w angielskojęzycznych krajach w Afryce oraz na Papui-Nowej Gwinei. MOP-owskie studium PSZ w angielskojęzycznych krajach Afryki pokazało jak zaburzenia gospodarcze dotykające wiele krajów rozwijających się wywierają negatywny wpływ na PSZ. Studium to stwierdza:

„Wiele z PSZ ... zawsze działało w oparciu o niewielkie środki ludzkie i finansowe. Programy Dostosowań Strukturalnych [*Structural Adjustment Programs*] dodatkowo pomniejszały te i tak już skromne środki, często nawet poniżej najbardziej koniecznych potrzeb podtrzymywania usług realizujących podstawowe funkcje.”¹³

W wyniku tego, PSZ w większości tych krajów nie były w stanie elastycznie dostosowywać się do rozwoju sytuacji na rynku pracy aby wyrwać się z błędnego koła słabych wyników i cięć budżetowych.

Potrzebę reorientacji roli PSZ w krajach rozwijających się podkreśla także studium Fräsera o rynku pracy w Papui-Nowej Gwinei.¹⁴ Autor uzasadnia likwidację PSZ jako agencji pośrednictwa pracy *per se* i zastąpienie jej o wiele szerszej zakrojoną krajową służbą opcji zatrudnienia, z pośrednictwem pracy będącym tylko jedną z szeregu opcji, jakie powinny być oferowane. Dowodzi on, że obecny model PSZ nigdy nie odpowiadał potrzebom rynku pracy Papui-Nowej Gwinei, która naśladowała australijski model pełnego zatrudnienia z lat sześćdziesiątych XX w. W związku z tym, proponuje on powołanie nowej PSZ, która świadczyłaby następujące usługi: podstawowa informacja i poradnictwo, kierowanie do innych organów lub agencji oferujących specjalistyczną wiedzę czy usługi, pośrednictwo pracy, ale tylko wówczas gdy stanie się ono możliwe,

¹³ G. Schultz i B. Klemmer, *Public employment services in English-speaking Africa: Proposals for reorganization* (ILO: Harare, 1998), s. 1.

¹⁴ D. Fraser, *Managing the Papua New Guinean labor market for the 21st century* SEAPAT Working Party Paper nr 2 (Manila: ILO, 1998), passim.

kierowanie do istniejących programów szkoleń, organizacja oraz prowadzenie krótkich kursów, które inaczej nie byłyby oferowane lub dostępne (włączając w to kształcenie umiejętności potrzebnych w sektorach innych niż tylko sektor, w którym za prace otrzymuje się formalną zapłatę), oraz pomoc w rozwoju umiejętności poszukiwania pracy (w tym uczenie osób poszukujących pracy sposobów samodzielnego tworzenia miejsc pracy).

W wielu krajach rozwijających się, PSZ borykają się z dużym bezrobociem lub wymuszonym niepełnym zatrudnieniem oraz z groźbą poważnych cięć budżetowych oraz redukcjami. Poza tym, wykładniczo rozwija się sektor nieformalny oraz występują poważne braki pracowników z kwalifikacjami potrzebnymi do zapewnienia długofalowego wzrostu gospodarczego. Pomimo tych niekorzystnych warunków, PSZ w wielu krajach rozwijających się w dalszym ciągu pełnią tradycyjną rolę pośredników pracy, choć często z bardzo niewielkim powodzeniem. PSZ takich krajów jak Indonezja, Filipiny czy Sri Lanka (Cejlon) cechują się dodatkowo tym, że większość ich działań koncentruje się wokół wysyłania pracowników do pracy zagranicę.

Pomysł zmiany orientacji PSZ w krajach rozwijających się nie jest nowy; był on prezentowany już w roku 1975 przez Richtera, który zalecał właśnie reorientację działań PSZ w krajach rozwijających się z tradycyjnego pośrednictwa i rejestracji bezrobotnych w kierunku zbierania informacji oraz świadczenia usług.¹⁵ Można również dodać do tego promowanie samozatrudnienia oraz realizację krótkich programów tworzenia zatrudnienia. (Kwestie te są szerzej omówione w rozdziale 10.)

Problemy stojące przed PSZ na przełomie tysiącleci

Kończymy ten rozdział wyliczając niektóre z aktualnych problemów wpływających na przyszłość PSZ, które zostaną bardziej szczegółowo przedstawione w dalszych częściach tego studium. Wchodząc w nowe tysiąclecie widzimy, że funkcje PSZ w wielu krajach rozwiniętych rozszerzono poza tradycyjne pośrednictwo pracy oraz zarządzanie ubezpieczeniem od bezrobocia, włączając do nich także udzielanie szerokiej informacji o rynku pracy,

¹⁵ L. Richter, *Present and potential role of employment services in developing countries* (Geneva: ILO, 1975), s. 29.

realizację aktywnych programów rynku pracy oraz świadczenie wyspecjalizowanych usług określonym grupom celowym. PSZ pełni wiele ról: świadczenie usług, dostarczanie informacji o rynku pracy, pośrednictwo pracy, ułatwianie, mobilizowanie, koordynowanie, bycie pełnomocnikiem, partnerem oraz katalizatorem w realizacji programów rynku pracy. Ponadto, coraz szersza i bardziej zróżnicowana grupa klientów oczekuje od niej innowacyjności, wydajności, wrażliwości oraz odpowiedzialności. Staje ona przed wyzwaniem coraz trudniejszych warunków społecznych i ekonomicznych przy coraz wyższych oczekiwaniach, którym musi sprostać dysponując ograniczonymi zasobami ludzkimi i finansowymi.

PSZ w wielu krajach rozwiniętych podejmuje ciągłe dostosowania, starając się odpowiednio zrównoważyć wiele wzajemnie sprzecznych oczekiwań:

- pomiędzy sprawiedliwością oraz efektywnością świadczenia usług (zob.: rozdział 4);
- pomiędzy znajdowaniem pracy dla osób długotrwale bezrobotnych a penetracją rynku pracy (zob.: rozdział 4);
- pomiędzy nakładami na systemy samoobsługowe oraz świadczeniem intensywnych usług grupom znajdującym się w gorszej sytuacji na rynku pracy (zob.: rozdział 4);
- pomiędzy centralizacją (na rzecz spójnej krajowej polityki rynku pracy) a decentralizacją i przekazywaniem kompetencji w dół (na rzecz bardziej skutecznego zarządzania działalnością operacyjną oraz dla osiągnięcia lepszego efektu) (zob.: rozdział 8);
- pomiędzy bezpośrednim świadczeniem usług a zlecaniem ich innym podmiotom (zob. rozdział 8);
- pomiędzy konkutowaniem a współpracą z agencjami prywatnymi (zob.: rozdział 9);
- pomiędzy byciem przedsiębiorstwem usługowym a byciem agencją realizacji polityki władz (zob.: rozdział 10).

Korzyści i straty wynikające z tych wzajemnie sprzecznych oczekiwań omówione zostały w kolejnych rozdziałach.

Wpływ społeczeństwa informatycznego na działanie PSZ jest istotny, oferujący nowe sposoby wykonywania praktycznie wszystkich funkcji PSZ. Zmieniają się nie tylko same sposoby świadczenia usług przez PSZ. Rosnące oczekiwania klientów oraz obywateli odnośnie dostępu do informacji wywołują

ją radykalne zmiany w usługach społecznych w ogóle. W rezultacie, redefinicji ulega też wspomniany wyżej rachunek korzyści i strat. Na przykład, analiza przeprowadzona w rozdziale 4 prowadzi do wniosku, że nie ma jakiejś naturalnej sprzeczności pomiędzy korzystaniem z powszechnych usług samoobsługowych oraz usług zindywidualizowanych ponieważ postęp techniczny daje PSZ możliwość stosunkowo taniego świadczenia usług typu samoobsługowego przy jednoczesnym utrzymywaniu zaawansowanych usług zindywidualizowanych. Powszechnie dostępne systemy samoobsługowe radykalnie zwiększają przejrzystość rynku pracy a jednocześnie uwalniają personel od świadczenia pracochłonnych usług osobom poszukującym pracy, będącym w gorszej sytuacji na rynku pracy czy pracodawcom mającym szczególne problemy z rekrutacją pracowników.

Największym wyzwaniem stojącym przed modernizującą się PSZ jest znalezienie odpowiedzi na następujące pytania: Jakie są jej możliwości? Jak najlepiej może ona realizować swe rozszerzone zadania? Jak dostosować możliwości do zadań? Wynikające z odpowiedzi na te pytania strategiczne decyzje będą miały wpływ na programy podejmowane przez PSZ oraz na zarządzanie PSZ, jej organizację, możliwości personelu oraz na stosunki z innymi organizacjami. W następnych rozdziałach pokazano jak PSZ w różnych krajach realizują swe rozszerzone zadania.

Tabela 3.1. Terytorialne rozmieszczenie personelu PSZ w wybranych krajach

Kraj	Łączna liczba biur PSZ ¹	Terytorialne rozmieszczenie personelu (według poziomu)						
		Centralna krajowa	Biura regionalne	Biura lokalne	Ogółem w kraju			
					Personel ogółem	Profil zawodowy personelu (%)		
						Pracownicy zarządzający	Pracownicy merytoryczni	Administracja
Francja (1997)	736 ²	638	1 804	14 579	17 021	7,70	80,66	11,64
Holandia (1999)	147	650	5 742 ³		6 392	brak danych	brak danych	brak danych
Japonia (1991)	479	239 ⁴	2 242 ⁵	12 843 ⁶	15 324	brak danych	brak danych	brak danych
Kanada (1998–99)	brak danych	1 758	1 042	12 203	15 003	0,83	52,04 ⁷	47,12
Norwegia (1999)	120	263	418	2 809	3 490	13,70	77,05	9,25
Stany Zjednoczone (1997)	2 260	632 ⁸	70 050 ⁹		70 682	brak danych	brak danych	brak danych
Wielka Brytania (1999)	1 100	2 063	4 616	29 313 ¹⁰	35 992	3,12 ¹¹	96,88	

Źródło: MOP: *Additional information to the ILO country studies* (Genewa: ILO, 1999; wydawnictwo powielone).

¹ OECD: *Labour market policies in Switzerland* (Paryż: OECD, 1996), tabela 2.1, s. 64; OECD: *The public employment service in the United States* (Paryż: OECD, 1999), tabela 2.12, s. 42.

² Liczba z 1997 r. Zob.: MOP: Atlas @ <http://ilo.org/english/dialogue/govlab/admitra/atlas/france/>.

³ Personel lokalnych oraz regionalnych biur pracy.

⁴ Personel biura bezpieczeństwa zatrudnienia na poziomie krajowym.

⁵ Personel wydziałów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zatrudnienia (mianowicie, wydziału bezpieczeństwa zatrudnienia oraz wydziału ubezpieczenia zatrudnienia) na poziomie prefektur.

⁶ Personel publicznych biur bezpieczeństwa zatrudnienia (479 biur głównych, 120 biur terenowych oraz 32 biur lokalnych).

⁷ Wliczając w to służby administracyjne i spraw zagranicznych, które mają 7.521 personelu, tj. 50% całości personelu krajowego.

⁸ Szacunkowa liczba federalnego personelu PSZ na rok finansowy 1997: personel zatrudniony na podstawie ustawy Wagnera-Preysera [Wagner Preyser Act] (154), personel obsługujący pojedyncze punkty dostępu [*one-stop*] (43), personel obsługujący ubezpieczenie od bezrobocia (208), personel zatrudniony na podstawie ustawy o partnerstwie w praktykach zawodowych (JTPA) [*Job Training Partnership Act*] (227).

⁹ Szacunkowa liczba personelu personelu stanowego i lokalnego w roku finansowym 1996, z której 38.900 to personel zajmujący się ubezpieczeniem od bezrobocia a 31,150 personel pracujący na rzecz służb zatrudnienia (włączwszy w to JTPA).

¹⁰ Liczba ta obejmuje personel biur okręgowych [*district*] (1.291) oraz lokalnych (28.022).

¹¹ Obejmuje szefów wydziałów (19), dyrektorów regionalnych (9), zastępców dyrektorów regionalnych (12), kierowników okręgowych (135) oraz kierowników [*business managers*] (947).

Tabela 3.2. Osoby bezrobotne¹ na jednego pracownika PSZ, 1988

Kraj	Biura zatrudnienia	Biura zatrudnienia oraz zarząd sieci i programów	Służby zatrudnienia, włączając administrację zasiłków dla bezrobotnych	Stopa bezrobocia (%) ²
Australia	109	58	44	7,2
Francja	271	122	78	10,0
Hiszpania	713	19,1
Holandia	152	131	42	9,2
Kanada	213	82	49	7,7
Niemcy	86	57	39	6,2
Norwegia ³	68	47	46	4,9
Szwecja	14	10	9	1,6
Wielka Brytania ³	53	36	36	6,9

Źródło: OECD: *Employment Outlook 1991* (Paryż: OECD, 1991), s. 213.

¹ Standardowe dane o bezrobociu [*standardized unemployment data*], głównie oparte na BAEL.

² Standardowe stopy bezrobocia [*Standardized unemployment rates*].

³ 1989 r.

³ 1989 r.

Tabela 3.3. Liczba osób bezrobotnych na jednego pracownika PSZ w niektórych krajach europejskich, 1996

Kraj	Liczba bezrobotnych na pracownika	Liczba długotrwale bezrobotnych na pracownika
Francja	239	141
Niemcy	133	87
Szwecja	58	27
Wielka Brytania	95	55

Źródło: Niepublikowane badanie wykonane przez konsultanta Bernarda Brunhesa dla ministra pracy Francji, cytowane w *Le Monde*, 31 października 1998 r.

4

Pośrednictwo pracy

Coraz częstsze stosowanie systemów samoobsługowych, pozwoli na stopniowe uwalnianie personelu od obowiązków informacyjnych oraz na kierowanie go do wykonywania zadań wymagających osobistego kontaktu. Należy zatem opracować nowe sposoby organizacji PSZ.¹

Wstęp

W rozdziale 1 wspomniano, że pośrednictwo pracy jest tą funkcją, od której większość PSZ rozpoczęła działalność. Dziś, pośrednictwo pracy nadal pozostaje podstawową, choć poniekąd problematyczną funkcją PSZ, nie tylko z powodu zmieniających się warunków na rynku pracy oraz zmieniającej się polityki zatrudnienia lecz także z powodu problemów wynikłych w związku z płatnymi biurami pośrednictwa pracy (PBPP), po zniesieniu w wielu krajach monopolu PSZ. Jest to także obszar, w którym nowe metody i nowe technologie powodują najgłębsze zmiany.

Dla celów tego studium, termin „pośrednictwo pracy” używany jest na określenie klasycznej funkcji giełdy pracy, jaką pełnią PSZ. Można je opisać jako procesy w wyniku których PSZ lub PBPP znajdują zatrudnienie osobom poszukującym pracy oraz pracodawcom umożliwiającą wypełnienie wolnych miejsc pracy. Uzasadnienie pośrednictwa pracy jest takie, że ponieważ ani osoby poszukujące pracy ani pracodawcy nie mają pełnej informacji o wolnych miejscach pracy oraz o kandydatach, istnieje popyt na usługę skojarzenia obu stron. Bez takiej usługi, wypełnienie wolnych miejsc pracy zajmuje więcej czasu, przez co ludzie pozostają bezrobotni dłużej niż to konieczne. PSZ pomagają wypełnić tę lukę informacyjną i skontaktować pracodawców z osobami poszukującymi pracy.

¹ C. Almén, *New technology in the Swedish public employment service: Development of customer service self-service on the Internet*, raport niepublikowany (Solana: wrzesień 1998), s. 6.

PSZ nie jest jedynym sposobem znajdowania kandydatów na wolne miejsca pracy. Inne sposoby obejmują kontakty osobiste, ogłoszenia prasowe, tablice ogłoszeń oraz PBPP. Według ankiety przeprowadzonej w siedmiu państwach członkowskich UE, najczęstszymi sposobami rekrutacji są ogłoszenia prasowe, sieci kontaktów zawodowych oraz kontakty osobiste.² Badania krajowe tej samej kwestii także potwierdzają, że większość wolnych miejsc pracy wcale nie jest zapełniana przy pomocy PSZ lecz głównie przy pomocy ogłoszeń prasowych i kontaktów nieformalnych.³ Nie ma jednak gwarancji, że te inne metody znajdowania kandydatów do pracy uwzględniają interesy osób w najgorszej sytuacji na rynku pracy. Dlatego, oprócz głównie ekonomicznych uzasadnień interwencji władzy publicznej w tym zakresie, wiele państw nakłada na PSZ szczególne zadanie wspomaganie osób poszukujących pracy, które znajdują się w gorszej sytuacji na rynku pracy.

Rozdział niniejszy przedstawia ogólne podejście do procesu pośrednictwa pracy, czyli sposoby rejestrowania osób poszukujących pracy oraz wolnych miejsc pracy, sposoby reklamowania usług przez PSZ wśród grup celowych, sposoby prezentowania informacji oraz sposoby znajdowania właściwego kandydata na wolne miejsce pracy. Następnie omawia przykłady dobrej praktyki oraz innowacji, a także przedstawione zalety indywidualizacji usług w porównaniu z powszechnym systemem samoobsługowym. Przed przejściem do wniosków, w rozdziale niniejszym rozważa się też kwestie związane z mierzeniem skuteczności pośrednictwa pracy. (Ten ostatni temat został szerzej przedyskutowany w rozdziale 8, natomiast stosunki pomiędzy PSZ oraz PRAZ-ami omówiono szerzej w rozdziale 9.)

Ogólne aspekty pośrednictwa pracy

Ogólne zasady wykonywania funkcji pośrednictwa pracy przez PSZ są następujące:⁴

² M. Tixier Essec, "Les outils de recrutement en Europe: Evolution de leurs spécificités", w *Humanisme et Entreprise* nr 231, 1998, s. 82-83.

³ U. Walwei, *Placement as a public responsibility and as a public service* (Berlin: Institute for Employment Research, 1996), s. 7.

⁴ G. Schultz i B. Klemmer, *Public employment services in English-speaking Africa – Proposals for reorganization* (ILO: Harare, 1998), s. 19.

- Giełda pracy [*labor exchange services*] powinna być dostępna na zasadzie dobrowolności i służyć wszystkim pracownikom i pracodawcom.
- Giełda pracy [*labor exchange services*] powinna być dostępna bezpłatnie, tak aby mogli z niej korzystać wszyscy, niezależnie od ich sytuacji ekonomicznej.
- Powinna być zapewniona tajność informacji odnoszących się do osób poszukujących pracy.
- Procedura pośrednictwa pracy powinna być bezstronna i powinna unikać nieuzasadnionej dyskryminacji pracodawców lub pracowników.⁵
- PSZ powinna pozostawać neutralna w sporach pomiędzy pracodawcami a pracownikami.

O ile to ostatnie może być teoretycznie zapewnione, to praktyka zależy od sytuacji na rynku pracy oraz od krajowej polityki zatrudnienia.

Podstawową funkcją PSZ jest zatem kojarzenie osób poszukujących pracy z wolnymi miejscami pracy, zgodnie z powyższymi zasadami. Jednakże z powodu utrzymywania się bezrobocia, szczególnie długotrwałego oraz ciągłych trudności, które na rynku pracy mają pewne grupy osób, PSZ otrzymały dodatkowe zadanie pomagania osobom w gorszej sytuacji na rynku pracy również w inny sposób niż tylko poprzez zwykłe pośrednictwo pracy. Grupy te obejmują niepełnosprawnych, pracowników zredukowanych, osoby młode, osoby samotnie wychowujące dzieci oraz osoby długotrwanie bezrobotne. (Specjalne usługi, skierowane do tych właśnie grup omówione zostały w „Pomocy w poszukiwaniu pracy” w rozdziale 6.)

Tradycyjny proces pośrednictwa pracy polega na zbieraniu informacji o wolnych miejscach pracy od pracodawców oraz zbieraniu informacji od osób poszukujących pracy a następnie kojarzeniu kandydata z wolnym miejscem pracy. Obejmuje to wykonywanie następujących czynności:

- przeprowadzanie wywiadów z osobami poszukującymi pracy i rejestrowanie informacji o nich;
- zbieranie informacji o wolnych miejscach pracy;
- rejestrowanie oraz ogłaszanie wolnych miejsc pracy na tablicach ogłoszeń, na ekranach komputerów, w gazetach, w radio, w telewizji oraz w internecie;

⁵ W niektórych krajach wyraźnie dopuszcza się dyskryminację pozytywną na korzyść pewnych grup osób w gorszej sytuacji na rynku pracy (np., osób niepełnosprawnych).

- ocenianie wolnych miejsc pracy oraz osób poszukujących pracy i ich kojarzenie;
- pomoc w nawiązaniu kontaktów pomiędzy pracodawcą a osobą poszukującą pracy; oraz
- pomoc w poszukiwaniu pracy (zob. rozdział 6) osobom poszukującym pracy, które jej potrzebują aby móc skutecznie konkurować na rynku pracy.

Rejestracja osób poszukujących pracy oraz wolnych miejsc pracy

Kojarzenie przez PSZ osób poszukujących pracy z wolnymi miejscami pracy wymaga prowadzenia rejestru wolnych miejsc pracy oraz rejestru osób poszukujących pracy. Rejestry te różnią się szczegółowością, w zależności od stopnia skomplikowania danego rynku pracy. Najbardziej podstawowy rejestr może się składać z listy wolnych miejsc pracy wraz z nazwami i adresami pracodawców oraz z listy nazwisk i adresów osób poszukujących pracy. Jednakże, pracodawcy najczęściej potrzebują bardziej szczegółowej informacji o umiejętnościach oraz doświadczeniu kandydatów, gdyż te są zróżnicowane. Dlatego, PSZ powinny mieć dokładniejsze rejestry, rozróżniające wolne miejsca pracy oraz osoby poszukujące pracy ze względu na zawód, a to z kolei wymaga systemu klasyfikacji zawodów. MOP stworzyła Międzynarodową Klasyfikację Zawodów [*International Standard Classification of Occupations*] (zrewidowaną w 1988 r.), znaną pod nazwą ISCO-88, aby pomóc państwom w tworzeniu ich własnego systemu klasyfikacji zawodów.⁶

Rejestry mogą być ręczne bądź skomputeryzowane. Systemy skomputeryzowane mają szereg zalet w porównaniu z ręcznymi, szczególnie jeśli chodzi o obieg informacji, informacje statystyczne oraz możliwości kojarzenia osób

⁶ ISCO-88 został zaprojektowany jako model dla krajowych standardów klasyfikacji zawodów oraz aby ułatwić kontakty międzynarodowe w zakresie statystyk zawodów oraz porównywalność statystyk. Standard klasyfikuje i definiuje grupy zawodów na różnych poziomach agregacji (szczegółowości) i organizuje wszystkie zawody ze względu na główne zadania i obowiązki związane z daną pracą. Główne kryteria podobieństwa stosowane do definiowania grup, obejmują poziom umiejętności oraz wymagany poziom specjalizacji umiejętności. Rozróżnia się cztery szerokie grupy poziomów umiejętności, podczas gdy poziom specjalizacji umiejętności definiowany jest zarówno ogólnie jak i szczegółowo.

z wolnymi miejscami pracy. Sieć komputerowa łącząca biura pracy pokazuje wolne miejsca pracy w kilku biurach pracy równocześnie oraz może przetworzyć w zagregowane statystyki informacje zebrane od pracodawców oraz osób poszukujących pracy. Kojarzenie osób z miejscami pracy staje się łatwiejsze jeśli korzystając z rejestrów osób poszukujących pracy oraz rejestrów wolnych miejsc pracy można porównywać umiejętności oferowane z poszukiwanymi. Komputeryzacja systemu wymaga poniesienia kosztów na wyposażenie komputerowe oraz przeszkolonego personelu, ale pozwala wygospodarować czas na bezpośrednie świadczenie usług klientom. (Zob.: „Wykorzystywanie technologii informatycznych oraz łączności” w rozdziale 8.)

Osoby poszukujące pracy, które chcą być skierowane do pracy przez PSZ są zwykle rejestrowane w rejestrze osób poszukujących pracy. Tradycyjnie, rejestr taki był podstawowym narzędziem umożliwiającym PSZ kierowanie osoby poszukującej pracy na wolne miejsce pracy. Informacja zawarta w rejestrze musi być odpowiednia oraz dokładna, tak aby pracownik PSZ mógł ocenić, którzy kandydaci nadają się do przyjęcia oferowanej pracy. System informacyjny powinien być regularnie aktualizowany w celu zapewnienia wiarygodności danych osób zarejestrowanych jako bezrobotne. Rejestr powinien zawierać wszystkie potrzebne informacje o osobie poszukującej pracy, takie jak imię i nazwisko, adres, wiek, wykształcenie, umiejętności, doświadczenie zawodowe (kod systemu klasyfikacji zawodów) oraz życzenia dotyczące pracy. Niektóre kraje zakazują zbierania informacji, która może być przyczyną nieuzasadnionej dyskryminacji, jak na przykład pochodzenie etniczne, ale inne kraje celowo umieszczają taką informację aby można było metodami statystycznymi sprawdzić czy dochodzi do dyskryminacji. Informacje powinny być, w razie potrzeby, weryfikowane.

Szereg krajów rozwiniętych, wiele krajów rozwijających się oraz krajów przechodzących transformację wprowadziło ustawy nakaz zgłoszenia przez pracodawców wolnych miejsc pracy, ale prawo to często nie jest przestrzegane. W praktyce, tylko ci pracodawcy, którzy chcą sobie pomocy w wypełnieniu wolnych miejsc pracy, przekazują informację o wolnym miejscu pracy do umieszczenia w rejestrze. Norweska PSZ włącza do swego rejestru wolnych miejsc pracy nie tylko te miejsca, o których została bezpośrednio powiadomiona, ale także wolne miejsca pracy ogłaszane w gazetach i czasopiśmie – przy czym, na te ostatnio przypadło w 1997 r. 7% wszystkich przy-

padków obsadzenia wolnych miejsc pracy. Informując o wolnych miejscach pracy, pracodawca powinien podać wszystkie konieczne szczegóły aby ułatwić PSZ znalezienie właściwych kandydatów. Informacja powinna zawierać takie dane jak nazwa i adres pracodawcy, opis zadań, wymagane umiejętności oraz warunki zatrudnienia (np., krótkoterminowe, na czas określony, na czas nieokreślony, zarobki, godziny pracy, itd.). Prace są zasadniczo kodowane według systemu klasyfikacji zawodów takiego jak ISCO-88.

W procesie rejestracji wolnego miejsca pracy PSZ może pomagać przedsiębiorcom w sprecyzowaniu wymagań koniecznych do wykonywania oferowanej pracy. Ponadto, PSZ może służyć pracodawcom radą o szansach znalezienia kandydatów, którzy spełniają ich wymagania. Na przykład, gdy pracodawcy oferują wynagrodzenie, które jest nierealistycznie niskie, pracownik PSZ może zwrócić uwagę pracodawcy na potencjalną trudność w znalezieniu kandydatów wobec czego pracodawca może albo podnieść oferowane wynagrodzenie albo obniżyć wymagania. Często w trakcie tego procesu, pracownik PSZ udziela dodatkowej informacji o sytuacji na rynku pracy aby dać pracodawcy jego szerszy obraz. Rejestry wolnych miejsc pracy stale się dezaktualizują, stąd, dla utrzymania ich wiarygodności, status zgłoszonych wolnych miejsc pracy powinien być regularnie sprawdzany, aby miejsca pracy, które już zostały zajęte były natychmiast usuwane z całego systemu.

Marketing usług PSZ

Większość pracodawców nie informuje PSZ o wolnych miejscach pracy. Ale jeśli PSZ chce rzeczywiście pomóc osobom poszukującym pracy, które ma w rejestrze, znaleźć pracę, to musi mieć zgłoszenia wolnych miejsc pracy. Dlatego ważne jest aby PSZ przyciągała tak wiele, jak tylko możliwe zgłoszeń wolnych miejsc pracy, które odpowiadają kwalifikacjom osób poszukujących pracy. PSZ stosują różne strategie poszukiwania wolnych miejsc pracy.

Regularne kontakty z pracodawcami oraz świadczenie użytecznych im usług mają wpływ na poprawę wizerunku PSZ w oczach pracodawców oraz ich zaufania do PSZ, a to prowadzi do zwiększenia liczby zgłoszeń wolnych miejsc pracy do PSZ. W coraz większej liczbie krajów, włączając w to Belgię, Francję, Chiny, Japonię, Hiszpanię, Wielką Brytanię oraz Hong Kong (Chiny), PSZ utrzymują aktywne i szerokie kontakty z pracodawcami, regularnie odwie-

dzając przedsiębiorstwa w celu konsultacji przy przyjmowaniu nowych pracowników oraz/lub informowania o usługach z zakresu zatrudnienia i pomocy w rozwiązywaniu problemów z zakresu zarządzania zatrudnieniem. W Wielkiej Brytanii, PSZ wyznacza poszczególnych pracowników do utrzymywania kontaktów z konkretnymi firmami. W Austrii, Niemczech i Szwecji, każdy pracodawca ma jednego doradcę, jako stałą osobę do kontaktu z PSZ. Każdy doradca prowadzi listę kontaktów osobistych składającą się z osób poszukujących pracy, pracodawców oraz innych bezrobotnych. Liczby tych doradców są zróżnicowane: Austria ma 250, Niemcy 300 a Szwecja 150 (ograniczoną do dużych i średnich przedsiębiorstw). Doradcy ci powinni spędzać 15%-20% czasu pracy wizytując pracodawców. W Belgii, służba szkolenia zawodowego i zatrudnienia regionu Walonii oraz wspólnoty niemieckojęzycznej (FOREM)⁷ utworzyła wydziały stosunków z przedsiębiorstwami, których zadaniem jest systematyczne planowanie aktywnego poszukiwania wolnych miejsc pracy. Plan taki określa typ przedsiębiorstwa, wobec którego podjęte zostaną działania, podejście jakie zostanie zastosowane, ilość wolnych miejsc pracy, która powinna być docelowo zebrana oraz zasady oceny podjętych działań.

Sposoby kojarzenia osób poszukujących pracy z pracą [*job-matching*] oraz sposoby ogłaszania

Przez 50 lat od pierwszego zalecenia MOP w sprawie PSZ z roku 1919, kojarzenie osób i miejsc pracy odbywało się zwykle w systemie zamkniętym, przez personel PSZ działający na rzecz swych klientów. Ale w latach siedemdziesiątych XX w. doszło do rewolucji samoobsługowej [*self-service revolution*], to znaczy informacje o wolnych miejscach pracy były umieszczane na tablicach pozwalając osobom poszukującym pracy na wybieranie sobie odpowiadających im miejsc pracy, przy żadnej lub bardzo ograniczonej interwencji ze strony personelu PSZ. Tak więc stopień zaangażowania personelu PSZ w pośrednictwo pracy jest zróżnicowany, zależnie od tego w jaki sposób ogłaszane są informacje o osobach poszukujących pracy oraz o wolnych miejscach

⁷ FOREM jest skrótem używanym przez OECD na określenie Office Communautaire et Régional de la Formation Professionnelle et de l'Emploi. Jest to służba szkolenia zawodowego i zatrudnienia regionu Walonii oraz wspólnoty niemieckojęzycznej w Belgii.

pracy. PSZ może udostępniać te informacje w sposób „zamknięty”, „półotwarty” oraz „otwarty”.

W systemie zamkniętym informacjami o wolnych miejscach pracy oraz osobach poszukujących pracy dysponuje tylko personel PSZ. Zarówno pracodawcy jak i osoby poszukujące pracy muszą wobec tego polegać na pomocy personelu PSZ. PSZ w pełni kontroluje kierowanie osób poszukujących pracy do pracodawców. Pracodawcy korzystają w ten sposób ze służby, która dokładnie selekcjonuje kandydatów. Pozostaje im jedynie przeprowadzenie rozmów z niewielką liczbą kwalifikowanych kandydatów do pracy. System taki daje także możliwości PSZ kierowania do pracy osób, którym trudno jest znaleźć pracę oraz osób mniej kwalifikowanych, zwiększając tym samym ich szanse na znalezienie zatrudnienia. Jednakże zbytnie preferowanie celów socjalnych może czasem podkopać zaufanie pracodawców do służby i doprowadzić do zmniejszenia ich zainteresowania PSZ przy rekrutacji pracowników na rzecz innych metod. W systemie zamkniętym, PSZ musi zawsze pamiętać o zachowaniu równowagi pomiędzy odpowiedzialnością w stosunku do osób w gorszej sytuacji na rynku pracy a potrzebą utrzymania wiarygodności u pracodawców.

Wraz z wejściem systemów samoobsługowych, PSZ większości krajów wprowadziły system półotwarty, w którym ujawniano osobom poszukującym pracy informacje o wolnych miejscach pracy, ale bez wymieniania nazwy i adresu pracodawcy. Pozwala to osobom poszukującym pracy na samodzielne jej poszukiwanie, aby kiedy znajdą ofertę, która im odpowiada, zwrócić się do personelu PSZ o podanie im nazwy i adresu pracodawcy. Pracownik PSZ dokonuje wówczas oceny kandydata, która może albo polegać tylko na sprawdzeniu, czy dana osoba nie jest nieodpowiednia do wybranej przez siebie pracy, albo – na przeprowadzeniu dokładnej oceny czy dana osoba spełnia wymagania pracodawcy. Jeśli ocena wypadnie pozytywnie, biuro pracy kontaktuje się z pracodawcą aby umówić kandydata na rozmowę.

W ramach trzeciej możliwości, systemu otwartego, PSZ dostarcza informacje bezpośrednio obu stronom na rynku pracy i pozwala im na nawiązanie kontaktu, bez dalszej interwencji ze swej strony. Jeśli chodzi o wolne miejsca pracy, w systemie otwartym ogłoszenia zawierają nazwę, adres i telefon odpowiedniego pracodawcy. Pozwala to osobom poszukującym pracy na bezpośrednie zgłaszanie się do pracodawców, bez jakiegokolwiek wcześniejszej oceny przez personel PSZ. Otwarty dostęp do danych osobowych osób poszu-

kujących pracy jest mniej częsty, ponieważ może to naruszać ich prywatność. Jednakże, internet umożliwił osobom poszukującym pracy na umieszczanie swych wszystkich danych w otwartej fiszce.

Istnieje obecnie wiele sposobów ogłaszania wolnych miejsc pracy w systemie otwartym lub półotwartym, zapewniających osobom poszukującym pracy łatwy dostęp. Najprostszym sposobem jest wywieszenie informacji o wolnych miejscach pracy na tablicach ogłoszeń w biurach pracy lub publikacja biuletynów wolnych miejsc pracy, które osoby poszukujące pracy mogą przeglądać. W wielu krajach są to nadal jedyne metody ogłaszania wolnych miejsc pracy. Ale nowe technologie, takie jak telefoniczne banki danych, kioski komputerowe, teletekst oraz internet pozwalają na bardziej wyrafinowany dostęp do informacji.

Systemy otwarte mogą wiązać się z pewnymi problemami. Po pierwsze, pracodawcy mogą być niezadowoleni z powodu braku wstępnej oceny przez PSZ kandydatów zgłaszających się do pracy. W warunkach nadmiaru pracy, może to prowadzić do tego, że do pracodawcy zgłaszać się będzie więcej kandydatów niż potrzeba, albo też zgłaszać się będą kandydaci nie spełniający kryteriów zatrudnienia. (Możliwe rozwiązania tego problemu przez PSZ przedstawione zostały w dalszej części tego rozdziału.) Drugim potencjalnym problemem systemu otwartego jest to, że PSZ może nie wiedzieć na bieżąco czy dane wolne miejsce jest jeszcze wolne, a jeśli zostało już zajęte, może nie dość szybko usuwać je z obiegu. Ponadto, PSZ powinna mieć skuteczny system bieżącej weryfikacji statusu ogłaszanych wolnych miejsc pracy. Wreszcie, w systemie otwartym bardzo trudne, jeśli nie w ogóle niemożliwe, jest stwierdzenie czy dane wolne miejsce pracy zostało zajęte w wyniku działania PSZ. Tak więc, jeśli przy poprzednich systemach skuteczność PSZ mierzona była liczbą zajętych miejsc pracy przez osoby skierowane, to przejście na system otwarty wymaga generalnej zmiany systemu oceny skuteczności.

Każdy z wymienionych tu trzech systemów obsługi zgłoszeń wolnych miejsc pracy ma swoje zalety i wady, dlatego wiele krajów stosuje kombinację wszystkich trzech. Od tego jaki system obsługi zgłoszeń wolnych miejsc pracy jest stosowany zależy stopień zaangażowania personelu PSZ w pośrednictwo pracy, przy dużym zaangażowaniu personelu w systemie zamkniętym, umiarkowanym – w systemie półotwartym oraz niewielkim bądź żadnym – w systemie otwartym. Zatem potencjalną zaletą systemu otwartego jest to, że

oszczędza on czas personelu. Te osoby, które same potrafią poszukać sobie pracy, nie potrzebują pomocy ze strony PSZ. PSZ może wówczas poświęcić więcej czasu tym kandydatom, którzy mają poważniejsze trudności ze znalezieniem sobie pracy.

W wielu krajach rozwiniętych, na sposób wykonywania pośrednictwa pracy wpływ miało rosnące bezrobocie, niedostatki personelu oraz rozwój technologii. Przeprowadzone przez MOP oraz OECD studia krajowe doprowadziły do przyjęcia przez PSZ kilku zasad odnośnie postępowania z osobami poszukującymi pracy, pracodawcami oraz pośrednictwem pracy. Jeśli chodzi o osoby poszukujące pracy, kraje takie jak Wielka Brytania (gdzie rejestracja odbywa się w ramach systemu ściśle zintegrowanego z systemem zasiłków dla bezrobotnych), nadal stosują tradycyjny system rejestracji administracyjnej. Taka sama sytuacja występuje w krajach rozwijających się, gdzie regulowanie kierowania do pracy i zatrudniania odgrywa nadal dużą rolę. W innych krajach, takich jak Belgia i Francja, rejestracji administracyjnej dokonują organy zasiłkowe, natomiast czynności rejestracyjne PSZ prowadzone są tylko do celów charakterystyki bezrobotnego oraz do określania kompetencji na potrzeby kierowania do pracy. W Kanadzie, gdzie środki są bardzo ograniczone, zaniechano rejestracji w ogóle i PSZ polega wyłącznie na samoobsługowym pośrednictwie pracy.

W każdym kraju PSZ stara się jak najlepiej informować osoby poszukujące pracy o wolnych miejscach pracy poprzez kontakty z personelem oraz/lub w drodze samoobsługowej poprzez tablice ogłoszeń, zautomatyzowane systemy informacji telefonicznej, terminale komputerowe oraz internet. Oprócz informowania o wolnych miejscach pracy oraz kojarzenia osób poszukujących pracy z pracodawcą, PSZ w większości krajów rozwiniętych świadczą także bardziej zaawansowane i zindywidualizowane usługi szczególnym grupom osób poszukujących pracy, takim jak kobiety, długotrwale bezrobotni, osoby młode oraz niepełnosprawni. (Pomoc w poszukiwaniu pracy została przedstawiona szerzej w rozdziale 6.)

Jeśli chodzi o pracodawców, PSZ w dalszym ciągu korzystają z tradycyjnych sposobów otrzymywania od nich informacji o wolnych miejscach pracy, takich jak telefon, poczta elektroniczna oraz faks. Nawet kraje, które stosują zaawansowaną technologię informacyjną, takie jak Kanada, Holandia, Stany Zjednoczone oraz państwa skandynawskie, zachęcają pracodawców do bezpo-

średniej rejestracji wolnych miejsc pracy, co pozwala osobom poszukującym pracy przeglądać oferty. PSZ w wielu krajach rozwiniętych również starają się wychodzić naprzeciw pracodawcom poprzez regularne wizyty w przedsiębiorstwach. Robi się to głównie po to żeby lepiej zrozumieć problemy i potrzeby pracodawców w zakresie zatrudnienia pracowników oraz aby reklamować usługi PSZ jak również aktywnie pozyskiwać informacje o wolnych miejscach pracy. W niektórych krajach PSZ rozszerzają cel takich wizyt o poradnictwo na temat planowania zasobów ludzkich (Kanada), pomoc w rozwiązywaniu problemów zarządzania zatrudnieniem (Japonia), oraz o informację o rynku pracy i analizie rynku pracy (Stany Zjednoczone). Organizują one także giełdy pracy, warsztaty dla pracodawców oraz seminaria.

W odniesieniu do obsługi ofert pracy oraz pośrednictwa pracy, postęp technologii informatycznej przyczynił się do wzrostu efektywności PSZ w rejestrowaniu osób poszukujących pracy oraz ofert pracy, w zestawianiu zapotrzebowań na pracowników oraz kandydatów. Jednym słowem, ułatwił on samoobsługę oraz automatyczne pośrednictwo pracy. PSZ w wielu krajach rozwiniętych oraz przechodzących transformację, takich jak Kanada, Norwegia, Polska, Słowenia, Stany Zjednoczone, Węgry oraz państwa członkowskie UE, prowadzą własne strony internetowe, na których prezentują ogólne informacje o ich roli, funkcjach, działaniach, publikacjach oraz o rynku pracy. (Listę tych stron zawiera Załącznik VI.1.) Wiele z nich ma również internetową bazę danych o wolnych miejscach pracy, umożliwiającą poszukiwanie pracy. Ale tylko niektóre stworzyły dotąd internetową bazę danych o osobach poszukujących pracy, która umożliwiłaby pracodawcom poszukiwanie stosownych kandydatów do pracy. Kraje posiadające taką bazę danych obejmują Finlandię, Kanadę, Słowenię, Stany Zjednoczone i Szwecję. W Stanach Zjednoczonych, Bank Amerykańskich Talentów (*America's Talent Bank* – ATB) umożliwia osobom poszukującym pracy umieszczanie swoich curriculum vitae w internecie. Informacje te mogą być następnie oceniane bezpośrednio przez pracodawców lub przez PSZ.

Chociaż większość krajów posiada takie czy inne systemy samoobsługowe, tylko Kanada niemal zupełnie polega na otwartym samoobsługowym pośrednictwie pracy, bez jakichkolwiek prób wstępnej selekcji pracowników. W trosce o to by zaspokoić oczekiwania pracodawców, móc mierzyć skuteczność PSZ oraz realizować określone cele społeczne, PSZ innych krajów utrzymują zamknięte lub półotwarte systemy kierowania kandydatów w odpowiedzi

na oferty pracy, nawet jeśli w ograniczonym zakresie stosują systemy otwarte. W większości krajów PSZ nie mają niestety jasnego poglądu na to jaka powinna być właściwa równowaga pomiędzy samoobsługowym a aktywnym pośrednictwem pracy.

Innowacje oraz dobre praktyki PSZ

W celu usprawnienia pracy, PSZ różnych krajów wprowadziły innowacje techniczne oraz nowe sposoby obsługi pracodawców i osób poszukujących pracy oraz ich wzajemnego ze sobą kojarzenia. Przykłady takich technicznych innowacji zawarto w Załącznikach od IV.1 do IV.8. W skrócie innowacje te obejmują:

- skomputeryzowane kioski oraz internetowe usługi z dziedziny zatrudnienia w Kanadzie (zob. Załącznik IV.1);
- skomputeryzowane operacyjne repertorium zawodów oraz miejsc pracy pod nazwą ROME, we Francji (zob. Załącznik IV.2);
- ogólny system informacji o zatrudnieniu pod nazwą OEIS, w Japonii (zob.: Załącznik IV.3);
- krajowy system informacji o zatrudnieniu pod nazwą SISNE, w Meksyku (zob. Załącznik IV.4);
- internetowe usługi z dziedziny zatrudnienia w Słowenii (zob.: Załącznik IV.5);
- internetowe systemy samoobsługowe w Szwecji (zob.: Załącznik IV.6);
- gorąca linia w sprawie pracy w Wielkiej Brytanii (zob. Załącznik IV.7); oraz
- internetowe usługi w zakresie zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych (zob.: Załącznik IV.8).

Ze wszystkich wymienionych tu innowacji, potencjalnie największy wpływ na PSZ ma stosowanie internetu. Technologia ta jest wciąż intensywnie rozwijana i udoskonalana, stąd nie dokonano dotąd dokładnej oceny jej skuteczności jako sposobu świadczenia usług przez PSZ. Tym niemniej, jest ona już szeroko stosowana w takich krajach jak Stany Zjednoczone i Szwecja. W listopadzie 1998 r. 6 milionów razy poszukiwano pracy w Banku Pracy Ameryki (*America's Job Bank* – AJB). Podobnie, we wrześniu 1998 r. Bank

Pracy Szwecji odnotował 250 tys. odwiedzin, przy czym liczba ta nie zawiera osób poszukujących pracy wchodzących do systemu za pośrednictwem komputerów PSZ. Liczba ta wynosi 6% szwedzkiej siły roboczej. Zarówno w Stanach Zjednoczonych jak i w Szwecji, usługi internetowe obejmują nie tylko bank ofert pracy ale także bank osób poszukujących pracy zaprojektowany tak, aby pasował do banku ofert pracy. Ponadto, inne usługi, jak informacja o karierach zawodowych, są także udostępniane za pośrednictwem internetu.

We Francji oraz w Holandii wprowadzono nowe sposoby rejestracji osób poszukujących pracy ale zrobiono to w innym celu. W 1993 r. Francja wprowadziła „Fiszkę z historią przypadku” (*Fichier historique* – FH) osób poszukujących pracy zarejestrowanych w ANPE (zob. Załącznik IV.9). Fiszka ta pozwala agencji ocenić skutki swych działań w zakresie zatrudnienia oraz zmian w oferowanych usługach, włączywszy w to świadczenia przyznane uczestnikom oraz beneficjentom. Pomaga to zapewnić aby usługi ANPE były planowane w sposób odpowiadający charakterystyce osób poszukujących pracy. Oprócz tego, w 1998 r., z myślą o osobach poszukujących pracy, Francja wprowadziła nowe usługi wysokiej jakości (zob.: Załącznik IV.11).

Holandia wprowadziła instrument zwany Kansmeter (zob.: Załącznik IV.10), używany do oceny „odsunięcia” lub „dystansu” osoby poszukującej pracy od rynku pracy, aby w ten sposób dysponować realistyczną metodą oceny tego co należy zrobić aby ponownie wprowadzić osobę poszukującą pracy na rynek pracy. Stosując tę metodę, osoby poszukujące pracy zalicza się do jednej z czterech kategorii lub grup. Tych, którzy nie mieli wcześniej kłopotów z zatrudnieniem zaliczani są do Fazy 1 i PSZ ogranicza się do kierowania ich na wolne miejsca pracy. Klienci zaliczeni do Fazy 2 powinni skorzystać z niektórych usług reintegracyjnych, natomiast klienci zaliczeni do Fazy 3 powinni skorzystać z bardziej rozbudowanych usług, takich jak praktyki zawodowe lub zdobywanie doświadczenia poprzez pracę. Klienci zaliczeni do Fazy 4 są najbardziej „odsunięci” od rynku pracy i są najpierw kierowani do skorzystania z usług instytucji pomocy społecznej, ale w późniejszym okresie mogą zostać zakwalifikowani do Fazy 3 lub 2.

Jeśli chodzi o obsługę pracodawców, Centrum Rozwoju Pracowników (*Workforce Development Center* –WDC) stanu Wisconsin jest przykładem znaczenia jakie ponownie zaczęto przywiązywać do usług dla pracodaw-

ców. Oferuje ono zintegrowane menu usług stworzonych w porozumieniu z konsultacyjną radą pracodawców. Zwraca uwagę to, że usługi te zasadniczo nie obejmują bezpośredniej pomocy pracodawcom w pośrednictwie pracy, a raczej oferują im tylko dostęp do bazy danych. Na wniosek pracodawcy, WDC może oczywiście ocenić czy potencjalni kandydaci spełniają pewne obiektywne kryteria, ale opcja ta nie jest często wykorzystywana (zob.: Załącznik IV.12).

Usługi samoobsługowe oraz zaawansowane usługi zindywidualizowane

Na początku tego rozdziału wskazywano na dwa główne uzasadnienia działania PSZ na rynku pracy: argument ekonomiczny, wskazujący na to, że PSZ poprawiają przejrzystość rynku pracy oraz argument społeczny, wskazujący na rolę PSZ we wspieraniu osób w gorszej sytuacji na rynku pracy. Charakter oraz profil danej służby zatrudnienia zależy od tego, które z tych dwóch uzasadnień uważa się za ważniejsze w danym okresie czasu. A to określa zazwyczaj krajowa polityka zatrudnienia.

W ostatnich latach, państwa w swej polityce zatrudnienia podkreślały znaczenie aktywnych działań na rzecz zatrudnienia osób znajdujących się w gorszej sytuacji na rynku pracy, w celu zapobiegania długotrwałemu bezrobociu tych grup osób. (Zob.: „Państwo a programy dostosowawcze rynku pracy” w rozdziale 6.) Sprawowane przez PSZ pośrednictwo pracy ma zasadnicze znaczenie dla realizacji tych celów. Jednocześnie, nowe technologie otwierają nieznane wcześniej możliwości poprawy przejrzystości rynku pracy. Zatem, jednym z głównych kwestii rozważanych w szeregu krajów jest znalezienie równowagi pomiędzy powszechnym pośrednictwem pracy, które zmierza do możliwie najszerszej penetracji rynku pracy, a chęcią skoncentrowania ograniczonych środków publicznych na pomocy osobom w najgorszej sytuacji na rynku pracy.

Przyznajemy, że samoobsługowa rewolucja lat siedemdziesiątych XX w. sprawiła, że pośrednictwo pracy stało się bardziej przejrzyste, pozwalając osobom poszukującym pracy czynić to bez konieczności odwoływania się do pomocy personelu PSZ. Technologia informatyczna umożliwiła to, po

pierwsze, wspomagając i przyspieszając ogłaszanie ofert pracy oraz, po drugie, dając każdemu dostęp do tych ofert na ekranach komputerów, albo poprzez zautomatyzowane telefoniczne systemy informacyjne, lub, ostatnio, przez internet. Dostęp przez internet stanowi prawdopodobnie rewolucję podobną do wcześniejszej rewolucji samoobsługowej, ponieważ umożliwia on korzystanie z informacji 24 godziny na dobę bezpośrednio z domu, bez konieczności obecności w biurze PSZ. Wydaje się, że to jeszcze bardziej redukuje pośredniczącą rolę PSZ. Zarówno osoby poszukujące pracy jak i pracodawcy mogą bowiem obecnie natychmiast dostarczać informacji oraz korzystać z informacji, których potrzebują bez jakichkolwiek pośredników. Jeśli chodzi o podstawową informację o ofertach pracy oraz kandydatach, zautomatyzowany system samoobsługowy zastępuje usługi świadczone przez personel PSZ.

Jest istotne, że w Stanach Zjednoczonych zmiany w zasadniczych funkcjach pośrednictwa pracy wynikające z gwałtownego postępu technicznego nie postępują jednakowo we wszystkich stanach. W 1997 r. przeprowadzono ocenę, której celem było dopomożenie poszczególnym stanom w dostosowaniu publicznego pośrednictwa pracy do ich potrzeb. Ocena ta określiła jakie opcje występują w głównych obszarach procesu pośrednictwa pracy, korzyści i wady wynikające z wyboru każdej z nich oraz kryteria oceny poszczególnych opcji. (Ocena ta została opisana w Załączniku IV.13.)

Pełny wpływ rewolucji internetowej na PSZ ujawni się dopiero za kilka lat. Tymczasem, należy oczekiwać, że PSZ w krajach lepiej rozwiniętych będą chciały skorzystać z tego co internet oferuje. Przecież gdyby PSZ tego nie zrobiły mogłyby stracić dotychczasową pozycję głównego banku ofert pracy dla sektora prywatnego. Jednakże, w tym kontekście ważne jest aby pewne istotne kwestie związane z korzystaniem z internetu nie umknęły uwadze menadżerów PSZ.

Pierwszy problem dotyczy poziomu oferowanych usług. Czy wszystkie osoby poszukujące pracy otrzymają usługi samoobsługowe na tym samym poziomie, czy też niektórzy klienci otrzymają usługi na poziomie wyższym? Czy „nowy wspaniały świat” PSZ oznacza po prostu oferowanie skomputeryzowanego pośrednictwa pracy, z którego korzysta się z domu, bez potrzeby dalszego utrzymywania lokalnych biur pracy oraz przy minimalnym zapotrzebowaniu na personel? Taka wizja przyszłości wydaje się wysoce nieprawdopodobna. W praktyce, wydaje się nieuniknione, że PSZ będą musiały w dalszym ciągu

świadczyć zindywidualizowaną pomoc tym, którzy znajdują się w najgorszej sytuacji na rynku pracy. Osoby te często nie będą miały dostępu do internetu w domu. Nadmierne poleganie na internecie może zatem powiększyć wykluczenie społeczne. Aby tego uniknąć, PSZ będą musiały w dalszym ciągu zapewnić samoobsługowy dostęp do informacji o ofertach pracy w lokalnych biurach pracy lub innych miejscach publicznych oraz powinny uczynić te systemy dostępu tak przyjazne dla użytkowników, jak to tylko możliwe. Ale nawet wówczas niektórzy z ich bezrobotnych klientów nie będą w stanie skorzystać z tych urządzeń i personel PSZ będzie musiał udzielić im instrukcji, jak to sugerowało MOP-owskie studium o PSZ w Stanach Zjednoczonych.⁸ Oprócz tego, wielu klientów, którzy potrafią korzystać z internetu, może w dalszym ciągu potrzebować pomocy personelu PSZ. Dotyczy to osób, które zostały zwolnione po długim okresie zatrudnienia i które mogą nie znać się na poszukiwaniu pracy, albo osób, które będą chciały omówić inne możliwości dalszej kariery.

Wprawdzie kontakt osobisty będzie nadal konieczny z całego szeregu powodów w odniesieniu do znacznej części osób poszukujących pracy, ale generalnie należy oczekiwać, że postęp techniczny doprowadzi do poważnych zmian w pracy biur PSZ. Na przykład, w Szwecji w biurach PSZ zainstalowano stanowiska komputerowe (szczegóły, zob.: Załącznik IV.14). Biura te działają jako centra usługowe w systemie, w którym każdy może korzystać z komputerów ale także zwracać się o pomoc do personelu PSZ w sprawach, w których sam komputer nie wystarcza. Wkraczamy właśnie w fazę bardzo niepewnego rozwoju, w której zasadniczą sprawą będzie znalezienie właściwej równowagi pomiędzy świadczeniem łatwo dostępnych usług dla wszystkich poszukujących pracy osób o określonym poziomie kwalifikacji a świadczeniem zaawansowanych usług dla osób w gorszej sytuacji na rynku pracy. (Zob. także „Pomoc w poszukiwaniu pracy” w rozdziale 6.)

Druga kwestia pojawiająca się w związku z wprowadzeniem internetu, dotyczy stosunków z pracodawcami. Wraz z tym jak tendencja do korzystania z samoobsługowych usług opartych na internecie czy w ogóle na technologii komputerowej nabiera tempa, należy rozstrzygnąć kwestię czy oferty pracy powinny być ogłaszane w systemie otwartym czy półotwartym. Innymi słowy, czy internauci powinni otrzymać tyle informacji aby sami mogli kontaktować

⁸ MOP: *The United States public employment service country study* (Genewa: ILO, 1998; wydawnictwo powielone), s. 39.

się bezpośrednio z pracodawcami, czy też powinni móc kontaktować się z pracodawcami tylko za pośrednictwem PSZ? Jednym z dobrych rozwiązań mogłoby być pozostawienie tego do decyzji pracodawców, to jest ocena kandydata przez PSZ byłaby oferowana jeśli pracodawca by sobie tego życzył. Lecz jeśli środki przeznaczane na PSZ miałyby być dalej ograniczane, jak to już w niektórych przypadkach miało miejsce (zob.: „Środki” w rozdziale 3), czy wówczas PSZ byłyby w stanie zaoferować taką usługę? W ten sposób pojawia się kwestia odpłatności pracodawców za tego typu ponadstandardowe usługi a zatem częściowego upodobnienia PSZ do PBPP. Innym wyjściem mogłoby być porozumienie z pracodawcą, że PSZ przeprowadzi selekcję, natomiast pracodawca poważnie rozważy kandydatury osób w gorszej sytuacji na rynku pracy. Wielka Brytania miała podobny program zwany „gwarantowaną rozmową kwalifikacyjną” („*job interview guarantee*”).

Pomiar skuteczności pośrednictwa pracy

Pozostała do omówienia jeszcze kwestia skuteczności PSZ oraz penetracji rynku pracy. Innymi słowy, pytanie brzmi jak można mierzyć powodzenie pośrednictwa pracy przez PSZ. Jednym z podejść jest ocena PSZ poprzez penetrację przez nią rynku pracy lub jej udział w tym rynku, wyrażony, na przykład poprzez udział osób poszukujących pracy rejestrujących się w PSZ, udział ofert pracy zgłoszonych PSZ w ogóle ofert oraz udział osób, które zostały zatrudnione przy pomocy PSZ w ogóle osób, które zostały zatrudnione. Jednak może to spowodować szereg problemów definicyjnych oraz obliczeniowych, dlatego dane te należy interpretować z ostrożnością.⁹ Żadna z tych informacji nie jest łatwo osiągalna. Duże badania ankietowe muszą być przeprowadzone aby uzyskać informację bazową, z którą można dopiero porównywać dane statystyczne dotyczące skuteczności PSZ.

Innym problemem dotyczącym zarówno statystyk udziału w rynku oraz faktycznego zatrudnienia w ogóle, jest to, że w obu przypadkach przypisuje się jednakową wartość każdemu przypadkowi uzyskania zatrudnienia, bez względu na jego rzeczywistą wartość społeczną i ekonomiczną. Na przykład

⁹ U. Walwei, *Performance evaluation of public employment services*, Labor Administration Branch Document nr 47 (Genewa: ILO, 1996), s. 26–30.

kilkudniowy angaż dla zbieracza truskawek traktowany jest tak samo jak długoterminowe zatrudnienie osoby poważnie niepełnosprawnej. Wspomniane tu miary penetracji rynku staną się jeszcze mniej wiarygodne w przyszłości, jeśli oparte o internet systemy otwarte staną się poważnym elementem prowadzonego przez PSZ pośrednictwa pracy, w których rola PSZ ograniczy się jedynie do zapewnienia infrastruktury technicznej, pozostawiając selekcję samym pracodawcom i osobom poszukującym pracy. Zwróćmy uwagę, że rząd Wielkiej Brytanii dokonuje obecnie przeglądu wskaźników skuteczności PSZ oraz że komitet Izby Gmin zalecił odejście od wskaźników skuteczności opartych o liczbę osób, które uzyskały zatrudnienie. Wskazał on natomiast, że „o ile powinno się nadal zbierać dane o liczbie osób, które zostały zatrudnione, to jako główny wskaźnik skuteczności służb zatrudnienia powinno się je zastąpić wskaźnikami bardziej dokładnie mierzącymi wartość dodaną wnoszoną przez te służby”.¹⁰

Wydaje się zatem jasne, że udział w rynku pracy będzie miał ograniczone znaczenie jako wskaźnik wkładu PSZ w większą przejrzystość rynku pracy. Jakakolwiek poważna ocena pośrednictwa pracy przez PSZ wymagać będzie szeregu innych wskaźników, włączając w to wskaźniki mierzące zadowolenie klientów (zob.: „Ocena wyników” w rozdziale 8). Ponadto, aby ocenić wkład PSZ bardziej ogólnie, ważne jest określenie wnoszonej przez PSZ wartości dodanej. Podejście takie daje większe nadzieje na uchwycenie rzeczywistego znaczenia PSZ dla gospodarki oraz dla społeczeństwa.

Wnioski

Aktualne tendencje w zakresie pośrednictwa pracy świadczonego przez PSZ w krajach rozwiniętych polegają na rozszerzeniu samoobsługowego dostępu osób poszukujących pracy z wywieszanych ofert w biurach pracy poprzez zapewnienie tego dostępu w miejscach publicznych a także z domu. Robi się to przy pomocy kiosków, zautomatyzowanych telefonicznych systemów informacyjnych oraz ostatnio, w największym stopniu, przy pomocy

¹⁰ United Kingdom House of Commons Education and Employment Committee, *The performance and future role of the employment service*, Report and proceedings of the Education and Employment Committee, t. 1 (Londyn: Stationery Office, 1999), s. xiii, § 23.

internetu. Systemy te umożliwiają tworzenie skomputeryzowanych fiszek osób poszukujących pracy, fiszek z informacjami o karierach oraz świadczenie innych jeszcze usług. Tendencje te obejmują także aktywizację kontaktów z pracodawcami, aby w ten sposób zwiększyć liczbę zgłoszeń wolnych miejsc pracy, jak również zintensyfikowanie systematycznej pomocy w znalezieniu pracy osobom w gorszej sytuacji na rynku pracy (zob.: „Pomoc w poszukiwaniu pracy” w rozdziale 6).

Wraz z postępem w rozwoju technologii informatycznej, samoobsługowe pośrednictwo pracy przez internet (poprzez dostęp do banków ofert oraz banków osób poszukujących pracy) zostało wprowadzone przez PSZ krajów rozwiniętych, takich jak Japonia, Kanada, Norwegia, Stany Zjednoczone i Szwecja. Jednakże aktywne pośrednictwo w systemach zamkniętych i półotwartych, w odniesieniu do osób trudnozatrudnialnych, pozostaje nadal ważnym zadaniem dla personelu PSZ w krajach rozwiniętych oraz przechodzących transformację (z wyjątkiem Kanady), którego realizacja często związana jest z pomocą w znalezieniu zatrudnienia (zob.: rozdział 6).

Rewolucja informatyczna zmienia zasadniczo naturę pośrednictwa pracy oraz zmniejsza pośredniczącą rolę PSZ. W krajach najbardziej technicznie zaawansowanych, osoby poszukujące pracy oraz pracodawcy kontaktują się coraz częściej przy użyciu internetowych systemów samoobsługowych, bez interwencji odpowiedniego personelu PSZ. W wyniku tego, pracodawcy coraz częściej sami rejestrują oferty zatrudnienia bezpośrednio w bankach pracy a następnie usuwają te ogłoszenia, kiedy już nie potrzebują więcej zgłoszeń. Rewolucja informatyczna pozwala także pracodawcom na przeprowadzanie „elektronicznych rozmów kwalifikacyjnych” oraz dokonywanie ocen kandydatów przy pomocy odpowiednich systemów samoobsługowych. Tak więc, w odniesieniu do większości transakcji, zadaniem PSZ staje się jedynie uruchomienie odpowiedniej infrastruktury technicznej, z której korzystać będą pracodawcy oraz osoby poszukujące pracy, oraz instruktaż i szkolenie w korzystaniu z tej infrastruktury. Praktyka pokazuje, że jak już klienci raz skorzystają z systemów samoobsługowych, zaczynają je zwykle preferować w stosunku do tradycyjnych usług, z których korzystanie zależy od dostępności personelu PSZ oraz odbywa się tylko w godzinach urzędowania.

Jako że świadczenie usług elektronicznych jest stosunkowo tanie, powinno ono umożliwić PSZ przejście od tradycyjnego pośrednictwa pracy do pomocy tym bezrobotnym oraz osobom trudnozatrudnialnym, które nie potrafią znaleźć

sobie pracy przy pomocy systemów komputerowych. W ten sposób pojawia się tendencja rozwoju systemów warstwowych [*tiered system*], dostosowujących działania do potrzeb klientów. Na przykład, w Holandii podejście to zostało już w pełni zastosowane.

U progu nowego wieku PSZ stają przed strategicznymi decyzjami dotyczącymi osiągnięcia właściwej równowagi pomiędzy popieraniem maksymalnej przejrzystości rynku pracy a większej koncentracji na grupach znajdujących się w gorszej sytuacji na rynku pracy. Ponadto, PSZ muszą utrzymać swą wiarygodność jako dostarczyciel kompetentnych kandydatów do pracy, a jednocześnie organ zdolny do realizacji celów polityki społecznej. Na decyzje te wpływ będą miały relacje pomiędzy PSZ a systemem zasiłków dla bezrobotnych, co zostało przedstawione w rozdziale 7. Przyjęta strategia będzie miała również wpływ na zarządzanie oraz organizację PSZ a także na rozwój zawodowy i szkolenie personelu. Kwestie te prezentuje rozdział 8.

5

Informacja o rynku pracy

Przez ostatnie 20 lat kanadyjska PSZ przywiązywała duże znaczenie do informacji o rynku pracy (IRP). Wynikało to częściowo z teorii. Rynki pracy, tak jak wszystkie rynki, działają najbardziej skutecznie i sprawiedliwie, kiedy wszyscy uczestnicy mają dostęp do informacji aktualnej oraz prawdziwej. Ale były też pewne powody natury praktycznej. Zarówno pracodawcy jak i pracownicy są obecnie lepiej wykształceni niż kiedykolwiek wcześniej a, w związku z tym, łatwiej mogą informacje przyswajać oraz wykorzystywać. Częściowo z tego powodu, że i pracownicy i pracodawcy stali się bardziej samodzielni a częściowo z powodu ograniczonych środków, PSZ zaczęły podkreślać znaczenie systemów samoobsługowych. Systemy samoobsługowe nadają się szczególnie do przekazywania informacji o rynku pracy.¹

Wstęp

Rozwój informacji o rynku pracy (IRP) jest funkcją PSZ zasadniczo różną od innych funkcji PSZ omawianych w tym studium. Produkty oraz usługi wynikające z realizacji tej funkcji mają bardziej pośredni wpływ na ludzi niż reszta oferty PSZ. Inaczej niż inne czynności PSZ, praca prowadząca do ich wytwarzania ma głównie charakter administracyjny oraz najczęściej niebezpośredni. Ponadto, chociaż osoby poszukujące pracy oraz pracodawcy są głównymi odbiorcami IRP, to są jeszcze inne grupy odbiorców. Jednocześnie, występują oczywiste powiązania pomiędzy IRP a innymi funkcjami PSZ. Zbierane w trybie administracyjnym dane dotyczące tych innych funkcji mogą stanowić materiał dla IRP. Podobnie, wytwarzane przez PSZ informacje służą planowaniu oraz realizacji innych funkcji PSZ. Wreszcie, ani PSZ ani inne agendy rządowe ani nie są jedynymi źródłami, ani jedynymi interpretatorami informacji o rynku pracy.

¹ MOP: The public employment service in Canada (Genewa: ILO, 1998), s. 27.

MOP definiuje informację o rynku pracy jako:

„...każdą informację dotyczącą rozmiaru i struktury rynku pracy lub jakiegokolwiek jego części, sposobu, w jaki rynek pracy albo jakakolwiek jego część funkcjonuje, jego problemów, szans otwierających się przed nim oraz związanych z zatrudnieniem intencji lub aspiracji tych, którzy w nim uczestniczą.”²

Popyt na informacje doprowadził także do powstania prywatnego rynku informacji. Głównym wyzwaniem dla PSZ w tym zakresie jest ocena zapotrzebowania na IRP z perspektywy krajowej, przy czym jest to czynnik zmieniający się zależnie od rozwoju danego kraju oraz złożoności jego gospodarki. Ponadto, oceny wymaga także to jaką rolę PSZ powinny pełnić w dostarczeniu tych informacji.

Rozdział niniejszy analizuje rolę PSZ oraz wytwarzanie IRP z następujących punktów widzenia: IRP jako produkt uboczny realizacji innych funkcji przez PSZ, PSZ jako źródło pierwotnych statystyk o rynku pracy, oraz PSZ jako organ dokonujący syntezy oraz prowadzący dystrybucję IRP. Analizuje on również aktualne tendencje panujące w służbach zatrudnienia odnośnie dostarczania IRP, a szczególnie rosnący popyt na te informacje, alternatywne źródła IRP, nowe podejścia w analizie IRP oraz w rozpowszechnianiu IRP a także w samoobsługowym korzystaniu z IRP.

Zadania PSZ w informowaniu o rynku pracy (IRP)

Konwencja nr 88 dotycząca organizacji służb zatrudnienia z 1948 r. przyznaje PSZ szerokie kompetencje w zakresie IRP. Stawia ona przed PSZ zadanie

„zbierania i analizowania, tam gdzie to właściwe, we współpracy z innymi władzami oraz z pracodawcami i związkami zawodowymi, jak najpełniejszej informacji o sytuacji rynku pracy oraz jej możliwej ewolucji, zarówno w odniesieniu do całego kraju, jak i w odniesieniu do poszczególnych przemysłów, zawodów i obszarów, jak również systematycznego i niezwłocznego udostępniania tych

² Definicję tę zacytowano za L. Richter, *Upgrading labor market information in developing countries: Problems, progress and prospects* (Genewa: ILO, 1989), s. 2. Zob. także G. Schulz i B. Klemmer, *Public employment services in English-speaking Africa: Proposals for reorganization* (Harare: ILO, 1998), s. 43.

informacji władzom publicznym, zainteresowanym organizacjom pracodawców i pracowników, oraz obywatelom.³

Chociaż w praktyce zadania PSZ w dostarczaniu IRP są różne w różnych krajach, to można mówić o trzech głównych zadaniach. Najczęściej, PSZ wytwarza IRP jako produkt uboczny realizacji innych funkcji. W niektórych krajach, PSZ są główną organizacją odpowiedzialną za dostarczanie pierwotnych danych statystycznych o rynku pracy, jednakże, w większości krajów, funkcja ta realizowana jest przez centralny urząd statystyczny lub ministerstwo zajmujące się planowaniem. PSZ mogą również dokonywać analiz, syntez oraz prowadzić dystrybucję tak uszlachetnionej IRP, raczej niż tylko wytwarzać pierwotne dane statystyczne. Te trzy zadania nie wykluczają się nawzajem. Dana PSZ może wykonywać jedno, dwa, lub wszystkie trzy z nich. W dalszej części, każde z tych zadań jest przedstawione bardziej szczegółowo.

IRP jako produkt uboczny innych funkcji PSZ

PSZ rejestrują, na bieżąco, szczegółowe informacje o osobach poszukujących pracy i o ofertach pracy, mogą zatem dostarczyć pożytecznych informacji o krótkookresowych fluktuacjach w popycie na pracę oraz podaży pracy. Praktycznie wszędzie PSZ dostarczają informacji o indywidualnych transakcjach na rynku pracy, w których zawarciu uczestniczą, takich jak rejestracja i wywieszanie ofert, rejestracja bezrobotnych i osób poszukujących pracy oraz zawartych z osobami poszukującymi pracy umów o pracę (zob. rozdział 4). Jednakże, z kilku powodów, informacja pochodząca z akt PSZ nie może dać kompleksowego obrazu sytuacji na rynku pracy. Po pierwsze, rejestracje osób poszukujących pracy oraz ofert pracy są zaprojektowane tak, żeby przede wszystkim służyły pośrednictwu pracy, a nie IRP. Dlatego stosowane definicje i klasyfikacje muszą odzwierciedlać często zmieniające się przepisy i regulaminy PSZ, a więc mogą nie odpowiadać potrzebom niektórych użytkowników statystyk IRP. Po drugie, jak już wspomniano w poprzednim rozdziale, PSZ dysponuje jedynie informacjami o tych osobach poszukujących pracy oraz pracodawcach, którzy sami się z nią skontaktowali. Oznacza to, że informacje dostarczone przez PSZ mogą być niepełne, gdyż w większoś-

³ Konwencja nr 88, artykuł 6(c).

ci krajów rekrutacja do pracy odbywa się najczęściej bez udziału PSZ. Aczkolwiek w krajach takich jak Norwegia i Finlandia, PSZ systematycznie rejestrują wszystkie oferty ogłaszane mediach, na przykład w gazetach, czasopismach oraz na stronach internetowych, nawet jeśli nie zostały one bezpośrednio zgłoszone PSZ. W rezultacie, usługi świadczone osobom poszukującym pracy zyskują na jakości, a wynikające stąd statystyki o ofertach, na dokładności.

Chociaż dane wynikające z akt PSZ nie obejmują wszystkiego, mogą jednak dać pewien pogląd o sytuacji na rynku pracy. Jeśli tylko dane są zbierane oraz przetwarzane na bieżąco w sposób dokładny, pozwalają na uzyskanie użytecznych informacji o tendencjach na rynku pracy, szczególnie w tym jego segmencie, który PSZ obsługuje. W ograniczonym zakresie, informacje pochodzące z PSZ można wykorzystać do prognoz rozwoju sytuacji w danym segmencie rynku pracy. Prognozy takie mogą być szczególnie użyteczne w odniesieniu do małych obszarów objętych właściwością lokalnego urzędu pracy. Obszary takie są zbyt małe żeby godne zaufania informacje o nich można było uzyskać z BAEL.

Ponadto, źródłem IRP są także często rejestry zasiłków dla bezrobotnych. Na przykład, w Stanach Zjednoczonych baza danych o pracodawcach i ubezpieczeniu od bezrobocia jest najpełniejszym rejestrem informacji dostarczanych przez pracodawców dla celów informacji statystycznej o rynku pracy. Baza ta zawiera całość odnośnych akt pracodawców, z której można pobierać próbki do celów różnych badań kwestionariuszowych. Dla lepszego zrozumienia dynamiki rynku pracy wykorzystywać można również dane zebrane przez PSZ przy okazji realizacji programów rynku pracy.

Norwegia wykorzystuje dane zebrane przez PSZ dla lepszej orientacji w ścieżkach karier osób bezrobotnych. Dyrektoriat do Spraw Pracy stworzył panelową bazę danych nazwaną LARS, która informuje o wszystkich osobach zarejestrowanych przez PSZ od roku 1988. Informacje te pomagają ocenić funkcjonowanie rynku pracy oraz programów rynku pracy. Aż do niedawna, PSZ przedstawiała analizy oparte na tej panelowej bazie danych tylko od czasu do czasu, ale od drugiej połowy 1998 r. planowano publikowanie obserwacji wynikających z tej bazy danych w comiesięcznym biuletynie PSZ. Jeśli chodzi o przetwarzanie dla celów IRP danych zbieranych przez PSZ na poziomie mikro odnośnie pośrednictwa pracy, Francja realizowała ambitny

projekt zwany „Fiszka historyczna” (*Fichier historique* – FH). Obejmuje on wykorzystanie przez PSZ danych z akt do analizy trendów na rynku pracy oraz dotyczących programów rynku pracy. Opis tego projektu zawarto w Załączniku IV.9.

PSZ jako dostarciciel pierwotnych danych statystycznych o rynku pracy

W niektórych krajach, PSZ same zbierają i agregują pierwotne statystyki rynku pracy na podstawie źródeł innych niż ich własne akta. Dokonuje się tego przy pomocy regularnych spisów, regularnych badań okresowych, danych z akt oraz ankiet przeprowadzanych ad hoc. Istnieją trzy ważne źródła danych statystycznych do analiz rynku pracy.

Po pierwsze, regularne badania ankietowe gospodarstw domowych, w szczególności badania aktywności ekonomicznej ludności, dostarczają różnorodnych danych o ludności aktywnej ekonomicznie, o działalności sektora nieformalnego, o dochodach i wydatkach gospodarstw domowych, oraz o innych sprawach odnoszących się do sytuacji zatrudnieniowej osób pracujących oraz warunków ich pracy. Użyteczność wyników tych badań ankietowych zależy od typu, wielkości oraz wiarygodności próby. Natomiast spisy ludności mają niewielkie znaczenie w określaniu tendencji na rynku pracy, ponieważ nie są one przeprowadzane dostatecznie często (mniej więcej co dziesięć lat), ale dostarczają użytecznej informacji o tle zjawisk strukturalnych, szczególnie nadają się do analizowania małych grup oraz lokalnych rynków pracy.

Po drugie, regularneankiety zakładów pracy (pracodawców) korzystają z dokumentacji biznesowej firm w związku z czym można w ten sposób zbierać informacje, na przykład, o liczbie pracowników pobierających wynagrodzenie, o ich czasie pracy, zarobkach, kosztach pracy oraz wydajności pracy. Informacje te mogą obejmować również dane o rekrutacji do pracy, warunkach pracy oraz działalności szkoleniowej i potrzebach w tej dziedzinie. Użyteczność takich danych zależy od dokładności rejestru, z którego wybiera się przedsiębiorstwa do ankiety oraz od typu, rozmiaru i wiarygodności próby.

Po trzecie, celem ankiet ad hoc jest zebranie dokładniejszej informacji o poglądach pracodawców o aktualnej sytuacji na rynku pracy, ewentualnie o tym

co stanie się na nim w najbliższym czasie. Mogą być one przeprowadzane w poszczególnych przemysłach bądź na określonych obszarach. Analizy takie są użyteczne, szczególnie jeśli towarzyszy im bardziej kompleksowa analiza tendencji.

W Stanach Zjednoczonych, Biuro Statystyki Pracy (*Bureau of Labor Statistics*) zleca wszystkim stanowym służbom zatrudnienia zbieranie danych pierwotnych dla czterech krajowych badań ankietowych przedsiębiorstw: bieżąca statystyka zatrudnienia, statystyka zatrudnienia w poszczególnych zawodach, zatrudnienie i płace, oraz statystyka zwolnień grupowych. Oznacza to, że na przykład w stanie mającym 5 mln ludności, stanowa służba zatrudnienia dystrybuuje, zbiera oraz zestawia około 150 tys. odpowiedzi na ankiety rocznie.

Norwegia posiada centralny urząd statystyczny, który zbiera większość danych statystycznych o rynku pracy. Ale norweska PSZ przeprowadza swoje własne bezpośrednie badanie rynku pracy w drodze corocznego ankietowania pracodawców w sprawie ich oceny oraz oczekiwań odnośnie zmian w popycie na pracę. Próba 10 tys. przedsiębiorstw z całego kraju zawiera w sobie wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające więcej niż 100 pracowników (z wyjątkiem Oslo). Pracodawcy są proszeni o porównanie aktualnych szacunków liczby pracowników we własnym przedsiębiorstwie z przewidywanym zatrudnieniem w roku następnym oraz o wskazanie w jakich grupach zawodowych oczekują wzrostu popytu. Ponadto, pytani są o ewentualne problemy z rekrutacją przedstawicieli poszczególnych grup zawodowych w roku następnym. Powiatowe biura pracy zbierają informacje, a Dyrektoriat do Spraw Pracy dokonuje ich analizy na szczeblu krajowym.

Dokonywanie syntezy, interpretacja oraz dystrybucja informacji o rynku pracy

Trzecią funkcją PSZ w odniesieniu do IRP jest przetwarzanie informacji pochodzących z różnych źródeł w zawierające „wartość dodaną” dane odpowiadające na potrzeby różnych klientów. Niezależnie od źródeł statystycznych, PSZ mogą się specjalizować w prezentowaniu spójnego obrazu funkcjonowania rynku pracy, który byłby kompleksowy, dokładny, aktualny, dostępny oraz

łatwy w korzystaniu. Rzeczywista wartość tak przetworzonej informacji polega na tym, że pomaga ona w podejmowaniu kompetentnych decyzji w sprawach polityki władz, przedsiębiorstw bądź indywidualnych karier. Odbiorców IRP oraz cele, dla których wykorzystują oni te informacje można pogrupować w następujący sposób:⁴

- *Krajowi decydenci polityczni oraz planiści.* Potrzebują oni informacji o zatrudnieniu, bezrobociu i niepełnym zatrudnieniu oraz o trendach leżących u podłoża stanu rzeczy w tym zakresie, aby móc tworzyć skuteczne strategie oraz programy, wpływające na ewolucję rynku pracy, a w szczególności, równoważące podaż i popyt na pracę, aktualnie i w przyszłości.
- *Organizacje pracodawców i pracowników.* Korzystają z danych o poziomie i zróżnicowaniu płac, fluktuacjach zatrudnienia, wydajności, wskaźnikach kosztów utrzymania, nadwyżkach oraz niedoborach pracowników. Potrzebują tych informacji do formułowania stanowisk na potrzeby rokowań zbiorowych, negocjacji płacowych oraz w kwestiach dotyczących pracowników i zatrudnienia, będących przedmiotem debaty publicznej.
- *Planiści z zakresu kształcenia i szkolenia zawodowego.* Potrzebują oni informacji o krótko- i długoterminowych trendach popytu i podaży pracy aby dostosować politykę i programy rozwoju zawodowego do rzeczywistych oczekiwań.
- *Służby poradnictwa zawodowego.* Potrzebują informacji o zawodach, pokazującej zmieniające się trendy dotyczące poszczególnych zawodów lub grup zawodów, aby móc właściwie doradzać osobom poszukującym pracy oraz dzisiejszym studentom i uczniom o ich aktualnych i przyszłych szansach na zatrudnienie oraz warunkach zatrudnienia.
- *Służby zatrudnienia.* Powinny one dysponować wiedzą o tym gdzie szukać wolnych miejsc pracy, gdzie istnieją lub prawdopodobnie pojawią się zasoby pracy oraz jakie są poszukiwane kwalifikacje u kandydatów do pracy. Informacje te ułatwiają pośrednictwo pracy oraz pomoc w poszukiwaniu pracy i ograniczają marnotrawienie czasu i wysiłku przez uczestników rynku pracy.
- *Obywatele, organizacje oraz opinia publiczna w ogóle.* Potrzebują oni informacji o podaży i popycie na pracę w miejscach ich zamieszkania, na

⁴ Za L. Richter, *Upgrading labor market information in developing countries: Problems, progress and prospects* (Genewa: ILO, 1989), s. 1–2.

obszarze, na którym mogą dojeżdżać do pracy oraz na innych obszarach. Informacja taka umożliwi im podejmowanie racjonalnych decyzji oraz wyrównuje szanse w poszukiwaniu pracy oraz w dostępie do zatrudnienia.

PSZ prawie wszędzie publikują statystyki tego rodzaju na podstawie danych zebranych z rejestrów. Jednak, jednym z głównych wyróżników bardziej zaawansowanych PSZ jest umiejętność wykorzystania IRP pochodzącej z różnych źródeł do analizy trendów na rynku pracy oraz to, czy na podstawie takich analiz potrafią dostosowywać politykę zatrudnienia i programy rynku pracy. Tabela 5.1 pokazuje strukturę źródeł danych do IRP wytwarzanej we współpracy HRDC (Human Resources Development Canada – Urząd do Spraw Rozwoju Zasobów Ludzkich Kanady) oraz kanadyjskiej prowincji Alberta oraz ilustruje jak IRP pochodząca z różnych źródeł jest przetwarzana w różnorodne, nadające się do różnych celów wyrafinowane „produkty” statystyczne.⁵

Dania i Kanada są krajami, w których PSZ przywiązują dużą wagę do znaczenia IRP w zarządzaniu systemem rozwoju zasobów ludzkich w kraju. Opisy przyjętych przez nie mechanizmów wytwarzania IRP zawarte są odpowiednio w Załączniku IV.15 oraz IV.16. Mechanizmy te różnią się wyborem klientów. W przypadku Danii, głównym odbiorcą IRP jest sama PSZ. Używa ona tych danych w planowaniu i realizacji polityki i programów rynku pracy. Natomiast w Kanadzie, PSZ wytwarza IRP dla całego szeregu innych odbiorców nie tylko dla administracji PSZ.

Tendencje w zakresie IRP

Rosnący popyt na informacje

Ogólnie rzecz ujmując, jedną z konsekwencji zmian na rynku pracy opisanych w rozdziale 2 było zwiększenie znaczenia systematycznej IRP dla wszystkich aktorów na rynku pracy. Rosnąca świadomość zmian zachodzących w popycie i podaży rynku pracy stworzyła zapotrzebowanie na IRP wyższej jakości, pozwalającej na śledzenie tych zmian, ich interpretowanie oraz prognozowanie. Dodatkowo, dane o podaży pracy oraz o jej charakterystykach

⁵ MOP: *The public employment service in Canada*, op. cit., Załącznik 8a. Także późniejsza korespondencja z Avrumem Lazarem z Sekcji 3 HRDC.

mają istotne znaczenie w tworzeniu polityki zatrudnienia oraz planowaniu jej programów; są one również potrzebne do ich realizacji i oceny.

Alternatywne źródła informacji o rynku pracy

Przetwarzanie danych administracyjnych pochodzących z rejestrów PSZ w użyteczną IRP jest zazwyczaj wykonywane przez same PSZ a wytwarzanie pierwotnych danych statystycznych o rynku pracy przez PSZ lub centralną agencję statystyczną. W tym stanie rzeczy, przekształcanie statystyk rynku pracy w syntetyczne, zawierające „wartość dodaną” IRP, może być dokonywane przez różne organizacje publiczne bądź prywatne. Podobne funkcje mogą wykonywać uniwersytety lub agencje rządowe, jak na przykład ministerstwa planowania, a nawet firmy prywatne specjalizujące się w analizach ekonomicznych. Mogą one to czynić albo w uzupełnieniu albo zamiast analiz wykonywanych przez PSZ.

Obserwatoria zatrudnienia są przykładem agencji dokonujących syntez, interpretacji oraz dystrybucji IRP. Obserwatoria takie mogą funkcjonować na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym a nawet lokalnym. Na poziomie międzynarodowym najlepiej znane jest Europejskie Obserwatorium Zatrudnienia UE [*European Employment Observatory*]. Na poziomie krajowym, kilka krajów Afryki frankofońskiej, na przykład Wybrzeże Kości Słoniowej oraz Senegal, utworzyło obserwatoria zatrudnienia. Zadaniem obserwatorium zatrudnienia jest dostarczanie bieżącej oraz istotnej informacji o różnych aspektach funkcjonowania rynku pracy, obejmujących:

- prognozowanie zmian w zatrudnieniu;
- zmiany demograficzne oraz mobilność;
- przewidywane braki pracowników o określonych umiejętnościach;
- grupy ryzyka na rynku pracy;
- potrzeby oraz dostępność dalszego szkolenia oraz przekwalifikowania;
- płace (zmiany oraz systemy rokowań zbiorowych, itd.);
- obserwacja międzynarodowych tendencji w zatrudnieniu;
- zbieranie informacji o polityce, programach oraz środkach rynku pracy; oraz
- aktualności gospodarcze odnoszące się do rynku pracy, na przykład o zamknięciu zakładów produkcyjnych, sprzedaży oraz łączeniu się przedsiębiorstw.

Innymi przykładami organizacji dostarczających IRP są te organizacje sektora prywatnego i publicznego, które zajmują się poradnictwem i doradztwem zawodowym oraz informacją o karierach. W krajach takich jak Stany Zjednoczone, Kanada i Niemcy działa duża grupa publicznych i prywatnych przedsiębiorstw zajmujących się przetwarzaniem różnego rodzaju danych (np. prognoz dotyczących zawodów, danych o wynagrodzeniach, informacji opisowej o zawodach oraz informacji o możliwościach szkoleń) w łatwe do wykorzystania materiały na potrzeby poradnictwa zawodowego oraz doradztwa w sprawie karier dla ludzi młodych oraz dla dorosłych. W coraz większym stopniu materiały wytwarzane są w postaci programów komputerowych, dostępnych w sprzedaży lub przez internet.

Innowacje w analizie informacji o rynku pracy

Rozwój technologii informatycznej pozwolił na powstanie coraz to nowszych i bardziej zaawansowanych IRP. W zakresie manipulowania i analizowania informacji, automatyzacja umożliwiła dostęp do danych urzędowych, które nie były wcześniej dostępne. Ponadto, bardziej zaawansowane programy komputerowe, szczególnie relacyjne bazy danych, umożliwiły łączenie i analizowanie danych z rozmaitych źródeł w sposób wcześniej niemożliwy. W Stanach Zjednoczonych, dzięki specjalnym funduszom federalnym, wzmocniono w ciągu ostatnich pięciu lat stanowe systemy IRP. Dzięki temu możliwe było stworzenie szeregu nowych narzędzi analitycznych oraz produktów z zakresu IRP, które najczęściej dostępne są elektronicznie raczej niż w formie drukowanej.

Stworzenie w Stanach Zjednoczonych bazy zatrudnienia i szkolenia według zawodów (O*NET) jest przykładem bardzo istotnego narzędzia IRP, którego nie można sobie było wyobrazić jeszcze dziesięć lat wcześniej. O*NET ma zastąpić *Słownik Tytułów Zawodowych (Dictionary of Occupational Titles)*. Ta nowa zautomatyzowana baza danych nie dość, że jest elastyczna i łatwiejsza do aktualizacji, to zawierać będzie więcej informacji o poszczególnych zawodach, szczególnie szerszą w porównaniu z poprzednio drukowanym słownikiem informację o wymaganiach co do umiejętności. Będzie ona także dostępna w plikach, umożliwiając użytkownikom odpowiednie wyszukiwanie oraz dostosowywanie informacji zależnie od indywidualnych potrzeb.⁶

⁶ Szczegółowy opis O*NET znajduje się na stronie internetowej, której adres podano w Załączniku VI.1A (Stany Zjednoczone).

Innowacje w rozpowszechnianiu IRP/samoobsługowej IRP

Wpływ rozwoju technologii informacyjnej jest najbardziej widoczny w rozpowszechnianiu IRP. W coraz szerszym zakresie, bardziej zaawansowane IRP udostępnia się elektronicznie, szczególnie w internecie. Elektroniczny dostęp pozwala na szybsze dostarczenie informacji w sposób, który pozwala na manipulowanie nimi według potrzeb użytkownika. Sprzyja to samoobsługowemu podejściu do IRP.

PSZ w Kanadzie oraz w Stanach Zjednoczonych są pionierami we wprowadzaniu i rozwijaniu wielu stron internetowych IRP. W Stanach Zjednoczonych, strona internetowa Sieci Informacyjnej Amerykańskich Karier (*America's Career InfoNet – ACINET*) ogólnokrajowej IRP, stanowi uzupełnienie na poziomie ogólnokrajowym krajowych baz danych ofert pracy oraz osób poszukujących pracy, tj. Banku Pracy Ameryki (*America's Job Bank – AJB*) oraz Banku Talentów Ameryki (*America's Talent Bank – ATB*). Większość stanów USA tworzy podobne strony internetowe IRP umożliwiające łatwy dostęp do różnorodnych danych statystycznych o rynku pracy. Oprócz tego, dostępnych jest jeszcze kilka bardziej wyspecjalizowanych stron internetowych z informacjami na temat karier.

Urząd do Spraw Rozwoju Zasobów Ludzkich Kanady (HRDC), będący centralną agencją federalną obejmującą działania PSZ, również dysponuje dużą liczbą stron internetowych, łączących krajową, regionalną i lokalną IRP z informacją o karierach i rozwijaniu biznesu.⁷

Wnioski

PSZ mogą realizować jedną z trzech możliwych funkcji w dostarczaniu IRP ale dokonany wybór musi właściwie równoważyć popyt na informacje z możliwością zaspokojenia go przez PSZ. We wszystkich krajach PSZ dysponują urzędowymi danymi statystycznymi, które są najczęściej tworzone przy okazji wykonywania innych funkcji PSZ. Jednak nie każda PSZ korzysta z tych statystyk jako ze źródła informacji pomocnego w prezentacji funkcjonowania rynku pracy. A to jest punkt wyjścia dla PSZ w budowie jej zdolności

⁷ Bardziej szczegółowa informacja na stronach internetowych, których adresy podano w Załączniku VI.2.

do wytwarzania IRP. Tym niemniej, należy przyznać, że prowadzone przez PSZ urzędowe rejestry ofert pracy oraz osób poszukujących pracy nie są reprezentatywne dla całości tego co się dzieje na rynku pracy, ponieważ PSZ nie obsługują wszystkich osób poszukujących pracy czy wszystkich pracodawców. Ostrożność jest również wymagana przy korzystaniu dla celów IRP z informacji urzędowych dotyczących zasiłków dla bezrobotnych oraz programów rynku pracy. Należy wówczas brać poprawkę na przekłamania spowodowane przez regulacje rządzące tymi programami.

Wykonywanie drugiej z możliwych funkcji, tj. krajowej agencji zbierającej pierwotne statystyki rynku pracy, stanowi bardzo poważne zobowiązanie dla PSZ, które powinno być podejmowane z dużą ostrożnością. Realizacja tej funkcji w dużej mierze zależy od tego, jaki jest ogólny państwowy system zbierania informacji statystycznych oraz od tego, jakie statystyki rynku pracy ten ogólny system gromadzi. Jeśli PSZ ma to robić, oznaczać to będzie duże zaangażowanie środków finansowych oraz wykwalifikowanego personelu. Wymaga to także odgrożenia od wpływów politycznych, aby zapobiec naruszeniom uczciwości statystyk.

Zupełnie inna jest trzecia możliwa funkcja PSZ, tj. dokonywania syntezy i interpretacji IRP. W odróżnieniu od poprzednich przypadków, tu PSZ konkuruje z innymi agencjami publicznymi i prywatnymi, które mają zróżnicowanych klientów o zmieniających się potrzebach. PSZ musi być selektywna podejmując się wykonywania tej funkcji, to jest musi wziąć pod uwagę takie czynniki, jak to czy istniejące agencje już dostarczają te informacje oraz, jakie środki można przeznaczyć na realizację tej funkcji. W przypadku gdy nie może liczyć na publiczne fundusze, PSZ musi ocenić czy klienci zechcą płacić za bardziej zaawansowane źródła informacji lub wносить opłaty za korzystanie z IRP.

Szereg warunków wstępnych musi być spełnionych żeby usługi PSZ w zakresie informacji o rynku pracy odpowiadały wysokim wymogom jakościowym. Obserwacji rynku pracy musi być nadany wysoki priorytet polityczny, należy również istotnie zwiększyć możliwości personelu PSZ, szczególnie poprzez rozwinięcie jego możliwości technicznych i analitycznych oraz wyposażenie w odpowiednie komputerowe narzędzia pracy. Ponadto, PSZ musiałyby dysponować strukturami organizacyjnymi wspierającymi współpracę na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, a także współpracę z pozostałymi wytwórcami i użytkownikami IRP.

Realistyczna ocena możliwości uzyskania wsparcia przez PSZ oraz zdolności PSZ do wytwarzania IRP jest jeszcze ważniejsza w przypadku krajów rozwijających się, które dysponują niewielkimi zasobami ludzkimi oraz środkami finansowymi. Zrealizowany w latach osiemdziesiątych XX w. międzyregionalny projekt współpracy technicznej MOP, sfinansowany przez Duńską Agencję Rozwoju Międzynarodowego (DANIDA), wskazuje na cztery główne typy przeszkód w rozwoju zdolności PSZ w krajach rozwijających się do tworzenia IRP.⁸ Po pierwsze, powiązania pomiędzy odbiorcami i twórcami informacji były niewystarczające. Po drugie, nie wykorzystywano właściwie nawet istniejących źródeł IRP. Po trzecie, występowała luka informacyjna odnośnie sektora nieformalnego. Po czwarte, nie było wystarczającego zrozumienia kwestii metodologicznych. Mniej więcej dziesięć lat później, MOP stwierdził istnienie podobnych problemów w kontekście swej współpracy technicznej z anglojęzycznymi krajami Afryki.⁹ W szczególności, wskazano, iż brak koordynacji pomiędzy twórcami IRP nakładał się na brak informacji o sektorze nieformalnym. Ponadto, występowały opóźnienia w przetwarzaniu oraz publikacji danych, a same dane były niepełne i niewiarygodne. Problemy te pogarszał brak wsparcia politycznego oraz wynikające z tego braki funduszy, wyposażenia i wykwalifikowanego personelu.

⁸ Richter, op. cit., rozdz. 3.

⁹ Schulz i Klemmer, op. cit., s. 45.

Tabela 5.1 Źródła danych wykorzystywanych do wytwarzania IRP w Albercie, Kanada

Kategoria IRP	Źródło danych	Rodzaj źródła danych				
		Krajowa agencja statystyczna	Dane zbierane przez PSZ [PES administrative data]	Inne dane ze źródeł rządowych	Inne dane prywatne	Analityk ds. IRP
1	2	3	4	5	6	7
Profile i prognozy dotyczące zawodów	Kanadyjskie Systemy Prognoz Zawodowych (COPS) /Przyszłość zawodów		X	X	X	
	Urząd Statystyczny Kanady: Dane ze spisów powszechnych	X				
	Badanie ankietowe płac			X		
	Media i kontakty osobiste					X
Profile społeczności	Urząd Statystyczny Kanady: Dane ze spisów powszechnych	X				
	Urząd ds. Środowiska Kanady: Dane klimatyczne			X		
	Kanadyjski Ośrodek Informacji o Biznesie (CBI): Dane o pracodawcach lokalnych				X	
Profile zasobów ludzkich	Dane zebrane przez władze lokalne (usługi, atrakcje, itd.)			X		
	Media i kontakty osobiste				X	
Profile zasobów ludzkich	Urząd Statystyczny Kanady: Dane ze spisów powszechnych	X				

1	2	3	4	5	6	7
Profile przemysłów/ /sektorów	Urząd Statystyczny Kanady: Standardowa klasyfikacja przemysłów	X				
	Urząd Skarbowy Kanady: Baza danych o pracodawcach			X		
	Kanadyjski Ośrodek Informacji o Biznesie: Baza danych o pracodawcach				X	
	Krajowy System Służby Zatrudnienia (NESS): Oferty pracy [<i>Job orders</i>], podania pracowników cudzoziemskich		X			
	Dane o stowarzyszeniach lokalnych (zbierane lokalnie)				X	
	Media i kontakty osobiste				X	
Dane o zarobkach i warunkach zatrudnienia	Ankiety o zarobkach	X		X		
	Krajowy System Służby Zatrudnienia (NESS)		X			
	Dane pochodzące z gazet, od stowarzyszeń zawodowych oraz z kontaktów lokalnych					X
Oferty pracy i możliwości zatrudnienia	Krajowy System Służby Zatrudnienia (NESS)		X			
	Dane z gazet oraz osobistych kontaktów z pracodawcami					X

1	2	3	4	5	6	7
Rynek pracy: przeglądy i tendencje	Urząd Statystyczny Kanady: BAEL (LFS)	X				
	Zbiórce dane z ubezpieczenia zatrudnienia		X			
	Dane z mediów oraz z kontaktów osobistych na poziomie lokalnym					X
Popyt na zawody	Dane zbiorcze z ubezpieczenia zatrudnienia		X			
	Dane z lokalnych kontaktów osobistych z firmami i stowarzyszeniami					X
Listy potencjalnych pracodawców	Baza danych Kanadyjskiego Ośrodka Informacji o Biznesie				X	
	Skorowidze stowarzyszeń przemysłowych				X	
	Kontakty lokalnych analityków z pracodawcami					X
Aktualizacje większych projektów	Prowincjonalne departamenty rozwoju gospodarczego: ankiety			X		
	Lokalne kontakty z firmami rozwijającymi większe projekty					X
Informacja dla kandydatów o podmiotach świadczących usługi szkoleniowe	Rząd Alberta: Strona internetowa EdInfo			X		
Lokalny rozwój gospodarczy, inne	Doniesienia mediów oraz osobiste przeprowadzane wywiady					X

6

Zarządzanie „dostosowawczymi” programami rynku pracy

Pamięjcie generalnie zgodę co do tego, że polityka rynku pracy powinna odejść od pasywnego wspomagania dochodów w kierunku bardziej aktywnych środków, które sprzyjają powrotowi do zatrudnienia.¹

Wstęp

Wcześniejsze rozdziały tego studium opisują jak wzrost bezrobocia od lat siedemdziesiątych XX w. doprowadził do rozszerzenia roli PSZ. O ile wcześniej PSZ zajmowały się pośrednictwem pracy oraz, w mniejszym zakresie, zasiłkami dla bezrobotnych, teraz włączyły się do realizacji specjalnych środków polityki zatrudnienia, które zazwyczaj kosztują więcej niż było na to przeznaczonych funduszy w dotychczasowych budżetach. Środki te są różnie nazywane. Termin „Specjalne środki zatrudnienia” [„*special employment measures*”] sugeruje, że jest to środek tymczasowy, stosowany dla złagodzenia kryzysu bezrobocia. Ale wraz z tym jak bezrobocie utrwalало się, rządy zaczęły dążyć do wypracowania bardziej długofalowej polityki radzenia sobie z nim. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., OECD zaczęło wprowadzać pojęcie „aktywnych programów rynku pracy” [„*active labor market policies*”],² sugerujące działania o charakterze ciągłym, które można odróżnić od działań „pasywnych” w postaci zasiłków dla bezrobotnych. Tym niemniej, to na nie właśnie prze-

¹ OECD: *Jobs study: Facts, analysis, strategies* (Paryż: OECD, 1994), s. 47.

² Od końca lat osiemdziesiątych XX w., OECD zrobiła wiele dla konceptualizacji oraz popularyzacji rozróżnienia pomiędzy pasywnymi oraz aktywnymi środkami rynku pracy. Według OECD, te ostatnie zmierzają do szybkiego przegrupowania zasobów pracy oraz rozwijania nowych umiejętności oraz szans na zatrudnienie pracowników. Ich celem jest zapobieganie bezrobociu bądź przeciwdziałanie mu poprzez przywracanie zwolnionych pracowników do produktywnej pracy. Do środków aktywnych zalicza się pośrednictwo pracy, pomoc w poszukiwaniu pracy oraz informację o rynku pracy pomagającą pracownikom w znalezieniu zatrudnienia a pracodawcom w znalezieniu kwalifikowanych pracowników. Inne środki, które również wchodzą w zakres tego pojęcia, to te, których ogólnym celem jest poprawa wydajno-

znacza się w większości krajów więcej środków niż na środki aktywne (zob.: Załącznik III).

W studium niniejszym używamy terminu „programy dostosowawcze rynku pracy” z dwóch powodów. Po pierwsze, sygnalizuje on ważną ideę, że interwencja państwa na rynku pracy jest konieczna, jeśli rynek ten ma się dostosować do zmian takich jak zwolnienia oraz bezrobocie, powodujące społeczne zaburzenia. Po drugie, termin ten implikuje potrzebę głębokiej interwencji czy też programów wykraczających poza standardowe pośrednictwo pracy lub systemy zasiłków dla bezrobotnych, z których żaden nie jest w stanie skorygować dużej nierównowagi na rynku pracy, z jaką wiele krajów ma do czynienia od lat siedemdziesiątych XX w.

Rozdział niniejszy dotyczy kwestii związanych z programami dostosowawczymi rynku pracy. Po pierwsze, wyjaśniamy dlaczego państwo powinno wprowadzić takie programy oraz oceniamy rolę jaką mają w nich do odegrania PSZ. Następnie przechodzimy do prezentacji różnych typów programów dostosowawczych. Programy te obejmują: pomoc w poszukiwaniu pracy, programy szkolenia/kształcenia oraz kształcenie ustawiczne, tworzenie miejsc pracy oraz możliwości zdobywania doświadczenia w pracy oraz różne programy zintegrowane, tj. integrujące różne elementy poprzednich. Rozdział kończy się analizą efektywności programów dostosowawczych rynku pracy.

Państwo a programy dostosowawcze rynku pracy

Wprawdzie niektórzy ekonomiczni liberałowie wierzą, że rynek pracy jest w ostatecznym rozrachunku mechanizmem samoregulującym się, jeśli tylko pozostawić go samemu sobie, ale model taki jest daleki od rzeczywistości

ści pracowników, wspieranie inwestycji oraz ułatwianie mobilności. Obejmują one programy szkolenia oraz zmiany kwalifikacji, pomoc w rozwijaniu małych przedsiębiorstw i inne metody tworzenia miejsc pracy. Środki pasywne pomagają jednostkom oraz społecznościom obniżyć koszty dostosowań gospodarczych poprzez wspieranie dochodów oraz utrzymania. Ich celem jest złagodzenie trudności związanych z utratą pracy oraz zmniejszenie ubóstwa. Środki pasywne obejmują zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne i macierzyńskie, zasiłki z pomocy społecznej, emerytury oraz świadczenia zdrowotne w okresie bezrobocia. Można do nich również zaliczyć subsydiowanie wynagrodzeń oraz zasiłki na przeprowadzkę, ułatwiające mobilność geograficzną. W niniejszym studium przyjmujemy, że aktywne programy dostosowawcze rynku pracy są częścią aktywnej polityki rynku pracy, ale wyłączamy z tej kategorii pośrednictwo pracy oraz informacje o rynku pracy. Zob.: „Glosariusz terminów” w Załączniku I.

współczesnych gospodarek. W praktyce, mechanizmy rynkowe nie działają prawidłowo, ponieważ pracownicy nie są przygotowani na zmiany. Ponadto, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i w krajach przechodzących transformację oraz krajach rozwijających się, posiadanie zatrudnienia ma zasadnicze znaczenie w życiu publicznym oraz prywatnym. W konsekwencji, stworzenie ludziom możliwości zatrudnienia jest ważnym zadaniem wszystkich rządów.

Tworząc politykę zatrudnienia, rządy stają przed dylematem. Z jednej strony, trudno jest utrzymywać istniejące miejsca pracy, ponieważ jak widzieliśmy to w rozdziale 2, zmiany strukturalne ciągle postępują w związku z rozwojem gospodarki i technologii. Prowadzi to do wypierania dużej liczby pracowników z zajmowanych przez nich miejsc pracy oraz sprowadza poważne niebezpieczeństwo, że bez interwencji państwa, pracownicy ci pogrążą się w długotrwałym bezrobociu. Z drugiej strony, państwu nie jest wcale łatwo tworzyć trwałe miejsca pracy, które mogłyby rzeczywiście zastąpić te, które są likwidowane w wyniku zmian strukturalnych. Stąd, chociaż państwowa polityka zatrudnienia dążyła często do bezpośredniego tworzenia miejsc pracy, jednocześnie starała się stworzyć klimat sprzyjający tworzeniu miejsc pracy przez rynek. Ponadto, starała się również wprowadzić środki zwiększające szanse osób bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia.

Ten właśnie sposób myślenia prezentowało OECD-owskie studium o miejscach pracy, które przedstawiło zalecenia odnośnie polityki makroekonomicznej i które, między innymi, zachęcało do rozwoju technicznego oraz reformy systemów bezpieczeństwa zatrudnienia.³ Raport ten uznał znaczenie programów dostosowawczych i zalecił aby programy takie były adresowane do konkretnych grup klientów albo żeby ich celem było rozwiązywanie konkretnych problemów rynku pracy. Raport dowodził także, że rozszerzanie i aktualizacja umiejętności i kompetencji pracowników powinny być kontynuowane przez całe życie, jeśli gospodarki państw OECD mają stworzyć wymagające wysokich kwalifikacji, wysoko opłacane miejsca pracy. Raport zwracał też uwagę, że polityka kształcenia i szkolenia powinna mieć ten cel na oku, nie zaniedbując jednak swych innych fundamentalnych celów kulturalnych i społecznych.

Ponadto, raport zalecał przeprowadzenie reformy systemów świadczeń dla bezrobotnych, sugerując, że przy wzroście bezrobocia długotrwałego i nawracającego, stopniowo przekształciły się one w wielu krajach w systemy niemal

³ OECD: op. cit., s. 47–49.

stałego wspierania dochodów, prowadząc w istocie do zmniejszenia zachęt do podejmowania zatrudnienia. W związku z tym, w programach dostosowawczych rynku pracy rosło znaczenie przesuwania ludzi z systemu pomocy socjalnej do pracy („*welfare-to-work*”). Idea ta polega na wyłuskiwaniu ludzi z uzależnienia od zasiłków aby mogli być konkurencyjni i niezależni na rynku pracy. W niektórych krajach, programy dostosowawcze tego rodzaju zawierają element przymusu, w tym sensie, że otrzymywanie państwowych zasiłków jest uzależnione od uczestnictwa w tych programach.

PSZ a programy dostosowawcze rynku pracy

Zaangażowanie w realizację programów dostosowawczych rynku pracy było prawdopodobnie największą zmianą w funkcjonowaniu PSZ w ostatnich dziesięcioleciach. Jednakże, w odniesieniu do wielu krajów błędem byłoby przyjęcie założenia, że PSZ jest jedynym albo nawet największym realizatorem programów przygotowawczych rynku pracy. Odwrotnie, publiczni i prywatni usługodawcy konkurują o realizację tych programów. Oznacza to, że tworzenie tych programów może się odbywać poza kontrolą PSZ oraz, że PSZ mogą również nie uczestniczyć w fazie implementacji. Lub, alternatywnie, może to oznaczać, że PSZ odgrywa kluczową rolę w odniesieniu do pewnych programów, ale nie odgrywa żadnej roli w odniesieniu do innych. Pomimo to, PSZ mają często poważne powody aby domagać się zarówno uczestnictwa w tworzeniu programów, jak i powierzenia ich realizacji. Powody te to fakt, że PSZ ma dobrą orientację w rynku pracy, że zna potrzeby poszczególnych pracodawców oraz osób poszukujących pracy, że posiada lokalną infrastrukturę realizacyjną, oraz że PSZ ma powiązania zarówno z systemami kształcenia i szkolenia, jak i pomocy społecznej. Z tych powodów, PSZ przyznano w niektórych krajach główną rolę w tworzeniu i realizacji programów dostosowawczych.

Rodzaje programów dostosowawczych

Programy dostosowawcze rynku pracy mogą zmierzać do realizacji różnorodnych celów, obejmujących: korygowanie niedoborów pracy, przywracanie osób do zatrudnienia, przełamywanie społecznych przeszkód do powrotu do

zatrudnienia, takich jak narkomania czy alkoholizm, przewyższanie edukacyjnych barier w powrocie do zatrudnienia, takich jak analfabetyzm, słaba umiejętność liczenia, oraz przewyższanie oporu pracodawców przed zatrudnianiem osób w gorszej sytuacji na rynku pracy, bądź osób długotrwale bezrobotnych. Wspólnym celem we wszystkich tych przypadkach jest zwiększenie szans na zatrudnienie osób poszukujących pracy i pomoc w podjęciu zatrudnienia. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do pewnych grup osób w gorszej sytuacji na rynku pracy, takich jak kobiety, długotrwale bezrobotni, młodzi bezrobotni, zredukowani pracownicy, pracownicy starsi oraz pracownicy niepełnosprawni. Poniższa część omawia trzy typy programów dostosowawczych: pomoc w poszukiwaniu pracy, programy kształcenia/szkolenia i kształcenie ustawiczne, jak również bezpośrednie tworzenie miejsc pracy oraz nabywanie doświadczenia zawodowego. Podjęto w niej również kwestie jak różne elementy tych programów mogą być integrowane. Relatywne znaczenie tych programów w krajach OECD, wyrażone jako udział wydatków publicznych na nie w PKB, przedstawia Załącznik III.

Pomoc w poszukiwaniu pracy

Od początku istnienia PSZ nie była postrzegana li tylko jako organizacja zajmująca się pośrednictwem pracy, ale także jako organizacja oferująca ludziom bardziej zaawansowane usługi, takie jak doradztwo zawodowe oraz szkolenie.⁴ Jednak nie stanowiło to jednego z głównych kierunków pracy PSZ aż do wystąpienia wzrostu bezrobocia w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. Okazało się wówczas, że w sytuacji, w której liczba osób poszukujących pracy była nieporównanie większa od liczby ofert pracy, PSZ nie mogły wiele osiągnąć prowadząc jedynie pośrednictwo pracy. W warunkach nadwyżek pracy, pracodawcy rzadziej korzystają z biur pracy, ponieważ mogą łatwo znaleźć kandydatów w inny sposób, aczkolwiek nie musi się to koniecznie odnosić do przypadków prac wymagających szczególnych kwa-

⁴ Na przykład artykuł 6(a)(i) Konwencji nr 88 dotyczącej organizacji służby zatrudnienia z 1948 r. stanowi, że PSZ powinny, tam gdzie to stosowne, pomagać (pracownikom) w skorzystaniu z doradztwa zawodowego lub szkolenia zawodowego bądź szkolenia polegającego na zmianie kwalifikacji.

lifikacji. Jak już stwierdziliśmy, jedną z odpowiedzi PSZ na to był aktywny marketing. Inną było pewne przesunięcie akcentu z prowadzenia pośrednictwa pracy na dostarczanie informacji o wolnych miejscach pracy oraz pomoc w poszukiwaniu pracy.

Idea jaka temu przyświecała była taka, że wielu bezrobotnych może samodzielnie zająć się poszukiwaniem pracy, jeśli tylko da im się właściwą informację. Jednak, niektórzy bezrobotni potrzebować będą pomocy w korzystaniu z tej informacji oraz nauki technik poszukiwania pracy. Dlatego, w swych działaniach PSZ stopniowo zaczęły odchodzić od pośrednictwa pracy w kierunku uczenia osób bezrobotnych jak znajdować pracę, co z kolei wymagało wprowadzenia dodatkowych usług, poza samym pośrednictwem pracy. Jak zauważył Göte Bernhardsson, były dyrektor generalny Szwedzkiej Służby Zatrudnienia,

„... (rola PSZ) niewątpliwie ulegnie zmianie. Będziemy potrzebni nie tyle po to by znajdować osobom bezrobotnym zatrudnienie. Wiedza i kompetencja będą nabierać w naszych społeczeństwach coraz większego znaczenia. Rola służby zatrudnienia polegać więc będzie bardziej na doradztwie i poradnictwie, będziemy też musieli świadczyć usługi na wyższym poziomie fachowym niż dziś. A to pozwoli nam zrobić więcej dla tych ludzi, którzy rzeczywiście potrzebują naszej pomocy. Nie każdy będzie w stanie posługiwać się technologią informatyczną, ale każdy będzie wymagał poradnictwa.”⁵

Z punktu widzenia ekonomisty, pomoc w poszukiwaniu pracy wpływa na podaż pracy. Obejmuje ona usługi polegające na doradzaniu oraz pomaganiu osobie poszukującej pracy w znalezieniu zatrudnienia, często w połączeniu z pośrednictwem pracy. Jest ona także punktem dostępu do szkolenia, przekwalifikowania oraz tworzenia nowych miejsc pracy, jako że skuteczność tych usług zależy od dokładnej oceny umiejętności osoby poszukującej pracy, jej zdolności i zainteresowań.

Organizacyjne usytuowanie pomocy w poszukiwaniu pracy może być różne. Często, jak na przykład we Francji, usługi te są świadczone łącznie z pośrednictwem pracy. Model taki sprawdza się szczególnie tam gdzie dostępne środki pozwalają na zaoferowanie usług szerokiemu spektrum ludności. Tam zaś gdzie chce się powiązać otrzymywanie zasiłków z obowiązkiem poszukiwania pracy, jak to jest w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych

⁵ Zob.: „Information technology as an asset in competition”, wywiad z panem Göte Bernhardssonem, dyrektorem generalnym AMS w Szwecji, w: *Public Employment Service* 1997, t. 2, s. 20.

i Norwegii, coraz bardziej pomoc w poszukiwaniu pracy łączy się z systemem zarządzania zasilkami dla bezrobotnych (zob.: rozdział 7). W innych jeszcze krajach, intensywna pomoc w poszukiwaniu pracy jest częściej łączona ze specjalnymi programami dla poszczególnych grup celowych, takimi jak programy kształcenia i szkolenia oraz tworzenia miejsc pracy. Różne formy pomocy w poszukiwaniu pracy wiązane są z różnymi poziomami usług oraz indywidualizacji działań, aby zaspokoić potrzeby osób poszukujących pracy, które mają specjalne wymagania w tym zakresie.

Warto tu wymienić trzy z nich: (1) powszechnie adresowana pomoc, świadczona na zasadzie samoobsługi, (2) zajęcia grupowe, (3) pomoc indywidualna lub pomoc intensywna.

1. Powszechnie adresowana pomoc, udzielana na zasadzie samoobsługi

Z uwagi na koszty udzielania znacznej liczbie bezrobotnych indywidualnych porad, stworzonych zostało wiele, mniej kosztownych, form świadczenia tego rodzaju usług. Najmniej kosztowna forma udzielania zindywidualizowanej pomocy w poszukiwaniu pracy polega na utworzeniu biura lub ośrodka informacji, w którym dostępne są, na zasadzie samoobsługi, wszelkie zbiory informacji o zawodach, informacji na temat edukacji oraz możliwości kształcenia się. Ostatnio, znaczna część tych informacji została udostępniona komputerowo, zwłaszcza poprzez Internet, tak aby ułatwić dostęp do nich różnym odbiorcom. Na przykład w Kanadzie samoobsługa w toku poszukiwania pracy jest wysoce zautomatyzowana. System informatyczny obejmuje:

- elektroniczny system przeszukiwania ofert (poszukiwanie pracy) poprzez internet i w biurach PSZ;
- dodatkowe zasoby elektroniczne, obejmujące bogate informacje na temat rynku pracy i zasobów ludzkich (WorkInfoNet);
- interaktywny z informatyzowany system (COMPASS), udzielający pomocy osobom młodym w wejściu na rynek pracy i w integracji na rynku pracy; oraz
- z informatyzowany i heurystyczny⁶ system informacji zawodowej i przeszukiwania ofert pracy (CHOICE), pomagający w poznaniu i zrozumieniu szczególnych rodzajów zawodów, w celu wspierania zatrudnienia i awansu zawodowego.

⁶ Heurystyczny system edukacyjny jest to system, w którym uczniowie są kształceni, tak aby potrafili sami znajdować to, czego szukają.

Jeżeli chodzi o osoby poszukujące pracy, wymagające udzielenia im dalej idącej pomocy, pracownicy PSZ odbywają z nimi spotkania, aby ustalić, jakie są ich potrzeby.

Ograniczenie budżetów PSZ w Stanach Zjednoczonych w ostatniej dekadzie spowodowało bardziej niż znaczne zmniejszenie liczby pracowników ogólnego doradztwa zawodowego, zatrudnionych w biurach lokalnych. W niektórych stanach nie ma już wcale pracowników ogólnego doradztwa zawodowego, chyba że ich zatrudnienie jest finansowane w ramach programów adresowanych do szczególnych grup, takich jak pracownicy przeniesieni lub byli kombataneci. Doradcy zastąpieni zostali z informatyzowanymi urządzeniami, dostarczającymi informacji na temat pracy, dostępnymi w biurach PSZ, szkołach średnich, średnich szkołach zawodowych, na uniwersytetach, jak też dostępnymi poprzez internet. Systemy te rozpowszechniły się i zostały istotnie udoskonalone, wraz z postępem technologii informacyjnych.

2. Zajęcia grupowe

Zważywszy, że na takie same przeszkody w znalezieniu pracy natrafiają wszyscy poszukujący jej, PSZ mogą równocześnie udzielać pomocy znacznej liczbie bezrobotnych. Taki sposób jest mniej kosztowny niż porady indywidualne, ma też tę zaletę, że skupia osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji, tak, że mogą one wzajemnie uczyć się oraz tworzyć własne systemy więzi. „Kluby pracy” stanowią z pewnością najszerszej znany i najefektywniejszy rodzaj pomocy grupowej. Zostały one stworzone w Stanach Zjednoczonych przez dwóch psychologów⁷ w połowie lat 70-tych; najpierw, w latach 80-tych, zostały one stworzone na dużą skalę w Wielkiej Brytanii. Później wprowadzono je w wielu innych krajach europejskich, zwłaszcza w: Belgii, Francji⁸, na Węgrzech, w Irlandii, Holandii i Polsce⁹. Kluby pracy zachęcają poszukujących pracy do brania za siebie odpowiedzialności i do pracy w grupie innych poszukujących pracy, polegającej na wymianie informacji i pomysłów. Pomysł

⁷ To znaczy przez N. Azrina i V. Besalela.

⁸ Nazywane są one „klubami aktywnego poszukiwania pracy” w regionie Walonii (łącznie działa 6 takich klubów); „warsztatami aktywnego poszukiwania pracy” w stołecznym regionie Brukseli; „klubami pracy” we Flandrii (jest ich łącznie 38).

⁹ W końcu 1995 roku PSZ zarządzały 333 klubami pracy w Polsce, które obsługiwały 28 000 poszukujących pracy. Patrz MBP: *The public employment service in Poland* (Genewa, MBP, 1998; tekst powielany), strona 61.

na utworzenie klubów pracy wiąże się z ideą wspierania poszukujących pracy w zwiększaniu ich szans na znalezienie pracy, poprzez stymulowanie aktywności w poszukiwaniu pracy. Poszukujący pracy są zwłaszcza skłaniani do bezpośredniego kontaktowania się z pracodawcami i korzystania z faktu, że informacje o wielu ofertach pracy nie są nigdy upowszechniane, ani nie są przekazywane PSZ.

Klub pracy wymaga dość przestronnego i atrakcyjnego pomieszczenia, wyposażonego w podstawowe środki poszukiwania pracy, takie jak bezpłatne telefony i faksy oraz komputery w celu sporządzania curriculum vitae. Udostępnianie tych urządzeń jest ważne zważywszy, że wielu poszukujących pracy nie ma do nich dostępu w domu. Materiały biurowe i znaczki są również udostępniane bezpłatnie. Osoby odpowiedzialne za kluby pracy udzielają wskazówek uczestnikom klubów; są to osoby łączące otwartość i łatwość nawiązywania kontaktów z dobrą znajomością technik poszukiwania pracy.

Kluby pracy stanowiły w ostatnich latach jeden z najefektywniejszych programów dostosowawczych rynku pracy, jednak mają one swoje ograniczenia, zwłaszcza na niektórych rynkach pracy. Często zbyt wiele telefonów do pracodawców, którzy sobie tego nie życzą, może przynosić przeciwne efekty. Najdokładniejsza ocena działalności klubów pracy została przeprowadzona w Wielkiej Brytanii. Wykazała ona, że kluby pracy są bardzo efektywne jeżeli są wykorzystywane w określonej skali: na trzy pilotażowe kluby, utworzone w 1984 roku, stopa sukcesu mierzona uzyskaniem pracy wynosiła 75 procent. Jednakże, gdy wprowadzono kluby na większą skalę, ich efektywność spadła: dane za lata 1996/1997 wskazują, że około 40 procent uczestników uzyskało dzięki nim pracę. Wyniki badania dotyczącego roku 1994 wskazują, że kluby pracy miały pozytywny wpływ na zatrudnienie, ale głównie kobiet.¹⁰

„Giełda pracy” jest inną formą działań grupowych. Giełdy pracy stanowią miejsce spotkania pracodawców i poszukujących pracy, w określonym czasie i w określonym miejscu, aby umożliwić im bezpośredni kontakt, przy czym PSZ odgrywają rolę stwarzającego okazję oraz organizatora. Giełdy pracy umożliwiają nawiązanie bezpośrednich kontaktów między dwoma uczestnikami rynku pracy. Poszukujący pracy mogą w sposób nieformalny wysondować

¹⁰ M. White i inni współpracownicy: *The impact of public job placing programmes* (Londyn, Policy Studies Institute, 1997), strona 83.

pracodawców w sprawie proponowanego rodzaju pracy oraz warunków pracy, zaś pracodawcy mogą ocenić stopień zainteresowania poszukujących pracy, jak i podaż osób mających wymagane kwalifikacje. Na przykład, Hong Kong (Chiny) organizuje, we współpracy z Radą Przekwalifikowania Pracowników oraz innymi ważniejszymi organizacjami pracodawców, „bazary pracy”, zaś w Polsce odbywają się międzyinstytucjonalne giełdy pracy.

Grupowe kursy lub warsztaty technik poszukiwania pracy i warunków pracy, poszukiwania informacji na temat możliwości zatrudnienia i na temat zawodów, pomagają poszukującym pracy w określeniu ich celów i odkryciu możliwości podjęcia pracy. Szkolenie może trwać od kilku godzin do kilku tygodni. Kursy grupowe adresowane są, zasadniczo, do poszukujących pracy bądź do szczególnych grup celowych. W wielu krajach PSZ oferują różne rodzaje grupowych staży i warsztatów. W Szwecji organizowane są grupowe staże na temat sposobów ubiegania się o pracę i rozwijania motywacji wewnętrznej. W Norwegii organizowane są grupowe spotkania informacyjne i doradztwa, aby udzielić poszukującym pracy wyjaśnień na temat przysługujących im praw i ciężących na nich obowiązków oraz w celu udzielenia im pomocy w wyborze technik poszukiwania pracy. W Wielkiej Brytanii organizowane są dla długoterminowo bezrobotnych pięciodniowe warsztaty oceny szans na rynku pracy, w trakcie których dokonywana jest indywidualna ocena szans, udzielane są porady z zakresu poszukiwania pracy oraz wzmacniana jest wiara we własne siły. W Hong Kongu (Chiny) organizowane są grupowe spotkania informacyjne dla głównych grup zawodowych, jak też dla małych grup uczestników, na temat podstawowych technik poszukiwania pracy, takich jak samoanaliza, pozycja na rynku pracy, organizacja w sieć, techniki przeprowadzania wywiadów, dostęp do publicznych i prywatnych służb zatrudnienia, dostęp do szkoleń i przeszkoleń. W Hong Kongu organizuje się również seminaria rekrutacyjne oraz ekspozycje na temat wyboru zawodu. W Tunezji organizuje się spotkania wprowadzające w techniki poszukiwania pracy, a w Argentynie, w ramach „projektu wizerunku”, adresowanego do grup osób mających niskie kwalifikacje, proponowane są krótkie staże, trwające 15 godzin, w trakcie których nacisk kładzie się na techniki poszukiwania pracy oraz spontaniczne składanie wniosków o pracę. W Kanadzie warsztaty poradnictwa zawodowego stwarzają studentom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji oraz tym, którzy opuścili szkołę bez ukończenia w niej nauki, możliwość uczestniczenia w kształceniu rozwijającym ich kwalifikacje.

3. *Pomoc indywidualna lub pomoc intensywna*

Zindywidualizowana pomoc intensywna¹¹ może przybrać wiele form. Może być ona udzielana w formie poradnictwa zawodowego, konsultacji lub intensywnych porad dla bezrobotnych, lub też wyspecjalizowanych konsultacji udzielanych szczególnym grupom osób poszukujących pracy, znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

Poradnictwo zawodowe

Poradnictwo zawodowe jest to proces, w drodze którego wykwalifikowany doradca zbiera od osób informacje na temat ich umiejętności, aspiracji, ich charakteru oraz udziela im informacji na temat możliwości podjęcia odpowiedniej pracy, kształcenia i szkolenia, w celu znalezienia pracy. Celem jest pomoc jednostkom w dokonaniu właściwego wyboru zawodowego, poprzez udzielenie im najlepszych informacji i umożliwienie zrozumienia rynku pracy, biorąc pod uwagę ich wykształcenie i przeszkolenie zawodowe oraz ich własne zainteresowania i możliwości. Proces ten może obejmować testy psychologiczne, zmierzające do dokonania oceny zainteresowań i możliwości. Przeprowadzenie testów wymaga zwykle udziału wykwalifikowanego psychologa lub przynajmniej pracownika, który przeszedł odpowiednie przeszkolenie. Z uwagi na konieczność dotarcia do licznych poszukujących pracy oraz uzyskania od nich pozytywnej odpowiedzi, uproszczone i zautomatyzowane systemy fiszek przeznaczonych dla użytkowników zastępują coraz częściej tradycyjne rozwiązania. Zasadniczo, to przede wszystkim studentom studiów dziennych świadczone są usługi poradnictwa zawodowego, ale jeżeli chodzi o udzielanie pomocy osobom zwolnionym z pracy lub pragnącym zmienić zawód, to w niektórych krajach przyjęte zostało podobne podejście.

Udzielanie efektywnych usług poradnictwa zawodowego jest bardzo trudnym zadaniem. Wymaga ono posiadania umiejętności w zakresie diagnozowania, dobrej znajomości systemu edukacji i szkolenia oraz dobrych informacji na temat lokalnego i krajowego rynku pracy; jednym słowem trzeba wiedzieć, jakie zawody rozwijają się, a jakie zanikają. Jest to ważny element, ponieważ wzrost bezrobocia i rytm ewolucji rynku pracy, opisane w rozdziale 2, uczyniły

¹¹ W celu uzyskania obszerniejszych wyjaśnień szczegółowych na temat procedur poradnictwa zawodowego, patrz C. Kasserly *Employment counselling, career guidance and occupational information provided through a public employment services*, Labour Administration Branch Doc. No 40.2, (Genewa, MBP, 1994).

trudniejszym niż dawniej sporządzanie długoterminowych prognoz dotyczących niektórych zawodów.

W wielu krajach poradnictwo zawodowe wykorzystywane było na różne sposoby. Na przykład w Belgii *Centre d'accueil, d'orientation et d'initiation socio-professionnelle* FOREM przeprowadza konsultacje, udziela porad zawodowych oraz prowadzi szkolenie podstawowe, adresowane do bezrobotnych, ale nie dokonuje wyboru stażystów w celu szybkiego wprowadzenia ich na rynek pracy. W Norwegii PSZ wydały opracowanie na temat poradnictwa zawodowego¹², które przedstawia wyniki badania dotyczącego kształcenia na poziomie średnim i wyższym. Wydały one również informacje na temat kształcenia za granicą, jak też finansowego wspierania kształcenia. Celem tych publikacji jest udzielenie poszukującym pracy informacji na temat możliwości wyboru zawodu, odpowiednio do ich zainteresowań i możliwości, co zachęcać ma do kontynuowania studiów. W Tunezji poradnictwo zawodowe dostępne jest tylko dla kandydatów na szkolenie, zaś testy psychotechniczne są wykorzystywane jako główne narzędzia oceny możliwości i motywacji kandydatów. W przyszłości, dostęp do poradnictwa i testów psychotechnicznych zostanie rozszerzony na osoby młode, osoby poszukujące pracy po raz pierwszy; udostępnione też one zostaną przedsiębiorstwom. W Stanach Zjednoczonych byli kombataneci korzystają z usług poradnictwa zawodowego i testów zdolności. Inne przykłady poradnictwa zawodowego obejmują wydawanie opinii oraz udzielanie wyspecjalizowanych porad zawodowych osobom poszukującym pracy po raz pierwszy, w takich krajach jak Kanada, Francja, Japonia, Tunezja i Hong Kong (Chiny). W Hong Kongu (Chiny) wyspecjalizowane porady zawodowe są udzielane również niepełnosprawnym osobom poszukującym pracy, zaś w Kanadzie kobietom.

Kiedy w niektórych krajach, takich jak, na przykład, Francja, poradnictwo zawodowe podupadło ze względu na zmniejszenie środków na nie przeznaczonych, to w krajach będących w okresie transformacji, takich jak Polska, obserwuje się wzmożone nim zainteresowanie. System poradnictwa zawodowego w tym kraju obejmuje sześć ośrodków informacji zawodowej (w tym jeden ośrodek ruchomy), 200 sal informacji i poradnictwa grupowego oraz 480 w pełni wykwalifikowanych doradców zawodowych.

¹² Norweskie służby pracy: *More education? Vocational guidance*, (Oslo, Directorate of Labour, 1999) lub <http://you.nls.no>

Intensywne indywidualne konsultacje w sprawach pracy

W zakresie indywidualnych konsultacji w sprawach pracy stwierdza się tendencje do rozwijania bardziej sformalizowanych systemów pomocy bezrobotnym. Podejście to, zalecane przez UE, jest czasem nazywane „podejściem zarządzania przypadkami”. Oznacza ono wypracowanie planu, uzgodnionego przez doradcę z poszukującym pracy, obejmującego zobowiązania poszukującego pracy i PSZ. Plany opatrywane są różnymi nazwami: „umowa”, „porozumienie”, „plan reintegracji” lub „plan wzmocnienia zdolności do podjęcia pracy”. Postęp w ich realizacji oceniany jest w regularnych odstępach czasu, w miarę potrzeby udzielane są indywidualne wyjaśnienia i dodatkowe porady. Rozwiązania te realizowane są w ramach polityki zmierzającej do spowodowania powrotu do pracy osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych, tak szybko, jak to możliwe. (Polityka ta omówiona została szczegółowo w Rozdziale 7; patrz „Usługi pomocy w poszukiwaniu pracy i ponownym zatrudnieniu”).

Wielka Brytania wprowadziła najbardziej sformalizowane systemy tego rodzaju pomocy w poszukiwaniu pracy. Udzielanie usług opiera się na „porozumieniu z poszukującym pracy”, które zawierane jest niezwłocznie po zarejestrowaniu poszukującego pracy jako bezrobotnego. Porozumienie jest umową między poszukującym pracy a PSZ, określającą szczególne zobowiązania w zakresie poszukiwania pracy oraz korzystania z innych usług, warunkujące uzyskiwanie zasiłku dla bezrobotnych. Postępy są regularnie oceniane, nowe usługi udzielane są zaś jeżeli okres pozostawania bezrobotnym przedłuża się. Podobnie, w ramach programu „New Deal”, każdemu poszukującemu pracy przyznawany jest osobisty doradca, z którym odbywa serię intensywnych spotkań, w celu wypracowania planu poszukiwania pracy, szkolenia, itp.

W Belgii plan poradnictwa, nazywany „*Plan d'Accompagnement des Chômeurs*” lub PAC¹³, przyjęty został przez władze federalne w 1993 roku, w celu utrzymania kontaktu bezrobotnych z rynkiem pracy. Plan poradnictwa łączy w sobie wstępną indywidualną diagnozę sytuacji bezrobotnego z oceną jego szans reintegracji na rynku pracy. W ciągu miesiąca od przeprowadzenia diagnozy sporządzany jest konkretny plan działania, odpowiednio do wieku, kwalifikacji zawodowych, itp. Plan działania opracowywany jest w formie umowy i wymieniane są w nim proponowane działania, takie jak: udział w ses-

¹³ Pierwotnie plan obejmował bezrobotnych mających mniej niż 46 lat. Od 1995 roku ograniczony on jest do tych, którzy nie ukończyli szkoły średniej (nie mają matury).

jach poszukiwania pracy, działania w zakresie szkolenia zawodowego lub program zatrudnienia subwencjonowanego. Umowa przewiduje również ciągle przeprowadzanie oceny.¹⁴ W Finlandii indywidualny plan poszukiwania pracy ustanowiony został w 1998 roku, w ramach procesu udoskonalania usług świadczonych przez PSZ. Plan ten przewiduje skrócenie okresów pozostawania bezrobotnym, poprzez rozszerzenie działań w zakresie poszukiwania pracy przez bezrobotnych oraz bardziej efektywne ukierunkowywanie aktywności bezrobotnych na ponowne zatrudnienie na otwartym rynku pracy. (W celu uzyskania szerszych informacji, patrz załącznik IV.17.)

We Francji ANPE proponuje usługi poradnictwa w celu podjęcia zatrudnienia (*Accompagnement à l'Emploi*), adresowane do bezrobotnych i poszukujących pracy, którzy napotykają trudności bezpośrednio związane z zatrudnieniem i rynkiem pracy. Wymaga to pogłębionej i rozciągniętej w czasie interwencji, aby umożliwić zdiagnozowanie ich możliwości i słabości oraz by móc udzielić im porady i wsparcia. Pomoc ta nie jest jednak powiązana z rozpatrywaniem wniosków o przyznanie zasiłków dla bezrobotnych. (Podejście przyjęte przez ANPE przedstawione jest szczegółowo w załączniku IV.18). W Norwegii pracownicy PSZ wzywają bezrobotnych raz na kwartał w celu przeprowadzenia indywidualnych konsultacji lub w celu udziału w grupowych zajęciach informacyjnych i doradczych. Przygotowują oni również plany działania lub plany zwiększenia zdolności do podjęcia pracy, w ścisłej współpracy z poszukującymi pracy; plany te obejmują różne działania, jakie poszukujący pracy powinien podjąć w celu zwiększenia szans na rynku pracy. PSZ Hiszpanii, Holandii i Portugalii proponują również plany reintegracji lub plany indywidualnej pomocy, w celu wspierania powrotu bezrobotnych do pracy. W Hong Kongu (Chiny), w ramach programu dostosowania oferty zatrudnienia i podaży pracowników, świadczone są intensywne i proaktywne usługi pomocy bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia.

Wyspecjalizowane poradnictwo pracy

Intensywne konsultacje z bezrobotnymi obejmują czasem analizę osobistych problemów, takich jak uzależnienie od narkotyków, alkoholizm, brak mieszkania, opieka nad dziećmi i zadłużenie – które mogą stanowić przeszkodę w ponownym podjęciu zatrudnienia. Tego rodzaju wyspecjalizowane

¹⁴ Patrz OECD: *The public employment service: Belgium* (Paryż, OECD, 1997), strony 51–53.

porady wykraczają poza kompetencje PSZ i wymagają pomocy specjalistów. W podobnych przypadkach związki ze służbami pomocy społecznej okazują się mieć zasadnicze znaczenie. W wielu krajach, takich jak Japonia, Norwegia i Hong Kong (Chiny), PSZ proponują szczególnie grupom poszukujących pracy selektywne usługi pomocy w poszukiwaniu pracy. Wachlarz tych selektywnych usług jest bardzo zróżnicowany i zależy od priorytetów krajowej polityki zatrudnienia. W Hong Kongu (Chiny) priorytetowo świadczone są usługi takie jak porady, spotkania informacyjne i poradnictwo zawodowe dla poszukujących pracy będących w zaawansowanym wieku, emerytowanych urzędników, kandydatów do przejścia na emeryturę lub rentę, samotnych rodziców. Niepełnosprawnym poszukującym pracy proponowane są bardziej szczegółowe wywiady, poradnictwo/pomoc zawodowa, testy zawodowe, pomoc w rozmowach kwalifikacyjnych i wsparcie po uzyskaniu zatrudnienia. Dla przybywających z Chin utworzono w 1997 roku dwa ośrodki poradnictwa zawodowego, świadczące następujące usługi: spotkania informacyjne na temat warunków pracy oraz poradnictwa zawodowego; informacje na temat rynku pracy; konsultacje w sprawie zawodów; udzielanie wskazówek zawodowych w celu podjęcia pracy; intensywne działania na rzecz dostosowania popytu i podaży pracy. Dla uczniów szkół średnich i osób korzystających z ośrodków młodzieżowych przewidziane są: informacja zawodowa (porady i poradnictwo); konsultacje na temat zawodów; duże wystawy dotyczące zawodów (wystawcy reprezentują różne zawody i instytucje szkoleniowe); wizyty w miejscach pracy i pytania-odpowiedzi w zakresie informacji zawodowej i wykonywania współczesnych zawodów.

Japonia proponuje pełną gamę usług. Na przykład, w głównych miastach utworzono 25 banków talentów pracowników umysłowych i pracowników w zaawansowanym wieku, jak i, w ważniejszych ośrodkach miejskich, 12 biur pracy „*Hello Lady*”, w celu pomocy w reintegracji zawodowej kobiet pragnących i mogących pracować. Ponadto, w Tokio utworzony został tak zwany ośrodek „przeniesienia”, udzielający osobom pragnącym powrócić do rodzinnych miast, informacji na temat zatrudnienia i warunków życia oraz porad zawodowych. Program wspierany jest poprzez organizowanie wspólnych spotkań (nazywanych „targami przeniesienia”) i wywiadów, przy pomocy techniki videokonferencji. Japonia udziela również pomocy pracownikom przedsiębiorstw, którzy zgadzają się przenieść z dużego miasta do strefy pozamiejskiej.

Programy kształcenia i szkolenia

Tak jak przekonaliśmy się w rozdziale 2, współczesne rządy i międzynarodowe instytucje, takie jak OECD, UE i MBP, w coraz większym stopniu uznają konieczność stałego aktualizowania wiedzy i kwalifikacji jednostek, co jest często określane mianem „kształcenie ustawiczne”. Na szybko zmieniającym się i coraz bardziej elastycznym rynku pracy szkolenie i kształcenie nabierają coraz większego znaczenia. PSZ dysponują potencjałem, umożliwiającym służyć jako punkt dostępu do kształcenia ustawicznego, ze względu na daleko idące interakcje z poszukującymi pracy i pracodawcami. Programy kształcenia i szkolenia są, w konsekwencji, we wszystkich krajach rozwiniętych, istotnym elementem programów dostosowawczych rynku pracy. Zmierzają one do zapewnienia kształcenia na poziomie podstawowym osobom pozbawionym podstawowych kwalifikacji, udzielania pomocy pracownikom niewykwalifikowanym w zwiększaniu zdolności do podjęcia pracy oraz do umożliwienia pracownikom wykwalifikowanym zmiany zawodu, odpowiednio do ewolucji sytuacji gospodarczej. Programy mogą być realizowane w różnych formach: kursy poza godzinami pracy, organizowane w ośrodkach szkoleniowych, kształcenie w miejscu pracy lub kombinacja obu, tak jak w przypadku praktykantów. Kursy te mogą być indywidualizowane, aby lepiej dostosować je do bieżących potrzeb rynku pracy lub dotrzeć do grup znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

Programy kształcenia i szkolenia mają duże znaczenie w wielu krajach rozwiniętych, ale jednocześnie nie zawsze są one postrzegane jako podstawowe zadanie PSZ. W istocie, rola PSZ może ograniczać się do rekrutacji i do wyboru kandydatów do udziału w takich programach, jak i do pomocy w znalezieniu zatrudnienia po zakończeniu udziału w programie. W zakresie szkolenia, rola PSZ polega, w coraz większym stopniu, na zawieraniu umów, ponieważ zwracają się one do innych instytucji szkoleniowych sektora publicznego lub prywatnego o świadczenie usług szkoleniowych. Świadczący usługi może również proponować uzupełniające usługi doradcze i zostać zobowiązany do przyjęcia odpowiedzialności za zatrudnienie uzgodnionej liczby stażystów. Jednakże, w niektórych krajach obecność PSZ na rynku pracy jest uważana za uzasadniony powód powierzania PSZ zwiększonej odpowiedzialności za planowanie i nadzorowanie realizacji takich programów. Załącznik V przedstawia sposób, w jaki programy te są kształtowane w ostatnich latach i jaki jest stopień zaangażowania PSZ w ich realizację.

Różnorodność polityki i programów szkolenia i przekwalifikowania, jak i ich efektywność, były przedmiotem wielu badań.¹⁵ Istnieje pewien zespół istotnych problemów, związanych z zarządzaniem polityką i programami szkolenia, z których wiele powtarza się, zwłaszcza te dotyczące szkolenia bezrobotnych i osób narażonych na utratę pracy. Przede wszystkim powstaje kwestia wyboru uczestników szkoleń. Nawet w przypadku programów adresowanych do jednostek napotykających trudności w znalezieniu zatrudnienia, zarysowuje się silna tendencja zajmowania się najłatwiejszymi przypadkami. Jest to tym bardziej oczywiste, że bezrobotni, którym najtrudniej jest znaleźć zatrudnienie, mają często złe doświadczenia w zakresie edukacji i szkolenia. Tendencja ta nazywana jest również „zbieraniem śmietanki”.

Drugi problem polega na trudności w znalezieniu instytucji szkoleniowych, dostatecznie elastycznych, aby zaspokoić indywidualne potrzeby bezrobotnych, którym trudno jest znaleźć pracę oraz aby dostosowywać się do ewolucji popytu na rynku pracy. Zważywszy, że duże instytucje szkoleniowe sektora publicznego napotyka pewne ograniczenia instytucjonalne, w wielu krajach rozpoczęto zlecanie na zewnątrz (podwykonawstwo) organizacji szkoleń. Trzeci problem związany jest z programami szkolenia, które były wykorzystywane na wielką skalę w okresach nasilonego bezrobocia. Zarzucano im, że służyły jako „przechowalnia” bezrobotnych. Jest to szczególnie prawdziwe, gdy oferowane szkolenie nie było dostosowane do potrzeb rynku pracy. W końcu, istnieje problem wyboru pracownika korzystającego ze szkolenia. Jeżeli pracownicy mający niskie kwalifikacje mogą zostać zatrudnieni, to czy programy rynku pracy muszą być ukierunkowane na podnoszenie kwalifikacji obecnych pracowników, aby pozostawali oni konkurencyjni i mogli uniknąć bezrobocia w przyszłości? Czy taka odpowiedzialność ciążyć ma na władzach publicznych czy na prywatnym pracodawcy?

Programy bezpośredniego tworzenia miejsc pracy

Głównym celem programów bezpośredniego tworzenia miejsc pracy jest zwiększanie popytu na pracowników. Drugim celem mogłoby być podnoszenie zdolności bezrobotnych do podjęcia pracy, poprzez umożliwienie im nabycia doświadczenia zawodowego. Można wyróżnić trzy rodzaje programów

¹⁵ Patrz G. Schmidt i inni współpracownicy: *International handbook of labour market policy and evaluation* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996).

bezpośredniego tworzenia miejsc pracy: programy w sektorze publicznym; programy zachęcające do podejmowania pracy na własny rachunek; zachęty do zatrudnienia lub subwencje do wynagrodzeń.

Programy realizowane w sektorze publicznym tworzą miejsca pracy w sektorze publicznym lub parapublicznym, w zakresie działalności niekomercyjnej. Programy te obejmują również projekty realizowane na niewielką skalę w określonych społecznościach, zmierzające do utworzenia miejsc pracy na „przejściowych” rynkach pracy, w przedsiębiorstwach reintegracji lub o charakterze socjalnym. W krajach przechodzących restrukturyzację gospodarczą coraz częściej oczekuje się od PSZ odgrywania bardziej aktywnej roli w toku realizacji projektów rozwoju określonych społeczności lokalnych. Rola ta polega na udzielaniu pomocy we wstępnej selekcji przedsiębiorstw godzących się na przeprowadzanie nowych inwestycji, w celu przyczynienia się do rozwoju określonych społeczności.

Skala udziału PSZ w realizacji programów zachęcających do podejmowania pracy na własny rachunek jest różna, zależnie od kraju. Jeden z przejawów udziału PSZ polega na przyznawaniu, poprzez biura lokalne, niewielkich środków finansowych oraz pomocy technicznej bezrobotnym pragnącym utworzyć małe przedsiębiorstwa. Jednak wszystko wskazuje, że PSZ dysponują niedostatecznym doświadczeniem oraz zbyt ograniczonym czasem, aby móc zarządzać realizacją takich programów. W takich krajach jak Indonezja i Meksyk, koncepcja i realizacja procesu tworzenia małych przedsiębiorstw powierzona jest organizacjom pozarządowym. Organizacje te są w stanie udzielać pomocy technicznej (takiej jak ocena wstępnych możliwości i wkładu bezrobotnych) lub ułatwiać bezrobotnym dostęp do kredytu lub wyposażenia. Inne podejście polega na udzielaniu wsparcia dochodowego osobom podejmującym pracę na własny rachunek – zamiast udzielania im zasiłków dla bezrobotnych. Takie było założenie, na którym opierał się system subwencji dla przedsiębiorstw w Wielkiej Brytanii, zarządzany przez PSZ w latach 80-tych.

Zachęty do podejmowania zatrudnienia lub subwencje do wynagrodzeń dla pracodawców są wykorzystywane aby tworzyć nowe miejsca pracy, rekrutować grupy zagrożonych bezrobotnych lub zachować miejsca pracy na otwartym rynku pracy. Faktycznie, PSZ mogą dobrze samodzielnie zarządzać tymi programami lub pomagać innym instytucjom publicznym lub prywatnym, poprzez rekrutowanie uczestników. Jednak rentowność okresowych programów subwencji do wynagrodzeń jest problematyczna. Jasne jest, że są one efektyw-

ne jeżeli chodzi o rozpowszechnianie możliwości podjęcia pracy, ale nie ma porozumienia co do tego, czy przyspieszają one proces dostosowania poprzez tworzenie dodatkowych miejsc pracy.¹⁶

Miejsce programów tworzenia miejsc pracy w krajowej polityce rynku pracy istotnie różni się w zależności od kraju (patrz załącznik III). W niektórych krajach tworzenie miejsc pracy jest głównym elementem polityki rynku pracy. W Holandii, na przykład, programy tworzenia miejsc pracy stanowią istotną część strategii polityki rynku pracy. Liczba subwencjonowanych miejsc pracy, przewidzianych na rok 1998, odpowiadała 3% ludności czynnej zawodowo i 12% miejsc pracy w sektorze publicznym (większość subwencjonowanych miejsc pracy znajduje się w sektorze publicznym). Programy przewidują tworzenie chronionych miejsc pracy dla inwalidów, system gwarancji dla osób młodych, rezerwę miejsc pracy dla długoterminowo bezrobotnych i zdobywanie doświadczenia zawodowego w sektorze publicznym.

Ponadto, rola PSZ w zarządzaniu tymi usługami jest różna w różnych krajach. W Wielkiej Brytanii PSZ odgrywają zasadniczą rolę w planowaniu i zarządzaniu programami tworzenia miejsc pracy, w tym programami subwencjonowania pracowników najemnych. Realizacja pilotażowego programu „*Workstart*” rozpoczęła się w 1994 roku i została rozszerzona w 1997 roku. Subwencjonowane miejsca pracy stanowią obecnie element strategii „*New Deal*” dla osób w wieku od 18 do 24 lat, osób w zaawansowanym wieku oraz długoterminowo bezrobotnych. W ramach tych programów pracodawcy otrzymują subwencje i zobowiązują się do zatrudnienia przez 6 miesięcy długoterminowo bezrobotnych lub osób młodych. (Aby uzyskać obszerniejsze informacje na temat programu „*New Deal*”, patrz załącznik IV.9.)

¹⁶ Ekonomiści przeprowadzili szereg dyskusji na temat tego, czy subwencje, z których korzystają pracownicy, mogą być przesłanką tworzenia nowych miejsc pracy. „Dodatkowość” może być ograniczona przez „martwe dusze” (bezrobotni, którzy i tak podjęliby pracę), „zastąpienie” (pracodawcy zatrudniają raczej pracowników subwencjonowanych niż nie-subwencjonowanych) oraz „przeniesienie” (przedsiębiorstwa subwencjonowane zajmują na rynku miejsce przedsiębiorstw niesubwencjonowanych). Kilku ekspertów zalecało przyznawanie subwencji aby redystrybuować szanse bezrobotnych oraz zwiększyć ich zdolność do podjęcia pracy. Patrz OECD Working Party on Employment: *Measures to assist workers displaced by structural change* (Paryż, OECD, 1986), strony 36–37. Patrz również *National Economic Research Associates (NERA): Right to work assessment: An independent inquiry requested by the Prime Minister* (Londyn, NERA, 1996), paragrafy 3.3, 5.3.4, 5.4.3 i 5.5. Zgodnie z tą analizą, 305 miejsc pracy subwencjonowanych w ramach planu „*Workstart*” w Wielkiej Brytanii mogło mieć charakter „dodatkowy”.

W Wielkiej Brytanii PSZ zarządzają również programem „*Work Trial*” (próbne zatrudnienie), który umożliwia pracodawcom zatrudnienie na trzymiesięczny okres próbny długoterminowo bezrobotnych, przy czym nie mają oni obowiązku opłacania składek ubezpieczeniowych. W okresie 1998/99, w programie tym uczestniczyło 15000 osób, zaś 9000 spośród nich zostało następnie zatrudnionych. Ponadto, wspierana jest praca związana ze świadczeniem usług domowych, takich jak sprzątanie, poprzez subwencje do wynagrodzeń lub obniżanie podatków. Celem, do którego osiągnięcia zmierza się, jest wspieranie zatrudnienia osób nie mających kwalifikacji oraz zniechęcanie do nielegalnego podejmowania pracy. Ocena realizacji programu wykazała, że praca na okres próby ma bardzo pozytywny wpływ na możliwości zatrudnienia długoterminowo bezrobotnych i że program wydawał się szczególnie wspierać dostęp do stałej pracy w pełnym wymiarze.¹⁷ Jednakże naukowcy nie byli pewni, czy rezultaty byłyby równie pozytywne, gdyby program miał szerszy zasięg.

W Niemczech PSZ uczestniczą aktywnie w zarządzaniu programami tworzenia miejsc pracy, przy pomocy lokalnych komitetów zarządzających, które kontrolują zarządzanie programami. Na szczeblu lokalnym, PSZ upoważnione są do rozdzielania do 20% dostępnych funduszy między poszczególne programy szkolenia zawodowego, odpowiednio do lokalnej sytuacji. Ponadto, nowy program umożliwia przekształcanie prawa do zasiłków dla bezrobotnych w subwencje do wynagrodzeń dla długoterminowo bezrobotnych, w ramach niektórych rodzajów programów socjalnych i na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Program ten był pierwotnie uruchomiony w Niemczech Wschodnich.

Realizowane w Norwegii programy tworzenia miejsc pracy zarządzane są przez PSZ; kraj ten jest dobrym przykładem organizacji publicznych programów tworzenia miejsc pracy. Norweski program daje możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego i przeszkolenia długoterminowo bezrobotnych. Gminy, hrabstwa, Państwo, organizacje dobroczynne, są pracodawcami i na każdego uczestnika otrzymują co miesiąc kwotę stanowiącą około 87% łącznego kosztu. Uczestnicy otrzymują normalne wynagrodzenie za 85% czasu pracy, nie otrzymują zaś żadnego wynagrodzenia za 15% czasu, kiedy to odbywają szkolenie. Realizacja programów jest nadzorowana przez lokalne

¹⁷ White i inni współpracownicy, op. cit. strona 37.

komitety zarządzające. Ponadto, w Norwegii subwencje do wynagrodzeń wypłacane są pracodawcom sektora prywatnego, w celu zachęcenia ich do zatrudnienia bezrobotnych, dla których trudno znaleźć pracę. Pracodawcy otrzymują subwencje, których wysokość zależy od docelowej grupy bezrobotnych, maksymalnie przez rok i nie jest na nich nakładane prawne zobowiązanie zatrudnienia uczestnika programu, w momencie kiedy kończy się okres wypłacania subwencji. Norwegia ma również wyjątkowe rozwiązania w zakresie rotacji pracy, zgodnie z którymi bezrobotni mogą pracować jako zastępujący pracowników najemnych przebywających na urlopie szkoleniowym. Uczestnicy programu otrzymują normalne wynagrodzenie przez ten okres, a pracodawcy, jako rekompensata, wypłacana jest zryczałtowana kwota.

Badania przeprowadzone w Kanadzie wykazały, że najbardziej efektywnym programem dostosowawczym rynku pracy było subwencionowanie wynagrodzeń i wspieranie pracy na własny rachunek. W konsekwencji, PSZ położyły szczególny akcent na subwencionowanie wynagrodzeń, wyrównanie wynagrodzeń i na pomoc osobom pracującym na własny rachunek, zachęcając jednocześnie do nawiązywania partnerskich stosunków na rzecz tworzenia miejsc pracy i zdobywania doświadczenia zawodowego. W Stanach Zjednoczonych programy PSZ zostały zaniechane w połowie lat 70-tych, ale mimo to jeszcze do dziś można znaleźć subwencionowane na niewielką skalę miejsca pracy, w ramach rozpoczętych niedawno programów, takich jak reforma służb socjalnych. Przeprowadzona w połowie lat 80-tych, na znaczną skalę, ocena programów służb publicznych umożliwiła sformułowanie szeregu wniosków¹⁸. Przede wszystkim spowodowała ograniczenie czasu realizacji programów w celu uniknięcia, z jednej strony, uzależnienia od udziału w programach, z drugiej strony, nadmiernych nakładów finansowych władz lokalnych. Następnie zasugerowano wyższe subwencje, ponieważ przeszkody w podejmowaniu pracy przez uczestników programów były większe niż w przypadku uczestników innych programów szkoleniowych. Jednakże, zalecono określenie limitów wysokości subwencji, aby zachować kontrolę kosztów oraz spowodować, że uczestnicy będą wystarczająco zachęcani do poszukiwania pracy. W końcu zalecono, by określone zostały kryteria wyboru, w zależności od poziomu dochodu i doświadczenia zawodowego, nie zaś od faktu przynależności do grupy

¹⁸ D. Fretwell i S. Goldberg: *Developing effective employment services*, World Bank Discussion Paper, (Waszyngton, DC, 1994).

celowej lub poziomu wykształcenia, ponieważ głównym celem tego działania było umożliwienie zdobycia doświadczenia zawodowego osobom zdolnym do podjęcia pracy.

Należy zwrócić uwagę, że w krajach rozwijających się lub przechodzących transformację, takich jak Argentyna, Indonezja i Tunezja, wagę przykładają się do programów realizowanych w sektorze publicznym (w szczególności intensywne roboty użyteczności publicznej i społecznej) oraz do programów wspierających pracę na własny rachunek, poprzez rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). W Argentynie, do wszystkich pracowników napotyujących na trudności w wejściu na rynek pracy adresowanych jest sześć programów (to znaczy: międzyinstytucjonalny program robót użyteczności społecznej; program zatrudnienia użytecznego społecznie; program zatrudnienia mieszane; intensywny program zalesiania oraz program zatrudnienia czasowego); zmierzają one do realizacji robót publicznych oraz zapewnienia usług na rzecz określonych społeczności. W Tunezji wagę przykładają się do pomagania młodym przedsiębiorcom w tworzeniu małych i średnich przedsiębiorstw, poprzez pomoc techniczną i finansową. W Argentynie projekt „mikroprzedsiębiorstwa” adresowany jest do osób mających jedynie wykształcenie średnie i do osób zwolnionych z sektora publicznego lub prywatnego po 1989 roku. W ramach programu proponuje się jednocześnie szkolenie i pomoc techniczną.

Innowacje i dobre praktyki w zintegrowanych programach dostosowawczych rynku pracy

O ile programy dostosowawcze rynku pracy mogą być realizowane niezależnie od innych programów, korzystne jest ich łączenie w celu tworzenia podejścia zintegrowanego; zwłaszcza dotyczy to programów dla specjalnych grup, takich jak grupy pracowników niepełnosprawnych, pracowników przeniesionych lub zwolnionych z pracy, długotrwale bezrobotnych, świadczeniobiorców pomocy społecznej oraz młodych bezrobotnych.

Programy readaptacji zawodowej

Programy readaptacji zawodowej realizowane są często na rzecz osób niepełnosprawnych przez instytucje inne niż PSZ. Na przykład w Niemczech i w

Austrii programy te proponowane są przez biura do spraw społecznych i osób niepełnosprawnych. Portugalia, Norwegia i Szwecja stanowią w tym zakresie wyjątek. W Portugalii ośrodek readaptacji zawodowej jest bezpośrednio zarządzany przez PSZ, zaś ten, który szkoli osoby niepełnosprawne, jest administrowany wspólnie. W Szwecji szkolenie zawodowe jest rzadko prowadzone przez instytucje działające wyłącznie na rzecz inwalidów; jego „instytuty zatrudnialności” przykładają szczególną wagę do testów możliwości, konsultacji i indywidualnego dostosowania do stanowiska pracy. Szwecja ma również najszerszy wśród krajów OECD program tworzenia chronionych miejsc pracy. W Norwegii, PSZ powierzono zarządzanie programami readaptacji zawodowej, finansowanymi przez Ministerstwo Pracy oraz przez Krajowy System Ubezpieczenia (NIS) w 1994 roku. NIS określa kryteria wyboru uczestników programów readaptacji zawodowej, zaś PSZ odpowiada za wybór odpowiednich programów. PSZ zapewniają również reintegrację zawodową pracowników niepełnosprawnych (niepełnosprawnych z medycznego lub społecznego punktu widzenia) z uwagi na posiadane przez nie związki z rynkiem pracy. PSZ rejestruje pracowników niepełnosprawnych oraz ocenia możliwości ich readaptacji. Jeżeli osoba jest niepełnosprawna w zbyt dużym stopniu, aby mogły się nią zająć służby zatrudnienia, PSZ kieruje zainteresowanych do NIS, aby uzyskali tam rentę inwalidzką. Mogą oni również zostać skierowani do innych służb medycznych lub socjalnych, aby uzyskać bardziej odpowiednią pomoc. Jeżeli ocena PSZ wykazuje, że readaptacja jest odpowiednia w danym przypadku, PSZ i osoba poszukująca pracy wypracowują plan działania. Kiedy zostaną zrealizowane wszystkie działania opisane i uzgodnione w planie działania, proces readaptacji jest uważany za zakończony. Osoba readaptowana przechodzi drugą ocenę i następnie jest kierowana ku aktywnym lub biernym działaniom w ramach polityki rynku pracy.

Wiele krajów stosuje prawne systemy kwot, narzucające większości pracodawców obowiązek zatrudniania pewnej liczby osób niepełnosprawnych. Kwota ta wynosi w Austrii 4 procent, zaś w Niemczech 6 procent. W Wielkiej Brytanii kwota ta została ostatnio zastąpiona rozwiązaniami prawnymi, czyniącymi nielegalną nieuzasadnioną, dyskryminację osób niepełnosprawnych.

Programy zwolnień grupowych

W krajach przechodzących restrukturyzację gospodarczą, powodującą masowe zwolnienia, PSZ świadczą pracownikom zwalnianym w ramach zwol-

nień grupowych usługi aktywizujące.¹⁹ Podejmowane są one na podstawie wstępnych informacji o zamknięciu fabryki lub znacznych zwolnieniach, a realizowane przez służby doradcze i wsparcia PSZ. W niektórych krajach, takich jak Kanada, Stany Zjednoczone, Francja, Polska, Wielka Brytania i Hong Kong (Chiny), PSZ powołały specjalne ekipy działające w przypadkach zwolnień zbiorowych, zdolne zapewnić usługi na miejscu, tak szybko jak to możliwe, jeszcze przed datą zamknięcia przedsiębiorstwa lub przeprowadzenia zwolnień. Działania te obejmują następujące elementy:

- usługi świadczone przed datą dokonania zwolnień;
- poradnictwo dla pracowników, przed ogłoszeniem zwolnień;
- wstępne oceny potrzeb pracowników dotkniętych zwolnieniami;
- szerokie konsultacje na temat zatrudnienia i pracy na własny rachunek, jak i usług w zakresie rekonwersji;
- pomoc w ponownym zatrudnieniu, specjalna pomoc na rzecz mobilności i przedłużenia wypłaty zasiłków dla bezrobotnych pracowników zwolnionych; oraz
- porady udzielane przedsiębiorstwom i określonym społecznościom, w jaki sposób rozwiązać praktyczne problemy pracowników.

Szczególnie ważne jest dokonywanie oceny możliwości podniesienia kwalifikacji pracowników zwalnianych, tak aby mogli oni podjąć pracę dostępną na rynku pracy.

Innym przykładem programu tego rodzaju jest Służba Dostosowania Zawodowego Kanady, której zadaniem jest udzielanie pomocy pracodawcom, pracownikom, przedstawicielom przedsiębiorstw, społeczności oraz prowincjom /terytoriom w tworzeniu i zapewnieniu funkcjonowania komitetów dostosowania (złożonych z przedstawicieli kilku z wymienionych grup lub wszystkich). Program zmierza do ustanowienia i kontrolowania realizacji działań zmierzających do rozwiązania obecnych lub potencjalnych problemów w zakresie dostosowania pracowników. W Hong Kongu (Chiny) Otwarte Służby Zatrudnienia (OPS) ustanowione zostały w czerwcu 1995 roku i świadczą one pomoc w zatrudnieniu pracowników zwalnianych w związku z przeprowadzaniem znacznym zmniejszaniem liczebności załogi. Świadczą one następujące usługi: or-

¹⁹ Aby uzyskać więcej informacji na temat działań zapobiegawczych i na rzecz ponownego zatrudnienia, podejmowanych w celu wspierania pracowników zwalnianych w ramach zwolnień zbiorowych, patrz MBP: *Work retrenchment: Prevention and re-employment measures* (Genewa, MBP, ukáže się wkrótce)

ganizacja seminariów w celu wspierania zatrudnienia inwalidów na otwartym rynku pracy; coroczne wielkie wystawy w celu rozpowszechniania informacji na temat wyborów zawodowych; organizacja seminariów rekrutacyjnych; bazy pracy (organizowane wspólnie z Radą Rekonwersji Pracowników oraz głównymi stowarzyszeniami pracodawców), w celu pomagania poszukującym pracy w lepszym rozumieniu rynku pracy oraz w celu zachęcenia do starań o pracę bezpośrednio u pracodawców.

Inną opcją dla pracowników przeniesionych lub zwolnionych jest pomoc w transferze lub programy mobilności zawodowej, które polegają na opłaceniu kosztów podróży w celu poszukiwania pracy, udzielaniu zasiłków mieszkaniowych lub na przeprowadzkę, udziale w zakupie mieszkania. Jednakże badanie przeprowadzone przez OECD²⁰ wskazuje, że programy mobilności zawodowej, adresowane do pracowników przeniesionych, były wykorzystywane w mniejszym stopniu niż przewidywano, zaś pomoc w mobilności jest kwestią trudną, a nawet dwuznaczną dla decydentów politycznych. W większości przypadków, decyzja o transferze podejmowana jest przez decydentów politycznych, jak i przez samych pracowników, w ostateczności.

Programy przejścia od pomocy społecznej do zatrudnienia

Programy przejścia od pomocy społecznej do zatrudnienia, wprowadzone w krajach nordyckich na początku lat 90-tych, w Australii w latach 90-tych, w Stanach Zjednoczonych w roku 1996 i w Wielkiej Brytanii w roku 1997, są przykładami programów zintegrowanych. (Kontekst programów został omówiony wcześniej w tym rozdziale). Programy te zmierzają do udzielania pomocy osobom wykluczonym społecznie (które składają wniosek o zasiłki dla bezrobotnych lub otrzymują od służb socjalnych inne świadczenia) w przejściu od bezrobocia do stałej pracy. Programy te są efektem reform systemów ochrony socjalnej oraz aktywizacji polityki rynku pracy, tak jak to zaleciło OECD w swoim projekcie „Badanie pracy”. Jednakże skala reform systemów ochrony socjalnej oraz aktywizacji polityki rynku pracy jest różna w różnych krajach. Badając te programy w krajach skandynawskich, Peka Kosonen zidentyfikował daleko idące różnice między poszczególnymi krajami jeżeli chodzi o kontrolę i sankcje.²¹

²⁰ Grupa Robocza OECD do spraw zatrudnienia: *Measures to assist workers displaced by structural changes ...* op. cit. strony 34–35.

²¹ Patrz P. Kosonen „*Activation, incitations au travail et workfare dans quatre pays scandinaves*” w: „*Travail et Emploi*”, numer 79, 1999, strona 13.

Trudno jest wyciągnąć jasne wnioski na podstawie doświadczenia Australii, zważywszy, że ambitny program „*Working Nation*” był realizowany bardzo krótko. W pewnych elementach podobny do programu „*New Deal*”, realizowanego w Wielkiej Brytanii, wprowadzony został przez rząd laburzystowski w 1994 roku, ale został zaniechany wraz z dojściem do władzy rządu liberalnego, w 1996 roku. Długoterminowe bezrobocie spadło o 20 procent w ciągu 18 pierwszych miesięcy realizacji programu, ale pracodawcy nie zainteresowali się ofertą subwencjonowania wynagrodzeń, a niektórzy z uczestników programu ponownie stali się bezrobotni. Uważano, że program nie był dostatecznie zintegrowany ze strategiami rozwoju gospodarczego.²² Później wprowadzone rozwiązania spowodowały zlecenie na zewnątrz realizacji zadań PSZ, co jeszcze bardziej skomplikowało sytuację.

Załączniki IV.19 i IV.20 przedstawiają programy pomocy w przejściu od pomocy społecznej do zatrudnienia, przyjęte w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Grupy celowe tych programów były początkowo różne w tych dwóch krajach: program czasowej pomocy rodzinom wymagającym tej pomocy (TANF) był adresowany ogólnie do osób potrzebujących pomocy społecznej, zaś w Wielkiej Brytanii program „*New Deal*” wstępnie adresowany był do osób w wieku od 18 do 24 lat, a następnie jego zasięg został rozszerzony. Oba programy wykorzystują mieszankę różnych aktywnych działań na rynku pracy, wcześniej opisanych, aby zachęcić grupy społecznie wykluczone do zaprzestania korzystania z pomocy społecznej i do powrotu na rynek pracy. Oba programy są realizowane przez PSZ poprzez partnerstwa publiczno-prywatne.

W Stanach Zjednoczonych, w ramach realizacji programu TANF, wprowadzone zostały systemy „jednego okienka” (patrz rozdział 8); ich celem jest zatrudnienie osób otrzymujących pomoc społeczną. Ponieważ realizacja programów trwa od niedawna, dopiero okaże się, jaki będzie ich wpływ w długim okresie czasu. Jednakże zidentyfikowane zostały dwa zasadnicze problemy, na jakie napotkały PSZ w pierwszym roku realizacji programów.²³ Oba dotyczą trudnych powiązań między, z jednej strony, programami pośrednictwa pracy realizowanymi przez PSZ i programami pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia a, z drugiej strony, programami ustanowionymi w ramach TANF, zmierzający-

²² D. Finn: *Working nation: Welfare reform and the Australian job compact for the long term unemployment*, (Londyn, Unemployment Unit, 1997), strona 1; strona 5.

²³ S. Lazerus i inni współpracownicy: *The public employment service in a one-stop world*, Policy Issues Monograph (Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1998) strony 16–17.

mi do udzielania pomocy osobom znajdującym się w gorszej sytuacji. Przede wszystkim wymagania stawiane przez pracę, ustalone terminy i możliwość nałożenia sankcji określonych przez Państwo, które zostały przewidziane w Ustawie federalnej o ochronie socjalnej (1996) spowodowały, że znacznie wzrosła liczba byłych świadczeniobiorców pomocy społecznej, dla których trudno było znaleźć pracę. Potrzebowali oni usług pośrednictwa pracy i pomocy w poszukiwaniu pracy, świadczonych przez państwowe instytucje PSZ. Możliwe, że byli świadczeniobiorcy pomocy społecznej, mający bliższe związki z rynkiem pracy, jako pierwsi uzyskali pracę, zaś ci, dla których trudniej było znaleźć pracę w ramach programu TANF, będą w końcu pokrzywdzeni z powodu czasowych ograniczeń w udzielaniu pomocy społecznej.

W końcu, pełna konsolidacja służb zatrudnienia i zarządzających programami pomocy społecznej w ramach tych samych biur PSZ (tak jak wskazują na to doświadczenia stanów Utah i Wisconsin) wymusza na pracownikach PSZ jednocześnie działanie jako świadczących usługi pomocy społecznej i pośredniczących w znalezieniu pracy dla świadczeniobiorców pomocy społecznej. Istnieje potencjalny konflikt między tymi dwoma rodzajami usług. PSZ, w ramach usług pośrednictwa pracy i pomocy w znalezieniu pracy, oczekują od pracowników, by dostosowywali się do potrzeb pracodawców, zaś w ramach programów pomocy społecznej zaspokajane są potrzeby osób korzystających z tych programów. W zakresie, w jakim te dwie funkcje zająbiają się, osoby odpowiadające za pośrednictwo pracy obawiają się degradacji obrazu PSZ, kiedy pracodawcom przedstawiona zostanie znaczna liczba byłych świadczeniobiorców pomocy społecznej, niewystarczająco przygotowanych do podjęcia pracy; pracownicy służb socjalnych są zaś zaniepokojeni możliwością niedoceniaenia złożonych problemów osób korzystających z ich pomocy, poprzez próbę pospiesznego przeniesienia ich na rynek pracy. Uważa się jednak, że możliwe jest znalezienie kompromisu w tej kwestii i że przyszłość wykaze, że taka integracja może zakończyć się sukcesem. Możliwa też będzie ocena – w dłuższym okresie czasu – wysiłków na rzecz zatrudnienia w ramach reformy systemu pomocy społecznej.

Jest zbyt wcześnie, by w sposób jednoznaczny wypowiedzieć się na temat efektywności programów „*New Deal*”, realizowanych w Wielkiej Brytanii; pełna ich ocena nie będzie znana przed końcem roku 2000. Programy te zostały wprowadzone na szeroką skalę dla całego szeregu grup pokrzywdzonych, w tym samotnych rodziców i konkubentów osób bezrobotnych, którzy do tej

pory nie byli brani pod uwagę. Założenia programu łączą szereg elementów omówionych w niniejszym rozdziale i czerpią z doświadczeń nabytych w ostatnich latach. Znaczna liczba uczestników programów wzięła udział w szkoleniach. Wielu innych znalazło również pracę subwencjonowaną lub inną.

Realizacja programów „*New Deal*” sprawiła jednakże wiele problemów. Przede wszystkim, jaki wpływ będzie miał fakt współpracy z różnymi grupami w ramach różnych programów „*New Deal*” na realizowane dawniej w sposób jednolity funkcje PSZ – w związku z dodatkowym skomplikowaniem, wynikającym z faktu, że niektóre programy były zlecane na zewnątrz instytucjom prywatnym w niektórych miejscowościach? Czy znaczne zwiększenie liczby programów nie spowoduje powstania nowych przeszkód i ograniczeń w działaniu PSZ? I, jak to zdarzyło się w przypadku programu TANF, jaki będzie wpływ tych wszystkich nowych, ściśle sprofilowanych programów „*New Deal*” na codzienną pracę PSZ i na inne grupy ich klientów? Drugi problem przedstawia się następująco: jaki wpływ na osoby młode, już wykluczone ze społeczeństwa, wywrze zagrożenie nałożeniem sankcji związanych z kontynuacją udzielania świadczeń? Czy nie przyczyni się to jedynie do jeszcze większego odsunięcia ich od rynku pracy?²⁴ Po trzecie, programy zakładają, że jeżeli zdolność podjęcia pracy może zostać podniesiona, ludzie będą mogli znaleźć pracę. Ale realizacja programów trwa tylko sześć miesięcy, wliczając w to szkolenie. Czy jest to realistyczne założenie, by przezwyciężyć najtrudniejsze problemy? Czy „*New Deal*” nie powinny towarzyszyć dodatkowe znaczne inwestycje w celu odbudowy gospodarczej tam, gdzie jest bardzo mało miejsc pracy?

Efektywność polityki dostosowywania rynku pracy

W części tej streszczone są główne wnioski zawarte w opracowaniu OECD *Badanie pracy*, opublikowanym w 1994 roku i dotyczącym dwóch zagadnień: przede wszystkim jakie mogą być efekty programów dostosowawczych rynku pracy, realizowanych w ramach strategii zmierzającej do zwalczania wysokiego i trwałego bezrobocia²⁵; po drugie, jakie działania powinny być podjęte

²⁴ Patrz T. Bentley i R. Gurumurth: *Destination unknown: Engaging with the problems of marginalized youth* (Londyn, Demos, 1999). Chodzi o badanie stosunkowo licznej grupy osób młodych w Wielkiej Brytanii, „nie zarejestrowanych” lub zmarginalizowanych, które często pracują w sektorze nieformalnym. Badanie to zaleca stosowanie rozwiązań opartych na najlepszych doświadczeniach międzynarodowych.

²⁵ Patrz J.P. Martin: *What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences*, Labour Market and Social Policy Occassional Paper No 35 (Paryż, OECD, 1998).

przez PSZ aby zwiększyć efektywność polityki rynku pracy.²⁶ Wydaje się, że streszczenie wniosków zawartych w badaniu OECD przyczynić się może do zrozumienia, czego oczekuje się od PSZ, zwłaszcza jeżeli chodzi o zarządzanie i ocenę wyników (patrz rozdział 8), z uwagi na ciążącą na nich odpowiedzialność.

Tak jak to wynika z załącznika III, wydatki publiczne na realizację programów dostosowawczych rynku pracy (jak, na przykład, pośrednictwo pracy, informacja na temat rynku pracy, szkolenie w dziedzinie rynku pracy dorosłych pracujących i bezrobotnych, działania na rzecz osób młodych, tworzenie subwencjonowanych miejsc pracy, działania na rzecz osób niepełnosprawnych) pochłaniają znaczną część zasobów finansowych w krajach OECD. Część ta waha się od minimalnego 0,01 procenta PKB w Republice Czeskiej, do maksymalnie ponad 5 procent w Holandii.

Co jest skuteczne?

Raport OECD²⁷ na temat tego, co jest skuteczne, a co nie, odnośnie każdego rodzaju programu dostosowawczego rynku pracy, oparty jest na dwóch sposobach oceniania efektów programów: a) natychmiastowa ocena wpływu udziału w programie na zatrudnienie i zarobki zainteresowanych osób; b) ocena wpływu netto programów na poziom zatrudnienia i bezrobocia poprzez porównanie z efektami, które nastąpiłyby, nawet gdyby program nie był realizowany, jak też ocenę efektów zastąpienia i przeniesienia. Raport wskazuje pięć zasad, którymi należałoby się kierować przy wyborze programów dostosowawczych rynku pracy, w celu maksymalizacji ich efektywności.

- Opierać się na tyle, na ile to możliwe, na pogłębionych poradach i zachętach do znalezienia pracy, takich jak premie za ponowne zatrudnienie i programy pomocy w poszukiwaniu pracy. Jednakże zasadnicze znaczenie ma zapewnienie, by działaniom tym towarzyszyły, wzmocnione monitorowanie oraz przeprowadzanie testów zdolności do pracy.
- Upewnić się, że programy szkolenia mają ograniczony zasięg i są właściwie adresowane, aby zaspokoić szczególne potrzeby osób poszukujących pracy i pracodawców.
- Wczesna interwencja, niezwłocznie po zakończeniu nauki w szkole, może być korzystna dla osób młodych znajdujących się w trudnej sytuacji. Dzia-

²⁶ Patrz OECD: *Economic outlook survey by country* (Paryż, OECD, 1998 i 1999).

²⁷ Patrz Martin: op. cit.

łania te powinny zmierzać do ograniczenia przedwczesnego porzucania nauki szkolnej przez uczniów z grup ryzyka oraz łączyć się z realizacją polityki zmierzającej do spowodowania, by uczniowie ci opuszczali szkołę mając kwalifikacje i umiejętności podstawowe, uznane i cenione przez pracodawców. Istotna jest również zmiana złego zachowania w pracy osób młodych; mogą być w tym pomocni dorośli opiekunowie.

- Dostosowywać różne formy subwencji zatrudnieniowych, aby pracownicy mogli zachować związek z rynkiem pracy, nawet jeżeli okresy bezrobocia przedłużają się. Jednakże te subwencje zatrudnieniowe mogą być jedynie krótkoterminowe, dobrze ukierunkowane i ściśle kontrolowane.
- Adresować działania, w zakresie pomocy nowo tworzonemu i subwencjonowanemu przedsiębiorstwu do bezrobotnych, którzy mają zmysł przedsiębiorczości i motywację do przetrwania w konkurencyjnym środowisku.²⁸

Inne analizy dowiodły również, że wśród działań na rzecz ograniczania bezrobocia, jedynie pomoc w poszukiwaniu pracy jest bardziej efektywna niż programy szkolenia i wspierania tworzenia miejsc pracy. Z badania przeprowadzonego przez Bank Światowy²⁹ wynika, że programy przekwalifikowania osób zwolnionych w ramach zwolnień grupowych oraz długoterminowo bezrobotnych w państwach OECD nie dają, zasadniczo, lepszych efektów w zakresie zwiększania szans na ponowne zatrudnienie lub zwiększenie zarobków niż programy pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia. Ponadto, są one od dwóch do czterech razy droższe niż programy pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia. Ponadto, dobrze pomyślana pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, zwłaszcza konsultacje dotyczące pracy, wydaje się zwiększać efektywność innych programów dostosowawczych rynku pracy, dzięki ich lepszemu ukierunkowaniu.

Do pięciu zasad OECD można dodać szóstą, to znaczy zasadę konieczności przeanalizowania szkolenia osób pracujących, w perspektywie ustawicznego szkolenia wszystkich.³⁰ Jest to ważny element strategii politycznej, zmierzają-

²⁸ Ibid, strona 22.

²⁹ A. Dar i I.S. Gill: „*Evaluating retraining programs in OECD countries: Lessons learned*”, w: *The World Bank Research Observer*, vol. 13, No 1, 1998, strony 79–101.

³⁰ Analiza koncepcji, zasad i celów polityki kształcenia ustawicznego w perspektywie rynku pracy i polityki edukacji dostępna jest w A.C. Tuijnman i K. Schöman: „*Life-long learning and skill formation*”, w G. Schmid i inni współpracownicy: *International Handbook of labour market policy and evaluation* (Cheltenham, Edward Edgar, 1996), strony 465–467.

cej do przekraczania barier strukturalnych w tworzeniu miejsc pracy i wzroście gospodarczym. Wraz z krajową strategią dostępu wszystkich obywateli do szkolenia, PSZ mogłyby odgrywać ważną rolę we wskazywaniu i ułatwieniu dostępu do tych możliwości oraz w ich dostosowywaniu do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy.

OECD zaleca również, by więcej krajów przeprowadzało systematyczną ocenę programów dostosowawczych rynku pracy. Ocena ta musi być raczej zintegrowana z kształtowaniem programów niż postrzegana jako działanie do realizacji *post factum*. Musi być ona również przeprowadzana w sposób rygorystyczny.

Wnioski

Rozdział ten pokazał, że w wielu krajach wysokie i trwałe bezrobocie spowodowało realizację całej serii programów dostosowawczych rynku pracy, na którym sytuacja stale zmienia się, przy czym tylko kilka krajów ma stabilny system programów. W odpowiedzi na nowy sposób ich postrzegania i nowe wyzwania polityczne, kraje stale zmieniają strukturę programów i dorzucają do niej nowe elementy, nie rezygnując z dawniejszych. Powoduje to niezwykłą proliferację programów, z których wiele pokrywa się lub ich efekty wzajemnie znoszą się; oznacza to większe koszty zarządzania nimi i dekoncentruje przedsiębiorstwa, PSZ i bezrobotnych, którym pomoc ma być udzielana.³¹

Ocena stanowi środek mający zasadnicze znaczenie dla uporządkowania sytuacji. Tak jak to zauważyło OECD, Stany Zjednoczone i Kanada mają starą tradycję oceniania programów dostosowawczych rynku pracy (zwłaszcza największych programów). Inne kraje, takie jak Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania i Australia również przeprowadziły szczegółowe oceny programów

³¹ Na przykład w Stanach Zjednoczonych negatywne efekty tej proliferacji uwidaczniają się w powielaniu licznych programów oferujących takie same usługi i mających takie same cele; istnieniu różnych programów adresowanych do tych samych grup; różnym definiowaniu grup celowych; realizacji programów w różnych okresach planowania, uniemożliwiającej tym samym zarządzającym programami koordynowanie pomocy. Co więcej, z wyjątkiem kilku głównych programów federalnych, nie wiadomo, jaki jest stosunek koszt – efekty znacznej liczby programów. Patrz OECD: *The public employment service in the United States* (Paryż, OECD, 1999), strona 128.

dostosowawczych. Jednak w większości krajów najpowszechniejszą metodą oceny jest po prostu przeprowadzanie kontroli wyników „brutto” realizacji indywidualnych programów dostosowawczych rynku pracy.³²

Ostatnio naukowcy wypracowali metody oceny i podejścia do niej³³, podjęli również ocenę polityki rynku pracy.³⁴ Uważają oni, że większość metod oceny jest lepiej dostosowana do oceny programów rozpatrywanych w oderwaniu od innych, co wzmacnia tendencję do tworzenia szczególnych programów (często w odpowiedzi na szczególne problemy polityczne), wzajemnie niezależnych. Ponadto, jednym z zasadniczych braków oceny jest niedostępność danych empirycznych, pewnych i aktualnych. W przyszłości niezbędne będzie przyjęcie systematycznego podejścia do oceny, która kładzie nacisk nie tylko na efektywność poszczególnych programów, ale również na sposób, w jaki programy powiązane są z innymi. Ponadto, trzeba będzie ustanowić sprawne systemy monitorowania³⁵, aby umożliwić badaczom połączenie analiz efektów netto w zakresie zatrudnienia i analiz danych na temat struktur finansowania, organizacji i regulacji.

PSZ mogą włączyć się do oceny programów, poprzez wzmocnienie systemu zarządzania efektami (patrz rozdział 8), zwiększając przejrzystość systemu świadczenia usług i zamawiając niezależne okresowe oceny programów, którymi zarządzają – zwłaszcza aby stwierdzić, jakie rozwiązania działają, a jakie nie. Przeprowadzanie tych ocen będzie mogło być podejmowane bądź przez jednostkę oceny, w ramach PSZ (jeżeli takie jednostki istnieją), bądź przez zewnętrzne instytucje badające rynek pracy. Poza koniecznością racjonalizacji i oceny, istnieją dwa zasadnicze czynniki, które odróżniają programy dostosowawcze rynku pracy od innych działań zasadniczo podejmowanych przez PSZ. Pierwszym czynnikiem jest rola zarządzającego, jaką pełnią PSZ w ramach realizacji programów, a drugi czynnik związany jest ze znacznym

³² Patrz C. Brinkmann: *Controlling and evaluation of employment promotion and the employment services in Germany*, Labour Market Research Topic No 36 (Nürnberg, Institute for Employment Research, 1999) strony 1–28.

³³ E. Nesporova i inni współpracownicy: *Evaluation of labour market policies in transition countries* (Genewa, MBP, 2000).

³⁴ Szczegółowe sprawozdanie z badań i prób oceny, jak i oceny polityki rynku pracy, kształcenia i szkolenia zawodowego zostały sporządzone przez Schmid i inni współpracownicy, op. cit. Patrz również W. Norton Grubb i P. Ryan: *The roles of evaluation for vocational education and training* (Genewa, MOP, 1999).

³⁵ P. Auer i T. Kruppe: „*Monitoring of labour market policy in EU member States*”, w Schmid i inni współpracownicy, op. cit. strony 899–923.

zróźnicowaniem podejmowanych działań. Każdy z tych czynników przyczynia się do dywersyfikacji problemów, które napotyka kierownictwo PSZ w toku zarządzania programami.

Jak zauważono wyżej, PSZ nie są w sposób domniemany uprawnione do zarządzania tymi programami, czyli nie mogą one niczego uważać za dane z góry: muszą konkurować z innymi instytucjami sektora publicznego lub prywatnego. Ale wśród tych wszystkich konkurujących ze sobą instytucji, PSZ są często jedyną instytucją mającą najwięcej do zaoferowania, ze względu na posiadaną znajomość rynku pracy, infrastrukturę jako świadczącego usługi oraz powiązania zewnętrzne. W efekcie, obecność PSZ w tylu obszarach może zdecydowanie przemawiać na ich korzyść; może to ułatwiać szybkie wdrażanie nowego programu, aby zmieścić się w terminach określonych na szczeblu politycznym. Innym ważnym czynnikiem mogłaby być ich zdolność do nawiązywania partnerstwa z innymi instytucjami sektora publicznego i prywatnego. Może okazać się korzystne, że PSZ będą odpowiadać za realizację programu bądź będą jednym z realizatorów programu. (Jeżeli chodzi o analizę powiązań zewnętrznych, patrz rozdział 9).

Wyróżnia się cztery zasadnicze role, lub kombinację ról, jakie mogą odgrywać PSZ w administrowaniu programami dostosowanymi do rynku pracy: wносить wkład polityczny do programów zarządzanych przez inne instytucje; po prostu kierować uczestników ku programom zarządzanym przez inne instytucje; uzyskiwać środki finansowe aby świadczyć określoną usługę lub zespół usług; ponosić ogólną odpowiedzialność za zarządzanie programami, które mogą realizować samodzielnie w całości lub zlecać innym świadczącym usługi. Fakt, że mogą kształtować się różne stosunki międzyinstytucjonalne – na poziomie krajowym, regionalnym (lub stanu) i lokalnym, jeszcze bardziej komplikuje problem. Na przykład, na szczeblu krajowym PSZ mogą wnieść wkład polityczny do programu zarządzanego przez inną instytucję, ale mogą też korzystać ze środków finansowych na zarządzanie całością programów na szczeblu regionalnym lub decydować o zleceniu świadczenia niektórych usług instytucjom lokalnym.

Drugim czynnikiem komplikującym sytuację PSZ jest to, że programy dostosowane do rynku pracy obejmują działania, które mogą być wybierane lub łączone niemal w nieskończoność, aby osiągnąć szczególne cele. Wśród zmiennych wpływających na kształt programów wyróżnia się zwłaszcza:

- ogólną skalę programu;

- chwilę rozpoczęcia interwencji;
- aspekt zapobiegawczy lub reintegracyjny programu; Czy spełnia on rolę zachęcającą poszukujących pracy? (aby odejść od środków biernych i podjąć działania o charakterze aktywnym);
- wybór korzystających. Czy usługi świadczone są wszystkim na takich samych zasadach? Jeżeli nie, to jaka będzie grupa celowa? Jest wiele przykładów ograniczania dostępu do usług, zależnie od dochodów (warunek wysokości dochodów) i cech grup celowych;
- czy grupa celowa będzie wybierana zależnie od kryteriów demograficznych i takich cech jak wiek i relatywna zdolność do podjęcia pracy, czy też będzie wybierana na podstawie bardziej ogólnej oceny przeszkód w reintegracji na rynku pracy?
- czy w toku realizacji programu wykorzystywane będą strategie oparte na wielkości popytu lub oferty, czy na kombinacji obu?
- czy program będzie skoncentrowany na świadczeniu jednej usługi lub, jak to się częściej zdarza, na różnych działaniach, które będą grupowane, tak jak zintegrowane strategie, opisane wcześniej w tym rozdziale?
- jaka będzie intensywność działań? Czy trzeba będzie zaproponować mniejszej liczbie osób bardziej intensywne usługi czy trzeba będzie zajmować się raczej osobami w ramach powszechnie dostępnych usług?

W toku planowania i zarządzania realizacją programów pogłębiona informacja na temat rynku pracy okazuje się mieć zasadnicze znaczenie. Precyzyjna diagnoza sytuacji na rynku pracy oraz czynników, które mają na nią wpływ, będzie niezbędna aby uzyskać odpowiedź na wszystkie postawione wyżej pytania.

Tytułem podsumowania: jeżeli PSZ chcą odgrywać skuteczną rolę w toku realizacji programów, muszą spełnić następujące warunki. Przede wszystkim muszą być przygotowane do partnerstwa z innymi instytucjami, zwłaszcza poprzez kupowanie programów szkolenia (patrz rozdział 9). Po drugie, muszą zbudować zintegrowany system świadczenia usług oraz określania wybranych grup, do których adresowane są działania. Po trzecie, muszą efektywnie wykorzystywać informacje na temat rynku pracy. Po czwarte, muszą pogłębić posiadane doświadczenie w dziedzinie wyboru odpowiednich kandydatów, dokonywania zakupów i zarządzania programami, aby zlecenie umożliwiałoby osiągnięcie sukcesów. W końcu, PSZ muszą wypracować solidne strategie monitorowania i oceny.

7

Świadczenia z tytułu bezrobocia i Publiczne Służby Zatrudnienia

Pośrednictwo pracy i ubezpieczenie na wypadek bezrobocia uzupełniały się. Były jak kobieta i mężczyzna: wzajemnie wspierały się.¹

Wstęp

W latach 90-tych PSZ i zasiłki dla bezrobotnych były ściśle powiązane. Systemy świadczeń dla bezrobotnych stanowią pasywny element polityki rynku pracy, a wsparcie dochodowe bezrobotnych jest ich zasadniczym celem. Są one przeciwieństwem działań podejmowanych w ramach polityki aktywnej, takich jak pośrednictwo pracy i programy dostosowawcze rynku pracy, których celem jest reintegracja lub ponowne zatrudnienie bezrobotnych. Równowaga między polityką aktywną a pasywną jest źródłem ciągłych dyskusji publicznych, w których PSZ ogrywają zasadniczą rolę.

W niniejszym rozdziale zwraca się uwagę na świadczenia dla bezrobotnych. Przede wszystkim przedstawione zostaną główne formy, w których udzielane są świadczenia oraz zagadnienia ogólnopolityczne, których są one przesłanką. Następnie, omówiona zostanie rola odgrywana przez PSZ w wypłacaniu zasiłków dla bezrobotnych; skoncentrujemy się na takich zagadnieniach jak pomoc w poszukiwaniu pracy i pomoc w ponownym zatrudnieniu, zachowanie prawa do świadczeń oraz weryfikacja, czy faktycznie praca jest poszukiwana, ogólne zarządzanie systemami świadczeń dla bezrobotnych. W podsumowaniu znajdzie się przegląd tendencji i obecnych problemów.

¹ Winston Churchill przed Izbą Gmin, 19 maja 1909 roku, cytat z R.S. Churchill: *Young statesman Winston S. Churchill 1909–1914* (Londyn, Minerva), strona 311.

Główne formy świadczeń dla bezrobotnych

W rozdziale niniejszym pojęcie „świadczenie dla bezrobotnych” jest używane w celu opisanego wszelkich form wsparcia dochodowego dla bezrobotnych. Świadczenia te są podzielone na dwie ogólne grupy: „ubezpieczenie dla bezrobotnych”, do której zaliczają się świadczenia finansowane głównie ze składek oraz „pomoc dla bezrobotnych”, do której zaliczają się świadczenia zwykle finansowane z podatków, zaś ich udzielanie zależy od potrzeb lub zasobów.

Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia jest systemem, w którym pracownicy mają prawo do zasiłku w razie utraty dochodów, odpowiednio do uprzednio opłaconych składek. Obejmuje ono ryzyko utraty dochodów do pewnej kwoty i jest często oparte na zasadzie stopy zastąpienia. System jest całkowicie lub głównie finansowany ze składek, których wysokość zależy od wysokości wynagrodzenia, zaś świadczenia wypłacane są zwykle przez okres ustalonej długości. Tak jak stwierdzono w rozdziale 1, ubezpieczenie na wypadek bezrobocia narodziło się w tym samym czasie co związki zawodowe, kasy ubezpieczenia wzajemnego i inne stowarzyszenia pracowników, w takich krajach jak Argentyna, Francja i Wielka Brytania; członkowie instytucji wpłacali składki do kas, które wypłacały następnie świadczenia. Udział władz publicznych w systemach zasiłków dla bezrobotnych podlegał ewolucji w pierwszej połowie XX wieku. Ewolucja ta była zwykle konsekwencją poważnych konfliktów politycznych lub zaburzeń gospodarczych. W Europie kontynentalnej ubezpieczenie na wypadek bezrobocia było często ostatnim elementem wprowadzanym do ustawodawstwa zabezpieczenia społecznego. Było tak ze względu na jego złożoność i z uwagi na to, że bardziej bezpośrednio dotyczy świata pracy, ustanawiając minimalne warunki na rynku pracy.²

Ustawa z 1911 roku o krajowym ubezpieczeniu w Wielkiej Brytanii ustanowiła pierwszy krajowy system obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Za nią poszło wprowadzenie we Włoszech w 1919 roku systemu obejmującego większość pracowników fizycznych. Po pierwszej wojnie światowej wiele krajów ustanowiło systemy świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych, a w niektórych krajach wspierano systemy dobrowolne. Kryzys gospodarczy w la-

² G.Schmid i inni współpracownicy, *Unemployment insurance and active labour market policy* (Detroit, Wayne State University Press, 1992), strona 70.

tach 30-tych i okres po drugiej wojnie światowej sprzyjały wzmocnieniu systemów istniejących oraz wprowadzaniu nowych systemów. Przytoczmy tytułem przykładu: Ustawę z 1935 roku o zabezpieczeniu społecznym w Stanach Zjednoczonych, Ustawę z 1940 roku o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia w Kanadzie i Ustawę z 1947 roku o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia w Japonii. Od tego czasu i aż do początków lat 70-tych poszczególne kraje dostosowywały swoje systemy, rozszerzając zakres ubezpieczenia lub podwyższając świadczenia. Niektóre kraje dostosowywały cele systemów, próbując je włączyć w szerszej rozumianą politykę rynku pracy. Międzynarodowy kryzys gospodarczy w latach 70-tych i ogólne zwiększenie skali bezrobocia podniosły koszty świadczeń, co wymusiło na władzach publicznych zaostrenie warunków przyznawania świadczeń, a nawet obniżenie ich wysokości w latach 80-tych. W ostatniej dekadzie systemy ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w krajach G7 nie zmieniły się zasadniczo, nawet jeżeli przeprowadzone zostały zmiany, stanowiące odpowiedź na przemiany gospodarcze i polityczne, takie jak zjednoczenie Niemiec.³

Pomoc dla bezrobotnych jest natomiast udzielana bezrobotnym odpowiednio do ich potrzeb, bez względu na ich przeszłość zawodową. Kompensuje ona brak dochodów, poprzez przyznawanie środków na wydatki i zaspokojenie potrzeb ocenionych w sposób obiektywny. Oparta jest ona na koncepcji minimalnego dochodu. System finansowany jest z podatków i bardzo często pomoc udzielana jest przez określony czas.⁴ Udzielanie świadczeń w ramach pomocy dla bezrobotnych oparte jest na zasadzie pomocy społecznej, która znajduje swoje źródło w dobroczynności religijnej i „pomocy ubogim”, organizowanej przez władze lokalne. Działania te były w coraz większym stopniu przejmowane przez rządy krajowe, zwłaszcza jeżeli chodzi o ich finansowanie i prawne regulowanie. Niektóre kraje mają system minimalnego dochodu gwarantowanego (świadczenie socjalne). Dochód ten może uzupełniać lub zastępować pomoc w zatrudnieniu i jest dostępny dla wszystkich, którzy znajdują się w stanie potrzeby, bez względu na to, czy są zdolni podjąć pracę wynagradzaną, czy nie. W innych krajach istnieje kombinacja ubezpieczenia na wypadek bezrobocia i pomocy dla bezrobotnych (świadczeń socjalnych) przy czym to ostatecznie świadczenie jest wypłacane, gdy wygasa prawo do świadczeń uzależ-

³ Patrz C. O’Leary i S. Wandner: *Unemployment insurance in the United States: Analysis of policy issues* (Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997), strony 600–602.

⁴ OECD: *The employment service in Belgium* (Paryż, OECD, 1997), strona 68.

nionych od składek. Ponadto, w niektórych krajach istnieje system zasiłku socjalnego.

Tablica 7.1. pokazuje, w którym z 12 krajów objętych badaniem występują systemy ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, pomocy dla bezrobotnych lub zasiłków socjalnych oraz systemy łączone ubezpieczenia (pomocy na wypadek bezrobocia). Tablica ta wskazuje również kraje, w których cały system jest zarządzany przez PSZ. W krajach, w których nie ma wcale świadczeń dla bezrobotnych, PSZ są jednak zaangażowane w udzielanie pomocy w znalezieniu pracy i ponownym zatrudnieniu się, jak i w zachowanie praw do świadczeń oraz w kontrolę, czy faktycznie praca jest poszukiwana. Zagadnienia te omówione są poniżej.

Świadczenia dla bezrobotnych: zagadnienia ogólne

Celem zasiłków dla bezrobotnych jest ograniczenie kosztów dostosowań gospodarczych, jakie ponoszą jednostki, przedsiębiorstwa i wspólnoty lokalne, poprzez przyznanie wsparcia dochodowego. Jak się przekonaliśmy, świadczenia te mogą być finansowane ze składek (pracowników lub pracodawców, lub obojga), z podatków lub z połączenia obu tych źródeł. Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia może być dobrowolne, ale najczęściej jest obowiązkowe. System może być zarządzany przez PSZ, przez inną instytucję publiczną lub przez partnerów społecznych. Zasadniczo, świadczenia dla bezrobotnych są wynagrodzeniem zastępczym, wypłacanym przez okres niezbędny na znalezienie pracy przez pracownika. Aby uzyskać te świadczenia, pracownik musi dowieść, że jest bezrobotny i poszukuje pracy.⁵

Poza tymi celami ogólnymi, system może być w pewnym stopniu zróżnicowany w poszczególnych krajach, może również zmieniać się w czasie. Francja, Wielka Brytania i Niemcy zwracają szczególną uwagę na osoby dotknięte długotrwałym bezrobociem, zaś Włochy i Japonia przyznają okresowe subwencje do wynagrodzeń pracowników w gałęziach przemysłu znajdujących się w kryzysie. Kanada i Japonia przykładają wielkie znaczenie do powrotu do pracy.

Niniejsza analiza nie podejmuje złożonych kwestii politycznych i administracyjnych, związanych z zasiłkami dla bezrobotnych. Zmienne elementy

⁵ S. Ricca: Introduction to public employment services: A workers' education manual (Geneva, MBP, 1994), strona 19.

występujące w różnych systemach są liczne, ale mogą zostać podsumowane w następujący sposób:

Tablica 7.1. Ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, pomoc dla bezrobotnych w 12 krajach i terytoriach objętych badaniami krajowymi MBP (1998)

Kraj	Tylko ubezpieczenie na wypadek bezrobocia (UB)	Tylko ubezpieczenie na wypadek bezrobocia lub zasiłki socjalne (UB/ZS)	Połączone systemy UB i UB/ZS	Zarządzanie systemem przez PSZ
Argentyna	X			Nie
Kanada	X			Tak
Francja			X	Nie
Hong Kong (Chiny)		X ¹		Nie
Japonia	X			Nie
Holandia				Nie
Norwegia				Tak
Polska				Tak (częściowo)
Hiszpania			X	Nie
Tunezja		Brak programu		
Wielka Brytania			X	Nie
Stany Zjednoczone	X			Tak

¹ Chodzi o pomoc socjalną, udzielaną zależnie od wysokości dochodu, która nie jest adresowana wyłącznie do bezrobotnych

Źródło: MBP: *Twelve unpublished public employment service country studies*, (Genewa, MBP, 1998; powielane). Następujące państwa i terytoria zostały objęte badaniem: Argentyna, Kanada, Francja, Hong Kong (Chiny), Japonia, Holandia, Norwegia, Polska, Hiszpania, Tunezja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone. W badaniu tym czyni się odwołania do badań dotyczących poszczególnych krajów.

- stopień kontroli systemu przez państwo;
- podział ciężaru finansowego między pracowników, pracodawców i władze publiczne;
- historia zawodowa wymagana do nabycia prawa do świadczeń;
- stosunek między kwotą świadczeń a uprzednimi dochodami;
- dostosowanie długości okresu udzielania świadczeń do sytuacji gospodarczej;
- objęcie świadczeniami nowo wchodzących na rynek pracy oraz tych, którzy powracają na rynek pracy;

- możliwość uzyskania przez długoterminowo bezrobotnych świadczeń, których przyznawanie uzależnione jest od wysokości dochodów;
- skala działań w zakresie szkolenia, w ramach systemu.⁶

W połowie lat 70-tych niektóre kraje, takie jak Niemcy, Francja i Hiszpania, zareagowały na zwiększenie się bezrobocia długoterminowego i wzrastający deficyt środków na finansowanie świadczeń dla bezrobotnych wydłużając minimalny okres zatrudnienia i/lub wiążąc silniej okres, przez który przysługują świadczenia, z długością uprzedniej aktywności zawodowej. W większości krajów OECD maksymalny okres udzielania świadczeń dla bezrobotnych zależy obecnie od długości okresu poprzedniego zatrudnienia. W niektórych przypadkach wiek osoby zainteresowanej jest również czynnikiem brany pod uwagę. Okres udzielania świadczeń może wynosić nawet 5 lat w przypadku pracowników starszych, którzy opłacali składki przez wiele lat, w takich krajach jak Francja i Holandia. Okres ten może być praktycznie nieograniczony, tak jak w Belgii. W niektórych krajach, tak jak w Grecji, Irlandii i Wielkiej Brytanii, prawo do zasiłku nabywane jest po upływie wieloletniego okresu oczekiwania. W krajach, w których wysokość świadczeń związana jest z wynagrodzeniem, wysokość świadczenia na początku okresu bezrobocia jest zmienna. We Włoszech, Irlandii i Grecji wysokość ta sytuuje się między 20 a 50 procent poprzedniego wynagrodzenia brutto; w Danii osiąga 90 procent poprzedniego wynagrodzenia. Wysokość świadczenia w Niemczech i Wielkiej Brytanii regulowana jest pewnymi nietypowymi przepisami. W Niemczech zależy nie od wysokości wynagrodzenia brutto, ale od wysokości wynagrodzenia netto, zaś w Wielkiej Brytanii nie jest związana z wynagrodzeniem, ale jest świadczeniem zryczałtowanym. W takich krajach jak Belgia, Hiszpania i Francja, wysokość świadczenia spada wraz z wydłużaniem się okresu bezrobocia. Jest to reakcja na zwiększanie się stopy bezrobocia długoterminowego.⁷

Świadczenia dla bezrobotnych rodzą niektóre z najbardziej kontrowersyjnych politycznie pytań, z którymi stykają się PSZ. Z jednej strony świadczenia umożliwiają uniknięcie ubóstwa i znajdują uzasadnienie z punktu widzenia

⁶ O'Leary i Wandner: op. cit. strona 603.

⁷ European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies No 43F (Berlin, Komisja Europejska, jesień 1993). Ponadto, nieco przestarzała, ale jasna i szczegółowa analiza tych zagadnień jest zamieszczona w OECD: *Employment outlook* 1991 (Paryż, OECD, 1991), rozdział 7.

rynku pracy, ponieważ dostarczają one wsparcia osobom nie mającym pracy, w okresie wzmózonego poszukiwania pracy. Ponadto, pomagają one również pracownikom zachować równowagę psychiczną i szacunek dla samego siebie. Z drugiej strony, coraz silniejsza jest obawa, że wydłużające się okresy korzystania ze świadczenia osłabiają wolę podjęcia pracy i stawiają pod znakiem zapytania skuteczność zachęt do pracy. PSZ są w coraz większym stopniu odpowiedzialne za zapobieganiu negatywnemu wpływowi, udzielanych świadczeń na motywację do podjęcia pracy.

Rola PSZ w udzielaniu świadczeń dla bezrobotnych

Na potrzeby tego opracowania musimy zwrócić uwagę na trzy role, jakie mogą odgrywać PSZ jeżeli chodzi o świadczenia dla bezrobotnych: pomoc przy poszukiwaniu pracy lub znalezieniu ponownego zatrudnienia; zachowanie praw do świadczeń oraz weryfikacja, czy faktycznie praca jest poszukiwana; ogólne zarządzanie systemem świadczeń dla bezrobotnych. Dwie pierwsze role są pełnione najpowszechniej, ponieważ uwaga przykładana do reintegracji ludności czynnej zawodowo zgodna jest z celami innych zadań PSZ. Jednakże, nawet jeżeli ogólne zarządzanie świadczeniami dla bezrobotnych spoczywa na PSZ w takich krajach jak Stany Zjednoczone, Kanada i Norwegia, to w innych krajach zarządzanie to jest sprawowane przez odrębne władze administracyjne.

Usługi pomocy w poszukiwaniu pracy i ponownym zatrudnieniu

Celem tych usług jest ułatwienie ponownego zatrudnienia świadczeniobiorców świadczeń dla bezrobotnych; aby osiągnąć ten cel może być podejmowanych wiele działań. (Aby zapoznać się z różnymi działaniami związanymi ze świadczeniem tych usług, patrz „Pomoc indywidualna lub pomoc intensywna” w rozdziale 6). Ponadto, pośrednictwo pracy jest ważną usługą w procesie przywracania bezrobotnych do pracy (patrz rozdział 4). To, co różni działania podejmowane w różnych krajach jeżeli chodzi o świadczenia dla bezrobotnych, to oczekiwania jeżeli chodzi o ponowne zatrudnienie. Różnice te mogą dotyczyć długości okresu wypłacania świadczeń i ich wysokości, intensywności oczekiwanych wysiłków w zakresie poszukiwania pracy oraz ukierun-

kowania działań na niektórych poszukujących pracy w zakresie ponownego zatrudnienia.

Różnorodność stosowanych metod udzielania pomocy w poszukiwaniu pracy w krajach członkowskich była przedmiotem badania OECD w 1998 roku.⁸ Odpowiedzi uzyskane z 24 krajów ukazały różnorodność metod. Jeżeli chodzi o wstępną rejestrację osób wnioskujących o przyznanie świadczeń dla bezrobotnych, niemal wszystkie państwa zobowiązują do rejestracji w PSZ w celu objęcia zawodowym pośrednictwem pracy, co jest wstępnym warunkiem wypłaty świadczeń. W niektórych krajach podejmowane są działania w celu natychmiastowego znalezienia pracy dla osób poszukujących, ale w większości krajów takie działanie nie jest podejmowane w momencie wstępnej rejestracji. Szczegółowa rejestracja, dla celów pośrednictwa pracy, oraz wyjaśnienie praw i obowiązków bezrobotnego odbywa się w większości krajów w następnym tygodniu po dokonaniu wstępnej rejestracji. W niektórych krajach, takich jak Austria, Belgia (Wallonia), Dania, Finlandia, Nowa Zelandia, Polska, Szwecja i Szwajcaria może upłynąć dodatkowy okres, dwutygodniowy lub dłuższy. Australia i Holandia wykorzystują takie spotkanie w celu sporządzenia profilu poszukującego pracy, zaś Austria, Belgia, Finlandia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania i Szwajcaria wykorzystują spotkanie do sporządzenia planu działania.

Grupowe spotkania informacyjne na tematy takie jak metody poszukiwania pracy, prawa i uprawnienia poszukujących pracy, programy rynku pracy i wspieranie pracy na własny rachunek, odbywają się zwykle we wstępnym okresie bezrobocia w Australii, Belgii (Flandria), w Kanadzie, Danii, Finlandii, na Węgrzech i w Polsce. Spotkania te prowadzone są dla wyselekcjonowanych grup w Austrii, Stanach Zjednoczonych, Grecji, Luksemburgu, Portugalii, Wielkiej Brytanii i Szwajcarii.

Częstotliwość obowiązkowych intensywnych spotkań w okresie bezrobocia jest różna, zależnie od kraju. W niektórych krajach, takich jak Australia, Hiszpania, Finlandia, Holandia i Wielka Brytania, spotkania takie odbywają się w ustalonych terminach, w okresie bezrobocia. W innych krajach, takich jak Niemcy, Austria, Dania, Nowa Zelandia, Norwegia i Szwecja, przyjęto stałe zasady jeżeli chodzi o maksymalne odstępy między spotkaniami. Aby skłonić

⁸ OECD: *Interventions in the unemployment spell managed by the public employment service*, ELSA Committee Discussion Paper (Paryż, OECD, 1999).

poszukujących pracy do utrzymywania kontaktu, jako warunku nieprzerwanego uzyskiwania świadczeń, przewiduje się również intensywne spotkania, tak jak w Republice Korei, Szwajcarii, Hiszpanii i na Węgrzech. Nawet jeżeli dobrowolne spotkania są tak samo częste jak spotkania obowiązkowe w Luksemburgu, Portugalii i w Szwecji, to w większości innych krajów nie stosuje się tego.

Indywidualne plany działania na rzecz zatrudnienia wypracowywane są dla wszystkich bezrobotnych w ciągu około miesiąca od wstępnego zarejestrowania się, w Austrii, na Nowej Zelandii, w Wielkiej Brytanii i w Szwajcarii. Są one z kolei bardzo selektywne (na podstawie profilu lub innej metody wyboru) w Australii i Polsce, zaś w Kanadzie i na Węgrzech proponowane są na zasadzie dobrowolności. Plan działania wypracowywany jest po upływie czterech do sześciu miesięcy bezrobocia w Finlandii, Norwegii, Holandii, Portugalii i w Republice Czeskiej. W Niemczech, Republice Korei, Hiszpanii i w Polsce rzadko wykorzystuje się plany działania, nawet odnośnie bezrobotnych długoterminowo. Znaczenie przywiązywane do tych planów działania jest bardzo różne. Niektóre kraje przeprowadzają oceny i udzielają porad, w innych przykłada się wagę do wysiłków w zakresie poszukiwania pracy, zaś w jeszcze innych podkreśla się, że udział w aktywnym programie rynku pracy jest niezbędnym, jeżeli praca nie została znaleziona w inny sposób.

Obowiązkowe pośrednictwo pracy, w ramach aktywnego programu rynku pracy, następuje po upływie 12 miesięcy bezrobocia w Danii, 6 miesięcy w Luksemburgu, 7 miesięcy w Szwajcarii i 24 miesięcy w Wielkiej Brytanii.⁹ W Australii, Norwegii i w Holandii jest prawdopodobne, że około połowa bezrobotnych znajdzie pracę dzięki programowi po około roku bezrobocia. W krajach, w których nie ma szczegółowych rozwiązań dotyczących realizacji aktywnych programów rynku pracy, doradcy PSZ mogą zdecydować o dacie obowiązkowego podjęcia realizacji programu, zależnie od indywidualnego przypadku.

Sposób monitorowania działań podejmowanych w celu znalezienia pracy przez bezrobotnego w ramach realizacji aktywnego programu rynku pracy, jest różny w różnych krajach: w Holandii uczestnicy zobowiązani są poszukiwać pracy w okresie szkolenia lub zatrudnienia subwencjonowanego; w Danii

⁹ W Wielkiej Brytanii zdarza się to wcześniej jeżeli chodzi o osoby mogące korzystać z programu „*New Deal*”, to znaczy osoby młode, mające mniej niż 25 lat, zarejestrowane w programie obowiązkowym po upływie 6 miesięcy.

i Luksemburgu uczestnikom mogą zawsze być przedstawiane oferty pracy; w Danii sankcje w przypadku odmowy podjęcia zatrudnienia są bardzo dotkliwe. W Szwajcarii i w niektórych programach australijskich uczestnicy muszą zawsze zdawać sprawę z podejmowanych przez nich działań w zakresie poszukiwania pracy, nawet jeżeli częstotliwość kontroli jest zmniejszona.¹⁰

Ewolucja, jaka dokonała się ostatnio w Wielkiej Brytanii, pokazuje dobrze, w jaki sposób kryteria aktywnego poszukiwania pracy zostały zaostrzone. Po przyjęciu ustawy z 1995 roku o osobach poszukujących pracy, Wielka Brytania zmuszona była skonsolidować swoje systemy ubezpieczenia na wypadek bezrobocia i pomocy dla bezrobotnych oraz powiązać aktywne i pasywne elementy polityki rynku pracy. Znaczna większość uczestników programu ma raczej prawo do pomocy dla bezrobotnych (pod warunkiem związanym z wysokością dochodów) niż prawo do ubezpieczenia (uzależnionego od składek), ale osoby należące do tych obu grup obsługiwane są w *Jobcentres* przez pracowników służb zatrudnienia i instytucji udzielających świadczeń, pracujących w zespołach i wykorzystujących to, co nazywa się „aktywnym systemem świadczeń” – koniecznym warunkiem uzyskiwania zasiłku. Rejestracja przypomina „nowy wywiad z poszukującym pracy”, w trakcie którego poszukujący pracy i doradca służb zatrudnienia negocjują „porozumienie z poszukującym pracy”.

Po zawarciu tego porozumienia następują dwie cotygodniowe kontrole, uzupełniane przez pogłębiony wywiad po upływie 13 tygodni oraz przez „wywiad ponownego rozpoczęcia” w sześć miesięcy później. Działania uzupełniające przewidziane są w 12 i 24 miesiącu, zależnie od przypadku. Jeżeli doradca sądzi, że poszukujący pracy nie spełnia warunków, by otrzymywać pomoc na rzecz zatrudnienia, może odesłać go do urzędnika, który stwierdza, czy poszukujący pracy nie powinien zostać pozbawiony praw. Regularny i coraz bardziej intensywny kontakt ze służbami zatrudnienia ma zachęcić poszukujących pracy do znalezienia pracy i możliwie szybkiego podniesienia zdolności do podjęcia pracy. Musi również umożliwić służbie zatrudnienia zidentyfikowanie tych, którzy wymagają dalej idącej pomocy i podjęcia intensywniejszych działań na rzecz zwiększenia zdolności podjęcia proponowanej pracy. Równoległe z tymi działaniami, realizowane są programy w ramach „*New Deal*”. (Patrz „programy pomocy w znalezieniu zatrudnienia” w rozdziale 6).

¹⁰ OECD: *Interventions in the unemployment spell managed by the public employment service* (Paryż, OECD, 1999).

W niektórych krajach pomoc w znalezieniu pracy świadczona jest osobom uznanym za najbardziej potrzebujące, w sposób bardziej selektywny. Nawet jeżeli w niektórych krajach osobom wnioskującym o świadczenia proponowane są usługi pomocy w ponownym zatrudnieniu na zasadach ogólnych, zdarza się, że selekcjonuje się szczególne podgrupy osób bezrobotnych, w celu podjęcia działań intensywnych.

W Republice Czeskiej, Hiszpanii i Holandii znaczna część ludności jest uważana za szczególnie wrażliwą. W Holandii liczni poszukujący pracy mogą być uważani, na podstawie sporządzanych profili, za nie będących w stanie niezwłocznie podjąć pracy i że wobec tego wymagają dodatkowej pomocy. (Patrz „Innowacje oraz dobre praktyki PSZ” w rozdziale 4.) W Stanach Zjednoczonych, około 30 procent nowo rejestrowanych jest ocenianych dzięki sporządzaniu profili. W Wielkiej Brytanii zakres różnych programów w ramach „*New Deal*” i procedury traktowania poszczególnych przypadków powodują, że dostęp niektórych grup lub jednostek jest priorytetowy. W Belgii edukacja, wiek i doświadczenie zawodowe są wykorzystywane jako kryteria tworzenia grup celowych. W Australii istnieje pewna liczba programów adresowanych do grup szczególnych, a Nowa Zelandia przyznaje pierwszeństwo osobom pochodzenia maoryskiego. Osoby niepełnosprawne stanowią ważną grupę, traktowaną priorytetowo w Szwecji.¹¹

Wiele krajów analizowało możliwość wykorzystywania metod statystycznych w identyfikowaniu jednostek, którym grozi długi okres bezrobocia i które, wobec tego, mogłyby we wstępnym okresie bezrobocia korzystać z pomocy w zakresie ponownego zatrudnienia lub innych form pomocy. Kilka krajów, zwłaszcza Australia, Kanada i Stany Zjednoczone wprowadziły do istniejących programów pewne odmiany tego pomysłu. Idea „sporządzania profilu” w Stanach Zjednoczonych zmierza do ograniczenia kosztu oceny i kierowania do innych służb oraz zmierza do bardziej efektywnej integracji działań różnych służb.

Dzięki inicjatywie sporządzania profili w Stanach Zjednoczonych, znanej wcześniej pod nazwą „Usługi sporządzania profili pracowników i ponownego zatrudnienia” (WPRS), stany podejmują działania prewencyjne w celu wsparcia osób otrzymujących świadczenia z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w skracaniu okresu braku aktywności zawodowej. Program iden-

¹¹ Ibid., strona 14.

tyfikuje – dzięki metodom statystycznym – osoby otrzymujące świadczenia z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, najbliższe utraty ich praw do świadczeń; kierowane są one obowiązkowo do służb ponownego zatrudnienia. Świadczeniobiorcy są w ten sposób kierowani do służb ponownego zatrudnienia w kolejności zidentyfikowania, aż do momentu wyczerpania możliwości obsłużenia ich przez agencje lokalne. Osoby otrzymujące świadczenia z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia korzystają więc z usług na rzecz ponownego zatrudnienia, dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb. Jeżeli chodzi o stanowe instytucje zabezpieczenia społecznego i zatrudnienia, nowy program oznacza zasadniczą zmianę sposobu przeznaczania zasobów i udzielania świadczeń. Programy podobne do WPRS były planowane w innych krajach, ale do dnia dzisiejszego tylko dwa kraje, Australia i Kanada, zrealizowały programy wykorzystujące metody statystyczne do wczesnej identyfikacji osób zagrożonych przedłużającym się bezrobociem. Niektóre kraje, takie jak Wielka Brytania, stwierdziły, że dokładność przewidywań uzyskiwanych dzięki ich modelom profilu statystycznego była niższa niż zakładana.

Sporządzanie profili jest bardziej użyteczne w krajach stosujących ostrzejsze kryteria dostępu poszukujących pracy do pomocy w szkoleniu i w poszukiwaniu pracy na początku okresu bezrobocia. W konsekwencji, takie kraje jak Niemcy, Francja i Szwecja, które udzielają pomocy wszystkim bezrobotnym już od momentu rejestracji, nie uważają, że użyteczne jest sporządzanie profili jako środka umożliwiającego identyfikowanie świadczeniobiorców, którzy powinni być traktowani priorytetowo. Jednakże kraje te mogą dostrzec użyteczność metody w toku oceny potrzeb użytkowników oraz zalecania bardziej efektywnego łączenia usług świadczonych jednostkom.¹²

Zachowanie prawa do świadczeń i kontrola poszukiwania pracy

Drugą rolą spełnianą przez PSZ w zakresie wypłacania zasiłków dla bezrobotnych jest zapewnienie zachowania praw do świadczeń przez osoby bezrobotne i kontrola poszukiwania przez nie pracy. Oznacza to konieczność wypracowania norm i nakładania sankcji, w celu upewnienia się, że osoby wnioskujące o zasiłki dla bezrobotnych poszukują pracy i że przyjmują oferty odpowiedniej pracy. Celem jest przeciwdziałanie utracie motywacji do pracy,

¹² European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies No 60F (Berlin, Komisja Europejska, zima 1993).

związanej z zapewnionym wsparciem dochodowym i zagwarantowanie, by poszukujący pracy zaznajamiali się z możliwościami podjęcia pracy. W tym celu, osoby wnioskujące o świadczenia dla bezrobotnych muszą zwykle zarejestrować się w PSZ jako poszukujące pracy. Stosowane są różne rozwiązania (po ustaleniu możliwości i zdolności do podjęcia pracy), aby skłonić poszukujących pracy do zdawania relacji z podejmowanych przez nich działań w celu znalezienia pracy oraz by zobowiązać ich do przyjmowania ofert pracy. W niektórych przypadkach wnioskujący o zasiłki dla bezrobotnych zobowiązani są do przyjęcia odpowiedniej oferty pracy jako warunku kontynuacji uzyskiwania świadczeń. Stosowanie odpowiednich sankcji związanych z testami zatrudnienia jest bezpośrednio związane ze świadczeniem usług polegających na pomocy w poszukiwaniu pracy lub znalezieniu ponownego zatrudnienia.

Różnorodność warunków zachowywania praw do świadczeń oraz sposobów kontroli faktycznego poszukiwania pracy, stosowanych w państwach członkowskich, była badana przez OECD w 1999 roku.¹³ W 24 krajach, które udzieliły odpowiedzi, procedury są bardzo różne. Notyfikacja podtrzymania wniosku o udzielanie świadczeń następuje zwykle co dwa tygodnie lub raz w miesiącu, czasami zdarza się, że jest to raz na tydzień, jak w Nowej Zelandii i w Stanach Zjednoczonych bądź raz na kwartał, jak w Hiszpanii. W Holandii i na Węgrzech częstotliwość kontroli jest pozostawiona do uznania władz lokalnych. W Niemczech i w Republice Czeskiej nie ma odrębnej procedury notyfikowania podtrzymania wniosku o udzielanie świadczeń. Notyfikacji podtrzymania wniosku o udzielanie świadczeń dokonuje się przez telefon w Nowej Zelandii i w niektórych regionach Kanady oraz Stanów Zjednoczonych; na piśmie w Danii, Finlandii, Norwegii, Portugalii, Szwecji i w niektórych regionach Kanady oraz Stanów Zjednoczonych. Osobiste wizyty wymagane są w Australii, Austrii, Belgii, Republice Korei, Hiszpanii, Grecji, na Węgrzech, w Luksemburgu, Polsce, Wielkiej Brytanii i Szwajcarii.

Sposoby, w jaki notyfikowane są działania na rzecz poszukiwania pracy, są zróżnicowane. W Australii, Republice Korei, Stanach Zjednoczonych, na Nowej Zelandii, w Holandii, Wielkiej Brytanii i Szwajcarii inicjatywy w zakresie poszukiwania pracy są elementem procedury notyfikacji podtrzymania wniosku o udzielanie świadczeń. Jednakże w Niemczech, Austrii, Danii, Norwegii, Polsce i Szwajcarii notyfikacja taka jest rzadka i często wpisuje się

¹³ OECD: *Interventions in the unemployment spell ... op. cit.*

w ramy spotkania na tematy ogólne. W Belgii, Hiszpanii, Grecji, Finlandii, na Węgrzech, w Luksemburgu, Portugalii i Republice Czeskiej nie jest konieczne informowanie o samodzielnie podjętych działaniach w zakresie poszukiwania pracy. Dowody żądane na potwierdzenie działań w zakresie poszukiwania pracy są różne, w zależności od kraju. Począwszy od ustnego wyliczenia kontaktów z pracodawcami, poprzez sprawozdania pracodawców, do przedstawiania pisemnych wniosków o zatrudnienie.¹⁴

Bardziej szczegółowy opis procedur przedstawiony jest na przykładzie Norwegii. Osoby wnioskujące o przyznanie świadczeń dla bezrobotnych muszą co dwa tygodnie wysłać pocztą sprawozdanie z poszukiwania przez nie pracy. Zaleca się aktywne poszukiwanie pracy i gotowość bezzwłocznego podjęcia pracy. Wnioskujący o świadczenie, który odmawia przyjęcia oferty odpowiedniej pracy lub oferty udziału w programie rynku pracy, nie może dalej otrzymywać świadczeń. PSZ stosuje jednakowe zasady w przypadkach, gdy osoba wnioskująca o świadczenia dla bezrobotnych może być przeniesiona lub przyjąć wynagrodzenie niższe jako warunek zatrudnienia. Przestrzeganie tych zasad zostało wzmocnione w związku z poprawą sytuacji gospodarki norweskiej w ostatnich latach.

Zarządzanie systemem zasiłków dla bezrobotnych

Ja wskazuje to tablica 7.1, w trzech z 12 zbadanych krajów, PSZ zarządzają całymi systemami świadczeń dla bezrobotnych. W każdym z tych trzech krajów system jest systemem ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, nie jest zaś systemem pomocy dla bezrobotnych lub systemem mieszanym. W Kanadzie i Stanach Zjednoczonych zarządzanie ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia (lub ubezpieczeniem zatrudnienia, jak przemianowano je w Kanadzie), było zawsze integralną częścią zadań PSZ.

Do zasadniczych funkcji związanych z zarządzaniem ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia należy zbieranie składek, określanie wysokości świadczeń, kontrola posiadania praw do świadczeń i poszukiwania pracy. Jeżeli chodzi o trzy zadania, które nie zostały przeanalizowane w poprzedniej części, w ostatnich latach działania reformatorskie podjęte zostały w takich krajach jak Kanada i Stany Zjednoczone, przede wszystkim w celu podniesienia efektywności i zrjonalizowania sposobów finansowania. Jedną z najbardziej ude-

¹⁴ Ibid., strona 7.

rzających inicjatyw podjętych w Stanach Zjednoczonych było wprowadzenie systemu składania wniosków przez telefon. (Patrz załącznik IV.21.)

Dla celów składania wniosków Kanada wykorzystuje samoobsługowe komputery w biurach lokalnych, dzięki temu zarządzanie ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia jest modernizowane. Wnioski mogą mieć postać formularza lub, co zdarza się coraz częściej, formę elektroniczną, dostępną w terminalu informatycznym w biurze lokalnym. Testowane jest również składanie wniosków przez komputer. Co dwa tygodnie trzeba wysyłać sprawozdanie lub wypełniać fiszki dotyczące poszukiwania pracy. Sprawozdania te lub fiszki są składane w biurze lokalnym ale, coraz częściej, są wypełniane telefonicznie dzięki interaktywnemu systemowi przycisków i głosowemu systemowi rozpoznawania.

Aby jeszcze bardziej zrewolucjonizować procedurę składania wniosków, kraje uprzemysłowione wykorzystują metody takie jak internet, w celu zmodernizowania systemu pobierania składek i uproszczenia zobowiązań pracodawców np. składania sprawozdań.

Wnioski: tendencje i problemy

Świadczenia dla bezrobotnych rodzą poważne problemy polityczne, z których wiele wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Rozpatrujemy tu kwestie, które dotyczą przyszłości PSZ. W rozdziale 1 pokazaliśmy, jak relacja między świadczeniami dla bezrobotnych a PSZ miała zasadnicze znaczenie dla historii PSZ. Uwaga Churchilla, że PSZ i ubezpieczenie na wypadek bezrobocia były jak kobieta i mężczyzna, ma w sobie ziarno prawdy ale, tak jak w wielu prawdziwych małżeństwach, między partnerami powstawały często napięcia. Pośrednictwo pracy wymaga podejścia biznesowego i położenia akcentu na nawiązanie ścisłych związków między pracodawcą a poszukującymi pracy. Systemy zasiłkowe, z ich istoty, wymagają rygorystycznego stosowania zasad, w tym czasem nakładania sankcji. W pewnym sensie PSZ są właściwie umiejscowione, aby odgrywać rolę kontrolera, z uwagi na ich usytuowanie jako pośrednika na rynku pracy. Ale odgrywanie tej roli powoduje ryzyko oderwania PSZ tak od pracodawców, jak i od poszukujących pracy, a więc bycie mniej efektywnym w wypełnianiu innych zadań. Tak jak to wskazano w roz-

dziale 1, niepokój związany z tym ryzykiem spowodował, że rządy Kanady, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii oddzieliły na jakiś czas funkcje wypłacania zasiłków dla bezrobotnych od podejmowania działań związanych z zatrudnieniem.

Obecnie sprawom został przywrócony właściwy porządek. Ryzyko pogorszenia obrazu służb pośrednictwa pracy jest uważane za mniej ważne, niż niebezpieczeństwo osłabienia wysiłków na rzecz wspierania powrotu bezrobotnych do pracy. Zasadnicze znaczenie ma znalezienie odpowiedniej równowagi między stojącymi w sprzeczności celami, jakimi jest udzielanie wsparcia dochodowego oraz wspieranie ponownego zatrudnienia. Strategie obejmują zaostrzenie zasad dotyczących nabywania prawa do świadczeń, ograniczanie okresu udzielania świadczeń, zaostrzenie wymogów w zakresie poszukiwania pracy i bardziej stanowcze ściganie nadużyć. Ponadto, osiągnięcie tych celów wspiera wzmocnianie związków z aktywnymi programami rynku pracy, poprzez sporządzanie profili i realizację innych działań zalecanych przez OECD.

Nie oznacza to koniecznie, że PSZ muszą zarządzać zasiłkami dla bezrobotnych. Można znaleźć poważne argumenty za tym, by powierzyć zarządzanie tymi świadczeniami innej instytucji. Ale obecnie panujące przekonanie zmierza do faworyzowania ścisłego partnerstwa co najmniej między zarządzającymi ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia, PSZ i koncepcją „jednego okienka”, związaną z przekazywaniem zadań na szczebel lokalny.

Aby popierać ścisłe partnerstwo, należy stale analizować, kto spośród wnioskujących o świadczenia dla bezrobotnych najbardziej potrzebuje usług w zakresie wspierania ponownego zatrudnienia i jakie usługi dla jakich grup są najbardziej efektywne. W szczególności, trzeba pamiętać, że system zasiłków dla bezrobotnych został istotnie rozwinięty z powodu cykliczności bezrobocia. Niektóre kraje napotykają trudne wyzwanie związane z koniecznością dostosowywania ich systemów ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, tak aby stawić czoła bezrobociu strukturalnemu. Oznacza to głębsze i trwalsze zmiany przebiegu karier zawodowych licznych pracowników.

Jeżeli chodzi o kraje przodujące w automatyzacji składania wniosków, istotne będzie monitorowanie wpływu tych innowacji na kwestie wykraczające poza podniesienie efektywności działania administracji i kontrolę kosztów. Choć Stany Zjednoczone i Kanada stosują załatwianie wniosków przez telefon, prowadzone są dyskusje i badania na temat sposobów elektronicznej obsługi wniosków. Wkrótce będzie możliwe składanie, przez bezrobotnych pracowni-

ków, wniosków przez internet. Kiedy uregulowane zostaną kwestie związane z bezpieczeństwem, stosunkowo łatwo będzie bezrobotnemu wysłać wniosek o przyznanie zasiłku dla bezrobotnych z jego osobistego komputera lub z komputera dostępnego w ośrodku „jednego okienka”, bibliotece lub jakimkolwiek urzędzie publicznym.

Zanim upowszechnią się te nowe zautomatyzowane systemy, trzeba będzie rozwiązać ważniejsze problemy. W Stanach Zjednoczonych, gdzie innowacje administracyjne są najbardziej zaawansowane, niektórzy pracodawcy wyrażali obawy, że wstępne wnioski składane przez telefon mogą zwiększyć podatność systemu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia na oszustwa i nadużycia; zażądali oni, by ocenione zostały: wpływ systemu wniosków telefonicznych na koszty realizacji programu, stopa błędów i na jaki okres składane są wnioski. Ogólniejsza kwestia to to, czy ograniczenie kontaktów osobistych między wnioskodawcami-świadczeniobiorcami a tymi, którzy załatwiają wnioski nie spowoduje osłabienia zachęt do ponownego zatrudnienia lub, czy istnieją inne efektywne metody osiągnięcia tego samego celu.

Tak jak to się dzieje w niektórych krajach, programy udzielania zasiłków długoterminowo bezrobotnym są racjonalizowane jeżeli chodzi o sposób zarządzania nimi; są one też integrowane z innymi programami realizowanymi przez PSZ. Programy te są wprowadzane po raz pierwszy w innych krajach, w tym w niektórych krajach Europy środkowej i, ostatnio, w krajach azjatyckich, takich jak Republika Korei. Kraje, które doświadczały szybkiego wzrostu bezrobocia i ubóstwa po raz pierwszy od dziesiątków lat, uważają wprowadzanie programów za element systemu zabezpieczenia społecznego, umożliwiający zwalczanie skutków wprowadzania gospodarki rynkowej i otwarcia na mniej stabilną gospodarkę światową. Jednakże, kraje te są również świadome konieczności zachęcania bezrobotnych do szybkiego powrotu na rynek pracy; co oznacza konieczność jednoczesnego wprowadzania innych programów dostosowawczych rynku pracy, w celu uzupełnienia systemu zasiłków dla bezrobotnych.

Podsumowując, zarządzający PSZ powinni ściśle współpracować w toku kształtowania polityki wypłacania zasiłków dla bezrobotnych. We współczesnym świecie jest mało prawdopodobne, że będą oni mogli odsunąć się od wypłacania zasiłków dla bezrobotnych, bez względu na to, czy zarządzają całym systemem, czy tylko jego częścią. Przeciwnie, muszą upewnić się, z jednej stro-

ny, czy PSZ, odgrywając rolę polegającą na udzielaniu pomocy i zachęcaniu ludzi do przejścia od ochrony socjalnej do zatrudnienia, spełniają oczekiwania polityków i decydentów politycznych. Z drugiej strony, muszą być wyczuleni na negatywny wpływ, jaki może mieć udział w kontroli udzielania zasiłków dla bezrobotnych, na sposób postrzegania PSZ przez użytkowników i zapobiegać temu, na tyle na ile jest to możliwe. Napięcia między różnymi rolami będą się utrzymywać, ale konieczne jest, by zarządzający PSZ byli ich świadomi i by próbowali minimalizować ich skutki.

8

Organizacja i zarządzanie służbami

... funkcjonowanie staje się tak trudne dla instytucji już istniejących i dla tych, które pracują na ich rzecz: ziemia może usunąć się tak szybko spod ich stóp. Konkurencja i radykalne innowacje mogą pojawić się nagle, grożąc tożsamości i celowi istniejących instytucji ... instytucje te muszą bardzo szybko uczyć się i odnawiać się bez przerwy.¹

Wstęp

Brak stabilności jest obecnie kontekstem funkcjonowania licznych instytucji; PSZ nie uciekają od tej reguły. Zarządzanie PSZ stało się jednym z zadań stawiających największe wyzwania. Konkurencyjne wobec siebie potrzeby, ograniczone zasoby i silne wpływy bez końca stawiają wyzwania czasowi i pomysłowości zarządzających PSZ którzy, niestety, doskonale zdają sobie sprawę, że nie mogą spełnić wszystkich oczekiwań. Zarządzający ci odgrywają podwójną rolę. Z jednej strony, w porozumieniu z przedstawicielami władz publicznych, partnerami społecznymi oraz z ich własnymi zwierzchnikami i pracownikami, uczestniczą w kształtowaniu wszelkiego rodzaju działań podejmowanych na rynku pracy. Z drugiej strony, gdy zostanie ustalony rodzaj tych działań, może im zostać powierzona ich realizacja.

Rola PSZ w kształtowaniu i świadczeniu usług nie może być uznawana za oczywistość. Proces planowania polityki rynku pracy zmienia się i coraz bardziej nabiera charakteru strategicznego, w coraz większym stopniu zwracana jest uwaga na elastyczność, konkurencję, decentralizację oraz wyczerpanie na potrzeby użytkowników i rynku pracy. W oczach rządu centralnego, PSZ mogą być tylko jedną z wielu instytucji świadczących usługi w środowisku, w którym złożone partnerstwo i rozwiązania w zakresie podwykonawstwa mogą być konieczne, aby usługi były świadczone w sposób efektywny.

¹ C. Leadbeater: *Living on the air: The new economy* (Londyn, Viking, 1999), strony 23–24.

Osiągnięcie wyników w takim środowisku wymaga innego podejścia do zarządzania oraz głębokich zmian kultury organizacji. Większość ustandaryzowanych PSZ przeszła już fazę funkcjonowania organizacji, w której ustandaryzowane i ustrukturyzowane usługi, procedury i procesy stanowią normę dla wszystkich biur lokalnych. Oznaczało to pracę w ramach ustandaryzowanej struktury hierarchicznej na szczeblu regionalnym i siedziby głównej, bez względu na to, jak kształtowało się otoczenie gospodarcze i społeczne. W ostatnich latach uznano, że ustandaryzowana organizacja nie daje efektów, których spodziewano się. Jest ona wobec tego w toku zastępowania – lub już została zastąpiona – bardziej elastycznym podejściem do świadczenia usług, dostosowanym do lokalnych warunków i potrzeb. Istotnym elementem tej restrukturyzacji jest wdrożenie kultury jakości, przy czym akcent położony jest na potrzeby użytkowników. W zmieniających się warunkach zasoby PSZ muszą być umiejętnie wykorzystywane. Do zasobów tych zalicza się: motywację i doświadczenie pracowników, nowe technologie informacyjne i w zakresie porozumiewania się, wygląd i jakość biur PSZ. Ten ostatni element wiele mówi użytkownikom o samej organizacji.

W niniejszym rozdziale rozpatrujemy kontekst, w jakim PSZ są zarządzane oraz w jaki sposób należy podjąć napotymane wyzwania organizacyjne i w zakresie zarządzania. Nasze informacje oparte są na ocenie praktyki niektórych krajów, ale dobre praktyki istnieją nie tylko w tych krajach. Podjętych zostało wiele kwestii jednakże zakres naszej analizy musiał zostać ograniczony ze względów praktycznych. W części dotyczącej publicznych ram i odpowiedzialności, analizujemy kto jest uczestnikiem, jak przebiega planowanie strategiczne i operacyjne, ocena wyników i ocena programów. Podjęte zostały kwestie organizacyjne, takie jak decentralizacja, integracja służb i konkurencyjność w dziedzinie świadczenia usług, jak również strategie zarządzania, takie jak zarządzanie jakością, następnie technologie informacyjne i porozumiewania się, szkolenie i doskonalenie pracowników.

Ramy i odpowiedzialność publiczna

Uczestnicy

Zanim zajmiemy się kwestią wewnętrznego zarządzania, musimy przeanalizować zakres odpowiedzialności PSZ oraz sposób, w jaki nakładane są na

nie zadania. Świat dyrektora PSZ jest złożony z wielu uczestników: polityków i urzędników, którym powierzono kontrolę PSZ; osób bezpośrednio korzystających z usług PSZ; pracowników PSZ oraz organizacji świadczących usługi na rynku pracy; opłacających składki, którzy finansują usługi, w końcu, uczestników pośrednio reprezentujących różne grupy użytkowników w ramach procedur politycznych lub konsultacyjnych. Aby osiągnąć jakikolwiek cel, dyrektor PSZ musi być ekspertem w sztuce porozumiewania się z tymi wszystkimi partnerami.

Znaczenie wsparcia PSZ przez uczestników nie może nigdy zostać przecenione. Umożliwia ono, w znacznej mierze, trwałą sukces każdej nowej inicjatywy. Publiczne wsparcie jest szczególnie ważne, jeżeli ma być uzyskane poparcie polityczne i finansowanie, umożliwiające realizację celów organizacji. Pozytywne postrzeganie programów umożliwia wzmocnienie stanowiska PSZ i znacząco zwiększa szanse na sukces.

PSZ zwykle odpowiadają przed władzami publicznymi, które są najpoważniejszym uczestnikiem. W systemach parlamentarnych chodzi zwykle o ministra pracy, ale również jego doradcy mogą mieć znaczne wpływy. Są również inni politycy, przed którymi dyrektor odpowiada, w szczególności przedstawiciele organu ustawodawczego. Posłowie mogą przejawiać niewielkie lub żadne zainteresowanie codzienną realizacją programów i działań, ale ich zainteresowanie może zwiększyć się w zasadniczy sposób, jeżeli pojawiają się poważne problemy w zakresie zatrudnienia, szczególnie w okręgu wyborczym, który reprezentują. Ponadto, stosunki między dyrektorami PSZ a politykami mogą być skomplikowane poprzez fakt, że każdy inaczej mierzy sukces prowadzonych działań.

Użytkownicy są ważnymi uczestnikami. Dla PSZ klienci należą do różnych grup, często konkurencyjnych wobec siebie, gdy chodzi o korzystanie z usług. Użytkownicy obejmują poszukujących pracy, pracodawców i inne organizacje. Różne podgrupy użytkowników są konkurencyjne, gdy korzystają z usług. Ponadto, użytkownicy mogą nie tylko przedstawiać swoje stanowisko bezpośrednio PSZ, ale również mogą zwracać się do posłów i przedstawicieli partnerów społecznych.

Istnieją jeszcze trzy inne ważne grupy uczestników. Przede wszystkim są to pracownicy samych PSZ. Bez ich wsparcia największe wysiłki i zamiary dyrektorów PSZ spełzyłyby na niczym, zaś oczekiwane wyniki nie zostałyby

osiągnięte. Ponadto, pracownicy PSZ mogą tworzyć związki zawodowe, z którymi dyrektorzy PSZ będą musieli negocjować. Następnie, mamy organizacje, z którymi PSZ stowarzysza się w celu świadczenia usług (patrz rozdział 9), lub z którymi podpisuje umowy o podwykonawstwo w zakresie świadczenia usług (kwestia ta została omówiona dalej w niniejszym rozdziale). W końcu, mamy rady nadzorcze lub rady konsultacyjne, które grupują partnerów społecznych, jak i innych członków. (Analiza ich ról zawarta została w rozdziałach 3 i 9).

Planowanie strategiczne i operacyjne

Politycy każdego rządu ustalają wartości i politykę, jakie PSZ mają wdrażać. Zasadniczo, wartości te i polityka są określane w sposób ogólny, bez wskazywania wyników lub precyzyjnych celów. Zarządzający PSZ musi przełożyć je na bardziej szczegółowe plany, w porozumieniu z najbliższymi doradcami ministra i innymi uczestnikami, zanim zostaną one przedstawione całej organizacji i społeczeństwu.

Tradycyjnie, PSZ większości krajów wypracowują operacyjne plany roczne lub dwuletnie, ukierunkowujące ich działania. Proces ten jest często realizowany równoległe z procedurą opracowywania budżetu. W Stanach Zjednoczonych rząd federalny żąda zwykle planów dwuletnich jeśli chodzi o duże programy, w tym te, które są realizowane przez PSZ. W większości krajów europejskich plany operacyjne są zwykle roczne. Jednakże konieczność szybkiego i efektywnego dostosowywania się do zmian zachodzących na zewnątrz wymaga planowania obejmującego dłuższe okresy. Coraz częściej zdarza się, że PSZ włączane są w planowanie strategiczne, nie tylko w celu zharmonizowania ich wewnętrznego planowania z rządową polityką gospodarczą i w zakresie zatrudnienia, ale również w celu dostosowania planów do rzeczywistości rynku pracy i nacisków wywieranych przez innych uczestników.

Planowanie strategiczne jest ustrukturyzowanym zastosowaniem myślenia strategicznego w organizacji, w celu wypracowania planu na przyszłość; często wpływ na nią ma koncepcja „zarządzania przez cele”. Koncepcja ta próbuje odpowiedzieć na trzy pytania: „gdzie jesteśmy obecnie”, „dokąd zmierzamy”, „w jaki sposób to osiągnąć”. Planowanie strategiczne może przyjmować różne formy, podany poniżej przykład obejmuje cztery fazy:

- „Faza oceny” to badanie organizacji w obecnym stanie, identyfikacja użytkowników i ocena sposobu, w jaki ich oczekiwania są zaspokajane. Obej-

muje ona również identyfikację tendencji, które mają wpływ na organizację, zwłaszcza mogących mieć wpływ na satysfakcję użytkowników w przyszłości jak, na przykład, ewolucja technologii, cechy demograficzne użytkowników, popyt na usługi oraz ograniczenia budżetowe. Umożliwia to przeanalizowanie obowiązujących zasad, którymi kierują się PSZ.

- W „fazie określania zasadniczych kierunków” wykorzystuje się informacje uzyskane w fazie oceny, w celu określenia zasadniczych kierunków, które zostaną przyjęte przez organizację. Te zasadnicze kierunki muszą zostać zatwierdzone przez odpowiadających za PSZ, ponieważ każdy z nich będzie musiał wspierać ich realizację.
- W „fazie identyfikacji celów” określone są cele (w horyzoncie maksymalnie 5 lat), zadania (w horyzoncie 3 do 5 lat) oraz „etapy działania” (w horyzoncie do jednego roku).
- W „fazie realizacji” dyrektorzy PSZ stają się „aktorami” i zarządzają udoskonaleniami i zmianami, odpowiednio do planu strategicznego.

Organizacja musi okresowo przeprowadzać planowanie strategiczne, np. co trzy lata. Odpowiednio należy organizować intensywne przeglądy, co kwartał lub co pół roku, skupiające się na sprawdzaniu i aktualizowaniu tego, co zostało zaplanowane, zależnie od potrzeby.

W 1998 roku Szwecja rozpoczęła taki proces oceny i zapewniła w nim udział pracowników wszystkich szwedzkich biur PSZ. Proces nazwany został „Dialog 98” i doprowadził do opracowania w ciągu roku podręcznika podejmującego takie kwestie jak jednolitość usług z punktu widzenia rekrutacji przez przedsiębiorstwa, rozwój wiedzy o zawodach i sektorze przedsiębiorstw, jak i odpowiedniość myślenia ekologicznego.² We Francji „*Contrat de Progrès*” między ANPE a ministerstwami pracy oraz finansów określa kierunki działania agencji na 4 lata.³ Umowa ta ma na celu przekształcenie ANPE w nowoczesne przedsiębiorstwo, świadczące usługi ukierunkowane na użytkowników, ma też

² Szwedzka Rada Rynku Pracy: *The public employment service in the 21st century: A discussion process within the Swedish labour market administration*, (Swedish Labour Market Board, ISEKen 1999: 7 www2.ams.se/ams/rapport_eng/index.html).

³ OECD: *Labour market policies: New challenges – Enhancing the effectiveness of active labour market policies: A streamlined public employment service*, dokument nie sklasyfikowany, przedstawiony w trakcie posiedzenia ministrów zatrudnienia, pracy i spraw społecznych, 14–15 października 1997, strony 14–15.

zwiększyć efektywność jej działania. Umowa określa zadania, takie jak rozszerzenie wachlarza usług, walka z wykluczeniem społecznym, modernizacja urządzeń informatycznych oraz decentralizacja zarządzania budżetem. Wśród innych zadań należy wymienić: zwiększenie liczby zgłaszanych miejsc pracy, w stosunku do łącznej liczby ofert pracy w gospodarce, trzykrotne zwiększenie liczby zgłaszanych ofert dotyczących stanowisk kierowniczych oraz ograniczenie wpływu pracy wykonywanej przez nadmiernie długi okres.

W Austrii plany strategiczne i operacyjne zostały dokładnie zintegrowane. Ogólne cele polityki rynku pracy, które mają być realizowane przez PSZ, zostały uzgodnione między instytucjami federalnymi a państwowymi na okres trzech lat. Następnie zostały precyzyjnie określone i wyrażone w formie zadań rocznych. Wskaźniki wykonania, oparte na tych celach, są monitorowane co kwartał, odpowiednio do stopniowej realizacji planu.

W konsekwencji uchwalenia w Stanach Zjednoczonych ustawy z 1998 roku o inwestycjach w zasoby ludzkie, wszystkie stany zobowiązane zostały do wypracowania planów rozwoju zasobów ludzkich, tak by wdrażać nowe ustawodawstwo. Niektóre stany wykorzystały planowanie strategiczne do wypracowania szerszych ram świadczenia usług w przyszłości. UE wdrożyła planowanie strategiczne, w formie wspólnych europejskich wytycznych w dziedzinie zatrudnienia, zastępujące jeden z etapów krajowego planowania strategicznego. Każde państwo członkowskie zobowiązane jest wypracować krajowy plan działania oraz sprawozdawać regularnie na temat jego realizacji (patrz rozdział 3).

Ocena wyników

Ocena wyników jest również właściwa przy ustalaniu odpowiedzialności i dla utrzymywania stosunków między PSZ a ich partnerami ze świata polityki. Plany przyjęte w ramach planowania operacyjnego i strategicznego wskazują zwykle wyniki, których osiągnięcie musi być poddane systemowi monitorowania. Poza tym, że pokazuje odpowiedzialność całej organizacji, ocena wyników jest również dobrym wewnętrznym środkiem doskonalenia realizacji wykonywania programu PSZ, dzięki systematycznej ocenie osiąganego postępu.

Wskaźniki oceny kwalifikują się zwykle do jednej z czterech następujących kategorii:

Działanie	Efekt
Wyniki na rynku pracy	Zatrudnienie
Wyniki grup celowych	Procent usług przypadający na grupę, na przykład bezrobotnych długoterminowo
Proces pracy	Okres oczekiwania na pracę; liczba osób uczestniczących w realizacji programu
Satysfakcja użytkownika	Stopień satysfakcji ze świadczonych usług

Dwie pierwsze kategorie dotyczą głównie efektywności PSZ w realizacji polityki rynku pracy i osiągnięciu celów w zakresie zatrudnienia; są one głównym przedmiotem zainteresowania decydentów politycznych, odpowiedzialnych za finansowanie działań. Dwie pozostałe kategorie kładą nacisk na efektywność PSZ w świadczeniu usług.

Celem tych działań jest dostarczenie dowodów, o charakterze statystycznym, osiągniętego sukcesu lub poniesionej porażki jeżeli chodzi o osiągnięcie ustalonych celów, jak też ułatwienie uzyskiwania systematycznej informacji zwrotnej przez odpowiednie komitety zarządzające.⁴ Ponadto, ocena wyników, właściwie przeprowadzana, może dać wartościowe doświadczenia zarządzającym PSZ, ponieważ pogłębia rozumienie spoczywających na nich zadań. Ocena wyników wykonywania nie musi być więc przeprowadzana w sposób inkwizytorski lub nabierać cech sankcji. Przeciwnie, powinna ona być przeprowadzana w duchu konstruktywnym, zmierzającym do rozwiązywania problemów, tak by dyrektorzy PSZ mogli cieszyć się sukcesami i poszukiwać wspólnie środków przeciwdziałania problemom.

Wybór odpowiednich wskaźników wykonania jest trudną sztuką i musi być powiązany z celami ustalonymi w toku przedstawionego powyżej planowania. Jest nadzwyczaj ważne, by określać działania, które będą najodpowiedniejsze, z punktu zasadniczych celów organizacji i kultury, tak by ją osiągnąć. Cele wykonawcze mają wielki wpływ na zachowanie się pracowników ponieważ, jeżeli nie zostaną odpowiednio wybrane, będą wywierać więcej skutków nega-

⁴ C. Brinkmann: *Controlling and evaluation of employment promotion and the employment services in Germany*, Labour Market Research Topic No 36 (Norymberga, Institute for Employment Research, 1999), strona 19.

tywnych niż pozytywnych. Na przykład kiedyś, PSZ Stanów Zjednoczonych wykorzystywały wskaźnik oparty na liczbie osób dla których pracę znalazł dany pracownik. To, co na zewnątrz wydawało się rozwiązaniem uzasadnionym, w praktyce zachęcało pracowników do zachowywania się w sposób egoistyczny, ze szkodą dla usług. Pracownikom udawało się przechwytywać bezrobotnych, dla których łatwo było znaleźć pracę oraz najlepiej wykwalifikowanych. Później zdano sobie sprawę, że praca zespołowa, oparta na dzieleniu się informacjami dawała, ogólnie, znacznie lepsze wyniki.

Wykorzystywany system oceniania powinien umożliwiać przeprowadzanie porównań. Porównania te mogą być dokonywane z celami ustalonymi w toku planowania, z danymi historycznymi lub z wynikami osiąganymi przez inne urzędy. Próbką działań służących wykonaniu programów PSZ, przyjętych w wielu krajach, prezentuje się, jak następuje:

Pośrednictwo pracy

- Liczba zatrudnionych

- Liczba zatrudnionych w stosunku do liczby ofert pracy bezpośrednio zgłoszonych PSZ

- Liczba osób zatrudnionych na czas określony

- Stopa wejść na rynek pracy

Programy dostosowawcze rynku pracy

- Stosunek liczby osób niepełnosprawnych zawodowo do liczby osób uczestniczących w programach dla takich osób

- Stosunek liczby osób uznanych uprzednio za „pracowników niepełnosprawnych” do liczby osób obecnie pracujących zawodowo

- Uzyskiwanie uznawanych kwalifikacji lub referencji, sankcjonujących szkolenie zawodowe

- Udział osób nie korzystających ze świadczeń w razie bezrobocia, wypłacanych w ramach działań na rzecz rynku pracy

Świadczenia na wypadek bezrobocia

- Udział wniosków o wypłatę zasiłków załatwionych w ciągu 21 dni w ogólnej liczbie wniosków

Wszystkie programy

- Praca w ramach zatrudnienia subwencionowanego

- Liczba pracujących w ramach zatrudnienia nie subwencionowanego

- Satysfakcja użytkowników

Rentowność

Koszt zatrudnienia

Zatrudnienie na jednego pracownika PSZ

W Stanach Zjednoczonych PSZ zaczęły interesować się wdrożeniem nowych wskaźników realizacji, w celu wymieniaania informacji o zasobach ludzkich w drodze elektronicznej. Wśród wskaźników realizacji, które zostały zaproponowane w efekcie wstępnych dyskusji, należy wymienić:

1. Jeżeli chodzi o strategie samoobsługi
 - Dane (listy ofert pracy i życiorysy poszukujących pracy)
 - Użytkownicy
 - Transakcje
2. Jeżeli chodzi o ułatwione strategie samoobsługi
 - Liczba poszukujących pracy, korzystających z usług na zasadzie samoobsługi
 - Satysfakcja użytkownika
3. Jeżeli chodzi o strategie usług świadczonych z pomocą pracowników
 - Usługi dla użytkowników – poszukujących pracy
 - Stopa zarejestrowanego zatrudnienia
 - Usługi na rzecz użytkowników – poszukujących pracy
 - Stopa powrotu do zatrudnienia w stosunku do list ofert pracy
 - Działania służb pomocy w powrocie do zatrudnienia
 - Średni okres niezbędny na skuteczne ukierunkowanie
 - Stopa odwołań ofert pracy
4. Jeżeli chodzi o rozwiązania w ramach systemu
 - Koszt na zarejestrowanego zatrudnionego
 - Okres udzielania zasiłków⁵

Wyniki osiągane przez PSZ mogą być mierzone lub kontrolowane przy użyciu różnych środków. Przykład dwóch krajów pokazuje skalę tych środków. W Norwegii przeprowadza się kwartalną ocenę różnicy między celami a wynikami. Przeprowadzane jest to na wszystkich i między wszystkimi szczeblami PSZ: między Ministerstwem Pracy i Administracji a Dyrekcją Pracy; między różnymi okręgowymi biurami pracy; między okręgowymi biurami

⁵ Amerykański Departament Pracy, Zatrudnienia i Administracji Szkolenia: Labour exchange performance measures: Notice and requests for comments (Waszyngton, DC, United States Department of Labor, Employment and Training Administration, 1998), strona 3.

pracy a biurami lokalnymi. Po przeprowadzeniu oceny, udzielane są niższym szczeblom porady, tak by zlikwidować deficyt między celami a wynikami.

W Hong Kongu (Chiny) PSZ sygnalizują w każdym miesiącu liczbę poszukujących pracy i liczbę zarejestrowanych ofert pracy, przeprowadzone porady i zakończone sukcesem skierowanie do pracy. Nowe rozwiązanie umożliwia większą autonomię działania dyrektorów biur lokalnych, tak by mogli dostosowywać podejmowane decyzje operacyjne do warunków lokalnych. Wyniki przesyłane są wszystkim biurom lokalnym, a następnie rozpatrywane w trakcie comiesięcznego spotkania dyrekcji. Co sześć miesięcy, w toku znacznie bardziej pogłębionego procesu, kładzie się nacisk na udoskonalenia przeprowadzone od czasu ostatniej oceny półrocznej. Sprawozdania przedstawiające miesięczne i półroczne wyniki wysyłane są władzy zwierzchniej. Należy zwrócić uwagę, że instytucje publiczne zobowiązane są informować społeczeństwo o tym, jakie wyniki zobowiązane są osiągnąć, umożliwiają w ten sposób kontrolowanie jakości usług. Ostatnio, PSZ wprowadziły spotkania grup docelowych z głównymi użytkownikami, których wynikiem są innowacyjne pomysły poprawy jakości usług.

Ocena programów

O ile ocena wyników umożliwia regularną kontrolę stopnia realizacji planów, to ocena programów idzie dalej. Daje ona krytyczne spojrzenie na cele programu i sposób, w jaki cele są realizowane. Jednym słowem, ocena dotyczy wpływu lub wyniku programu działania. W rozdziale 6 podkreślone zostało znaczenie oceny jako środka upewnienia się, że pieniądze są właściwie wydawane na programy dostosowawcze rynku pracy, co miało znaczenie dla realizacji przez PSZ wszystkich zadań. Jednakże, ponieważ ocena jest czynnością kosztowną i zabierającą dużo czasu, konieczne jest ostrożne selekcjonowanie programów, które mają być poddane dokładnej ocenie. To ćwiczenie jest szczególnie użyteczne w przypadku programów pilotażowych, które mają pozwolić na ocenę efektywności politycznie wrażliwego nowego programu oraz wykorzystywanych technik, zanim program zostanie wdrożony na szerszą skalę. Teoretycznie, przeprowadzanie ocen powinno być uwzględniane we wstępnej fazie tworzenia programu. Fakt wypracowywania planu oceny może pomóc w identyfikowaniu niejasności i niespójności oraz umożliwić zmiany, zanim program zostanie wdrożony.

W PSZ Wielkiej Brytanii ocena oparta jest na następujących elementach:

Uzasadnienie:	powód interwencji władz publicznych;
Cele:	cele programu i ich relacja do innych celów władz publicznych;
Postrzeganie:	dłaczego program ma taką szczególną formę?
Monitorowanie:	jaki rodzaj informacji będzie zbierany, aby przeprowadzić ocenę?
Ocena:	w jaki sposób sukces będzie mierzony, w porównaniu z celami?
Informacja zwrotna:	w jaki sposób wyniki oceny będą wykorzystywane w toku podejmowania decyzji w przyszłości?

Kwestie organizacyjne

Pracownikom PSZ może wydawać się, że ich instytucja jest w wiecznej reorganizacji; wrażenie to nie jest bezzasadne, jeżeli przyjrzymy się temu, co się działo w ostatnich latach. Częste zmiany organizacyjne były konieczne, aby dostosować się nie tylko do nowych programów i do nowej polityki zatrudnienia, ale również do zmian metod zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia. Trzema najważniejszymi zmianami były: decentralizacja, integracja służb oraz konkurencyjność w świadczeniu usług.

Decentralizacja

Jedną z najważniejszych tendencji w nowoczesnych PSZ jest decentralizacja władzy i odpowiedzialności. Nowa tendencja oznacza dla centrum zachowanie kontroli nad następującymi kwestiami: podstawowe finansowanie; wypracowanie ogólnej polityki; rozwój systemów oraz monitorowanie i ocena działań. Równolegle, większość pracy koncepcyjnej jest wykonywana na szczeblu lokalnym. Ogólnie, polityka zatrudnienia jest ustalana na szczeblu krajowym, ale coraz częściej biura regionalne i lokalne mają możliwość uzupełniania tej polityki, tak aby mogły one zaspokajać szczególne potrzeby każdego z regionów. W ten sposób służby stają się bardziej dostępne i lepiej dostosowane do potrzeb użytkowników z różnych segmentów rynku pracy.

Ta zasadnicza zmiana organizacji i wachlarza usług PSZ była częściowo wynikiem presji politycznej (na przykład w Kanadzie i Hiszpanii), a częściowo

konsekwencją coraz silniejszego uświadamiania sobie rytmu zmian na rynku pracy i różnorodności potrzeb użytkowników PSZ. Sytuacja może być bardzo różna na poszczególnych lokalnych rynkach pracy. W tym samym kraju na niektórych rynkach pracy lub w regionach może następować zwolnienie tempa rozwoju gospodarczego i pojawiać się duża stopa bezrobocia długoterminowego, zaś gdzie indziej może brakować pracowników. Każde lokalne biuro PSZ lub grupa biur PSZ musi mieć strategię dostosowaną do warunków na lokalnym rynku pracy.

Rośnie liczba krajów wdrażających strategię decentralizacji. Na przykład, zgodnie z niedawną publikacją OECD⁶, 13 krajów (Belgia-Flandria, Kanada, Republika Czeska, Dania, Stany Zjednoczone, Francja, Włochy, Meksyk, Nowa Zelandia, Polska, Wielka Brytania, Szwecja i Szwajcaria) podjęły decentralizację służb PSZ ku regionom i prowincjom oraz ku udziałowi lokalnych dyrekcji w tworzeniu i realizacji polityki zatrudnienia. Podejście to wymaga innego rodzaju nadzoru, opartego na ograniczonej kontroli działań, częstszym odwoływaniu się do rozwiązań na rzecz podniesienia efektywności i na lepszym komunikowaniu się dyrekcji centralnej z dyrekcjami lokalnymi lub w terenie. Jest to środowisko, w którym trzeba umieć dawać sobie radę. Dotyczy to kultury działania tak na poziomie siedziby głównej, jak i biur regionalnych lub lokalnych. Dyrekcja centralna musi dawać stabilne ukierunkowanie polityczne, a następnie liczyć na samodzielną ocenę potrzeb na szczeblu lokalnym, unikając pokusy interweniowania; dyrektorzy regionalni lub lokalni muszą być przygotowani do samodzielnego podejmowania decyzji. Ponadto, decentralizacja władzy na szczeblu lokalnym umożliwia często osiągnięcie odpowiedniej elastyczności w wykorzystywaniu funduszy, która inaczej nie byłaby możliwa.

W Stanach Zjednoczonych decentralizacja była przez długi czas cechą charakteryzującą PSZ. Jeżeli ogólna polityka i główna odpowiedzialność w dziedzinie finansowania należały do rządu federalnego, to każdy stan mógł tworzyć system zatrudnienia odpowiadający jego szczególnym potrzebom. Większość biur lokalnych miała większą swobodę, aby mogły organizować usługi w sposób najlepiej odpowiadający potrzebom rynku pracy na obszarze ich działania. Norwegia ma podobną strukturę, z biurami pracy w hrabstwach, upoważniony-

⁶ OECD: *Local management for more effective employment policies* (Paryż, OECD, 1998).

mi do podejmowania decyzji o sposobie organizacji biur lokalnych, na podstawie wytycznych Dyrekcji Pracy. Wytyczne te mogą dotyczyć takich kwestii jak wzmocnienie pomocy w rekrutacji pracowników; racjonalizacja usług dla osób niepełnosprawnych zawodowo lub zmniejszenie liczby pracowników w biurach lokalnych. Również w Niemczech lokalne biura pracy mają większą swobodę w wykorzystywaniu funduszy, tak aby lepiej zaspokajać lokalne potrzeby.

W Wielkiej Brytanii również widać tendencję do wzmocnienia uprawnień władzy na szczeblu lokalnym. Ośrodki programowe umożliwiają dyrekcjom lokalnym dywersyfikowanie kombinacji programów regionalnych, zależnie od potrzeb lokalnych. Obecnie Wielka Brytania wprowadziła koncepcję „Stref pracy”, w których pieniądze na świadczenia i na programy są łączone na szczeblu lokalnym, aby móc wydawać je tak, by optymalizować możliwości powstawania odpowiednich miejsc pracy.

Integracja usług

Drugi ważny problem organizacyjny, jaki napotykają PSZ, ma związek ze sposobem, w jaki integrowane są służby, aby wspierać najlepsze synergiczne funkcjonowanie programów rynku pracy. W związku z fragmentarycznymi jedynie regulacjami prawnymi dotyczącymi wielu programów, zwłaszcza programów dostosowawczych rynku pracy, nie będzie to zadanie łatwe. Jednakże coraz częściej cztery główne zadania PSZ definiowane są zgodnie ze wspólnymi zasadami ukierunkowującymi, które wymagają zwiększonego powiązania programów. Na przykład, zwraca się większą uwagę na indywidualną odpowiedzialność za wykorzystywanie urządzeń samoobsługowych i na bardziej rygorystyczne przestrzeganie warunków dotyczących poszukiwania pracy, uprawniających do świadczeń dla bezrobotnych. Podobnie, aktywność zawodową poszukującego pracy coraz częściej postrzega się jako serię zobowiązań w zakresie pracy i szkolenia, stanowiących proces ustawicznego kształcenia. W konsekwencji, użytkownicy muszą mieć dostęp do wysokiej jakości informacji na temat rynku pracy, porad dotyczących poszukiwania pracy oraz pomocy udzielanej w ramach innych programów rynku pracy. Ponadto, mogą oni potrzebować wsparcia dochodowego na różnych etapach. W coraz większym stopniu zwraca się uwagę na poprawę jakości usług świadczonych użytkownikom bądź zwraca się większą uwagę na ich potrzeby i dążenia, lub maksymalnie wykorzystuje się kompatybilne systemy technologii informacyjnej.

W końcu i przede wszystkim, coraz ważniejsze miejsce zdobywa kwestia rentowności wydatków na usługi socjalne, poprzez zapewnianie lepszej równowagi między polityką aktywną a polityką pasywną rynku pracy.

Zmiany te niekoniecznie oznaczają integrację instytucjonalną, ale wymuszają lepszą integrację funkcjonalną lub coraz szerszą współpracę. Mogą również oznaczać, że PSZ nie będą zawsze zaangażowane w bezpośrednie świadczenie usług, ale że odgrywają raczej rolę dysponenta środków publicznych, koordynatora lub stwarzającego warunki do działania. Wyróżnia się obecnie trzy główne podejścia do kwestii integracji usług PSZ: integracja instytucjonalna, integracja skupiona na użytkowniku lub ośrodkach stosujących system jednego okienka oraz świadczenie usług na różnych szczeblach.

Integracja instytucjonalna

Jak już zauważyliśmy w rozdziałach 1 i 3, *Job study* OECD (1994) zaleciło integrację trzech łączących się ze sobą funkcji PSZ⁷: pośrednictwa pracy (w tym porad dotyczących zatrudnienia); wypłaty świadczeń dla bezrobotnych; i aktywnych programów rynku pracy (w tym szkoleń). W rozdziale 3 przytoczono przykłady Kanady i Stanów Zjednoczonych, w których to zintegrowane podejście znalazło wyraz w ustawodawstwie (patrz „Funkcje” w rozdziale 3). Nie oznacza to oczywiście, że wszystkie trzy funkcje muszą być wypełnianie przez tę samą instytucję; ten sam cel integracji może być osiągnięty poprzez ustanowienie ścisłych związków partnerskich. W rzeczywistości, pełnienie trzech funkcji jest zorganizowane w różny sposób w różnych krajach. Niemcy grupują pośrednictwo pracy, wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych i programy dostosowawcze rynku pracy w jednej instytucji. Stany Zjednoczone łączą zaś pośrednictwo, informację na temat rynku pracy i zarządzanie świadczeniami dla bezrobotnych w tej samej instytucji, której również powierzono realizację niektórych programów dostosowawczych. W Szwecji połączone jest pośrednictwo, szkolenie i działania na rynku pracy. Odpowiedzialność za wypłatę zasiłków dla bezrobotnych pozostawiona jest związkom zawodowym. We Francji trzy odrębne instytucje (ANPE, AFPA, UNEDIC) biorą odpowiedzialność na spełnianie trzech funkcji, to jest pośrednictwa, zarządzania zasiłkami dla bezrobotnych i udziału w programach dostosowawczych rynku

⁷ OECD: *Job study: Facts, analysis, strategies* (Paryż, OECD, 1994).

pracy.⁸ W Wielkiej Brytanii służba zatrudnienia odpowiada za pośrednictwo pracy i większość działań w zakresie programów dostosowawczych rynku pracy, ale zasiłki dla bezrobotnych i szkolenie są obecnie zarządzane w sposób niezależny. Jednakże rząd zamierza powierzyć szkolenie bezrobotnych PSZ (patrz „Finansowanie i zarządzanie programami szkolenia” w załączniku V). W ramach następnej fazy reformy służb socjalnych zapowiedziano połączenie PSZ z instytucją, która wypłaca świadczenia społeczne osobom będącym w wieku aktywności zawodowej.⁹ Odnośnie powstających często problemów z zapewnieniem spójnych usług na szczeblu lokalnym, bez względu na to, czy są one świadczone przez jedną czy kilka instytucji, przyjęte zostały dwa nowe podejścia: „ośrodki jednego okienka” (integracja skupiona na użytkowniku) oraz „świadczenie usług na różnych szczeblach”.

Integracja skupiona na użytkowniku/ośrodku jednego okienka

Ośrodki jednego okienka stanowią ważny przykład współpracy: w ośrodku pewien zakres usług świadczony jest użytkownikowi w tym samym lokalu. Opcja ta odzwierciedla fakt, że w coraz większym stopniu postrzega się trudności napotykaną przez użytkowników stojących przed różnymi organami administracji publicznej, których kompetencje pokrywają się i krzyżują. Jeżeli lokalne świadczenie usług odbywa się w jednym miejscu, to można sądzić, że problemy krzyżowania się kompetencji będą znacznie szybciej rozwiązywane i że bezrobotni korzystać będą ze zintegrowanej pomocy w znalezieniu pracy.

Rząd Stanów Zjednoczonych odegrał rolę pioniera jeżeli chodzi o wprowadzanie ośrodków jednego okienka i w tym celu wykorzystywał federalne środki finansowe. Ten rodzaj ośrodków został wprowadzony w celu zapewnienia integracji programów i usług, powszechnego dostępu, możliwości dokony-

⁸ AFPA oznacza *Krajowe Stowarzyszenie na rzecz Szkolenia Zawodowego Dorosłych*. UNEDIC oznacza *Krajowy Związek na rzecz Zatrudnienia w Przemysle i Handlu*. Te dwa stowarzyszenia nie nastawione na zysk, zarządzane są przez partnerów społecznych, którzy zarządzają systemem ubezpieczenia na wypadek bezrobocia i wypłacają, na rachunek władz publicznych, świadczenia z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia oraz wcześniejsze emerytury.

⁹ Nowa agencja, której zadaniem będzie przede wszystkim pomaganie osobom w staniu się niezależnymi, zostanie powołana tak szybko, jak to możliwe, w 2001 roku. Za jej koncepcję i utworzenie odpowiadać będą wspólnie Ministerstwo Edukacji, Szkolenia oraz Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego. Patrz numer z 16 marca 2000 roku, Department of Social Security Notice.

wania wyboru przez użytkownika oraz w celu nałożenia odpowiedzialności za wyniki. Zadania wykonywane przez ośrodki obejmują pomoc w poszukiwaniu pracy; poradnictwo zawodowe; doradztwo w sprawach pracy; poradnictwo i informację dotyczącą zawodów; pomoc w wypełnianiu formularza wniosku o świadczenia z ubezpieczenia dla bezrobotnych; informację na temat możliwości edukacji i szkolenia. W ten sposób wielu partnerów użytkuje ten sam lokal, przy czym jeden z nich jest wybierany przez lokalną radę administracyjną jako gwarant funkcjonowania lokalu.

W Wielkiej Brytanii lokalny ośrodek zatrudnienia (*Jobcentre*) jest uznawany za zintegrowany ośrodek służb zatrudnienia, kierowania na szkolenia i udzielania świadczeń dla bezrobotnych: pracownicy instytucji ubezpieczeniowej pracują obok pracowników PSZ. Obecnie rząd testuje znacznie bardziej ambitne rozwiązanie, nazwane „*ONE*”.¹⁰ Rozwiązanie to polega na zgrupowaniu PSZ, instytucji ubezpieczenia, władz lokalnych i, w ramach niektórych programów pilotażowych, partnerów z sektora prywatnego i wolontariatu. Program ten pomyślany został tak, aby umożliwić świadczącym usługi socjalne udzielanie, w jednym miejscu, całego spójnego wachlarza usług, dając świadczeniobiorcom, z drugiej strony, dostęp do całej serii informacji na temat pracy, świadczeń i innych służb publicznych. Celem programu jest umieszczenie pracy w sercu systemu zasiłkowego, inaczej mówiąc, zachęcenie ludzi do podejmowania prób stania się bardziej niezależnymi zamiast znajdowania oparcia w zasiłkach. Takie działania podejmowane są również we Francji i w Holandii. We Francji stworzone zostały „*Espaces cadres*” (patrz załącznik IV.22) aby w jednym miejscu świadczone były wszelkie usługi dla personelu technicznego i zarządzającego. „*Espace jeunes*” została utworzona w podobnym celu dla osób młodych. W Holandii przewiduje się utworzenie ośrodków zatrudnienia i zasiłkowych w roku 2001 w całym kraju.

Zintegrowany ośrodek jest nośnym pomysłem, który może zmieniać i doskonalić stosunki między służbami publicznymi i klientami. Jest on podwójnie korzystny dla PSZ. Z jednej strony, musi działać w oparciu o biura lokalne, zmniejszając tym samym prawdopodobieństwo, że funkcjonować będzie tylko w biurach usytuowanych w wielkich ośrodkach miejskich. Z drugiej strony, idea jednego okienka stwarza możliwość podniesienia jakości usług dla grup znajdujących się w gorszej sytuacji, dzięki lepszej integracji lokalnej.

¹⁰ Początkowo znane pod nazwą „*single work-focused gateway*”.

Świadczenie usług na różnych szczeblach

Trzecim sposobem integracji usług jest takie zorganizowanie usług PSZ zależnie od stopnia intensywności takiej usługi, aby usunąć przeszkody w zatrudnieniu poszukujących pracy lub by pomóc pracodawcom w zapewnieniu wolnych miejsc pracy. Przy podejściu „świadczenie usług na różnych szczeblach” świadczeniobiorcy korzystają z usług lepiej dostosowanych do ich osobistych potrzeb i interesów. Umożliwia ono, na przykład, zróżnicowanie usług niezbędnych samodzielnym użytkownikom, usług dla osób potrzebujących intensywniejszej pomocy (patrz „Usługi samoobsługowe oraz zaawansowane usługi zindywidualizowane” w rozdziale 4). Podejście to umożliwia również zapewnienie, że dostępne ograniczone zasoby będą dzielone tak efektywnie, jak to możliwe i że właśnie osoby najbardziej potrzebujące pomocy uzyskają ją w największym zakresie. Ponadto, umożliwia ono maksymalne wykorzystanie nowych technologii.

Podejście do świadczenia usług na różnych szczeblach przyjęte zostało w Szwecji. Usługi rynku pracy podzielone są na cztery kategorie. Kategoria „samoobsługi” jest najbardziej ze wszystkich dynamiczna, z liczbą osób korzystających w każdym miesiącu z usług PSZ przez internet równą 6% łącznej liczby pracowników, przy czym połowa nie jest formalnie zarejestrowana w PSZ. Ta liczba zwiększa się i internet stanie się wkrótce preferowaną metodą dostępu do PSZ. Wykorzystywanie systemów samoobsługi jest ułatwiane przez służbę informacyjną, w formie stanowisk dla użytkowników w biurach PSZ. Te stanowiska wspierają wyspecjalizowani pracownicy, pracujący raczej jako „piloci” informacji niż ich dostarczyciele. System uzupełniają ośrodki telefoniczne, na szczeblu krajowym i regionalnym. PSZ Szwecji świadczą również usługi zindywidualizowane i udzielają intensywnej pomocy. Usługi zindywidualizowane polegają na pomocy w poszukiwaniu pracy; poradnictwie zawodowym; ukierunkowaniu na programy aktywne i inne usługi, których PSZ udzielają tylko przez ograniczony czas. W ramach pomocy intensywnej proponowane są usługi, których osoba poszukująca pracy potrzebuje stale przez dłuższy czas jak, na przykład, readaptacja zawodowa i inne formy zarządzania poszczególnymi przypadkami¹¹.

¹¹ C. Almén: *Tiers of service: The service delivery system in the Swedish public employment service*, Dokument przedstawiony w trakcie Warsztatów WAPES na temat Świadczenia Usług (Waszyngton DC, 1998).

W Stanach Zjednoczonych PSZ zalecają również przyjęcie podejścia polegającego na dostosowaniu usług do potrzeb, nawet jeżeli jego wdrożenie należy do poszczególnych stanów. Na przykład w Wisconsin istnieją trzy szczeble usług dla poszukujących pracy i pracodawców: samoobsługa, usługi mało intensywne i usługi intensywne. Schemat 8.1 pokazuje, w jaki sposób usługi te są zorganizowane. We Francji ustrukturyzowano również pomoc w poszukiwaniu pracy, odpowiednio do stopniowego wprowadzania usług udzielanych na zasadzie samoobsługi i usług wsparcia okresowego. (Podejście to przedstawione jest w załączniku IV.11).

W systemie wieloszczeblowym, pewna liczna użytkowników (poszukujących pracy lub pracodawców) może wybrać samoobsługę lub jednolite usługi informacyjne, wymagające pewnego niewielkiego udziału personelu PSZ. Ale jeżeli chodzi o poszukujących pracy, którzy wymagają zindywidualizowanych usług w większym zakresie, świadczonych przez pracowników PSZ lub wymagają pomocy intensywnej, duże znaczenie ma procedura dokładnej oceny. Ocena jest powszechnie uważana za element działań pomocowych w poszukiwaniu pracy. Stanowi ona często wstępny warunek szkolenia, przekwalifikowania i udziału w planach tworzenia miejsc pracy, przede wszystkim dlatego, że usługi zależą od jasnej oceny kwalifikacji, zdolności i potrzeb poszukujących pracy.

W niektórych krajach, aby ustalić, jaka jest najbardziej spójna metoda wyboru poszukujących pracy do udziału w działaniach na rzecz rozwoju zasobów ludzkich, PSZ wypracowują dyrektywy polityczne. Na przykład w rozdziale 4 przedstawione zostało nowe rozwiązanie administracyjne, nazwane Kansmeter, wykorzystywane przez holenderskie PSZ, aby wybrać poszukujących pracy wymagających mniej lub bardziej intensywnej pomocy (patrz załącznik IV.10, w którym zamieszczono opis systemu). Bardziej skwantyfikowane podejście do oceny, kto potrzebuje intensywnej pomocy w poszukiwaniu pracy, zostało przyjęte w Stanach Zjednoczonych odnośnie osób otrzymujących świadczenia dla bezrobotnych. Podejście to nazywane jest „profilem ubezpieczenia na wypadek bezrobocia” (Jego opis znajduje się w rozdziale 7).

Konkurencja w świadczeniu usług

Presja w kierunku podniesienia efektywności sektora publicznego doprowadziła do wprowadzenia konkurencji do świadczenia usług przez PSZ,

w ostatnich latach podejście to było silnie promowane przez OECD.¹² Wyróżnia się cztery modele. Po pierwsze „prywatyzacja”: dotychczasowe zadania sektora publicznego przekazywane są na stałe sektorowi prywatnemu i samofinansują się. Po drugie, „podwykonawstwo”: realizacja dotychczasowych zadań sektora publicznego staje się przedmiotem konkurencji sektora prywatnego, mimo że całkowicie lub w znacznej części wspierana jest z funduszy publicznych. Po trzecie „test rynku”, który podobny jest do podwykonawstwa, z tym że świadczący usługi z sektora publicznego konkuruje z innymi dostawcami. W końcu, „system bonów”, który umożliwia użytkownikowi lub klientowi porównywanie dostawców usług. W ramach niniejszej analizy skupimy się na podwykonawstwie i teście rynku, mimo że istnieje wiele przykładów prywatyzacji usług na rynku pracy jak, na przykład, przeprowadzona w 1998 roku prywatyzacja agencji rekrutacji kadr (PER/ARC) w Wielkiej Brytanii, która wcześniej była elementem PSZ. Krótko omówimy również system bonów.

Jednym z kluczy ustanowienia podwykonawstwa jest oddzielenie funkcji kupca od dostawcy. Bez tego rozróżnienia konkurencja nie będzie mogła w pełni działać. PSZ mogą wypełniać jedną lub drugą rolę: mogą one być kupcem usług oraz zlecać niektóre usługi istniejącym lub nowym instytucjom zewnętrznym; bądź mogą pełnić rolę świadczącego usługi i dostawcy usług na rzecz władz publicznych, w ramach szczególnej umowy. Jednakże nie jest pożądane, by PSZ wypełniały jednocześnie rolę kupca i świadczącego usługi. Podwykonawstwo i test rynku realizowane są w ramach procedury przetargu, tak aby ustalić, kto jest w stanie świadczyć usługi najlepszej jakości, największej możliwie liczbie osób i po najniższej cenie. Wskazanie ewentualnego zwycięzcy procedury przetargowej może okazać się mozolne, z uwagi na szczegółowe wymagania, jakie PSZ muszą wypracować i przedstawić. Ocena wybranych dostawców jest niezgodna z zasadami.

System konkurencji ma wiele zalet. Po pierwsze, powinien on zagwarantować, że zapewniona będzie najlepsza relacja cena/jakość. Po drugie, specyfikacja usług może być zbawienną czynnością. Po trzecie, konkurencja może dać dostęp do kwalifikacji, których nie mają obecni pracownicy PSZ. W końcu,

¹² Patrz OECD: *Labour market policies: New challenges ...* op. cit. Patrz również R.G. Fray: *Making the public employment service more effective through the introduction of labour market signals*, Labour Market and Social Policy Occasional Paper No 25, (Paryż, OECD, 1997).

konkurencja umożliwia przekazanie ciężaru dodatkowej pracy w okresie, kiedy PSZ napotyka trudnienia w zwiększaniu liczby pracowników.

System ma również pewne wady. Po pierwsze, sporządzenie specyfikacji usług w sytuacji stałych zmian na rynku może okazać się trudne, a podwykonawstwo nie może funkcjonować jeżeli oczekiwane wyniki nie mogą być w sposób jasny zdefiniowane. Po drugie, konkurencja sama w sobie może okazać się relatywnie kosztowna i mogą powstać przeszkody w komunikowaniu się, które dotychczas nie istniały. Po trzecie, może nastąpić utrata wewnętrznego doświadczenia i ciągłości. W końcu, ustanowienie konkurencji odnośnie usługi, która przez długi okres była świadczona przez PSZ, może sprawiać istotne problemy w zakresie motywacji kierownictwa i pracowników PSZ. Aby stawić temu czoła, kadra zarządzająca musi informować na bieżąco pracowników, żeby uniknąć krążenia nieprawdziwych informacji i zagwarantować zaufanie, że procedura jest sprawiedliwa. Może to również zmienić inne priorytety.

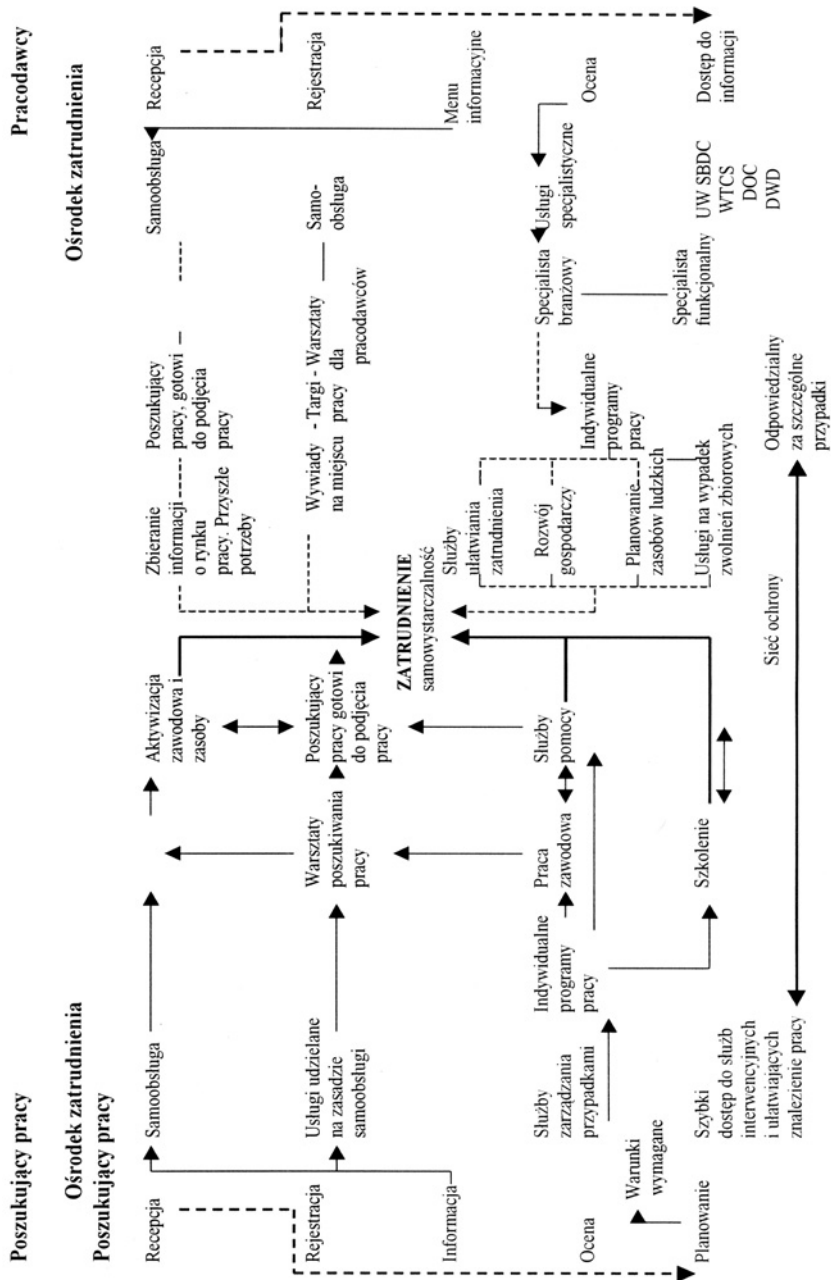
Podwykonawstwo usług lub zakup jest procedurą szeroko wykorzystywaną w zakresie szkolenia. Na przykład PSZ szwedzkie zobowiązane są kupować usługi szkoleniowe w publicznych ośrodkach szkoleniowych oraz od prywatnych dostawców. W konsekwencji, publiczne ośrodki szkoleniowe utraciły co najmniej 50 procent rynku w ciągu ostatnich 10 lat i prawie 20 procent środków przeznaczanych na szkolenie, w tym samym okresie.

Podwykonawstwo może być też powodem przyjęcia skomplikowanych rozwiązań. Na przykład, z wieloma krytycznymi głosami spotkała się umowa o podwykonawstwie, zawarta przez Rady szkolenia i przedsiębiorstw (TEC) w Wielkiej Brytanii¹³. Czasem koszty ustanowienia i monitorowania wykonywania umowy nie są włączone w rachunek kosztów. Ponadto, zbyt często PSZ nie udaje się wypracować procedury oceny, aby ustalać, w jakim zakresie stażyci skorzystali z rozwiązań. Podsumowując, jeżeli możliwe jest poczynienie oszczędności dzięki podwykonawstwu, to ważne jest, by wziąć pod uwagę jednocześnie koszty pośrednie i efektywność kupowanych usług.

Australia stanowi ekstremalny przypadek jeżeli chodzi o wprowadzenie konkurencyjności w świadczeniu usług przez PSZ. W 1998 roku PSZ zostały zastąpione przez sieć pracy, obejmującą 310 instytucji prywatnych, publicz-

¹³ Patrz H. Morsley i C. Degen: *The reorganization of labour market policy: Further training for the unemployed in the UK* (Berlin, Social Science Research Centre, 1994).

Tablica 8.1. Stan Wisconsin: Partnerstwo na rzecz pełnego zatrudnienia



nych lub gminnych, które były opłacane za znalezienie pracy dla użytkowników. Zadania nowego systemu obejmowały pośrednictwo pracy i intensywną pomoc bezrobotnym w poszukiwaniu pracy. Ponieważ instytucje otrzymywały wynagrodzenie za każdego bezrobotnego, dla którego znaleziono pracę (z dodatkiem za znalezienie pracy dla długoterminowo bezrobotnego), system był silnie zorientowany na wyniki. Dzięki temu można zrozumieć, że od momentu zakończenia drugiego etapu przetargu rola instytucji publicznej (*Employment National*) została ograniczona, a największy wkład pochodzi od instytucji nie nastawionych na osiągnięcie zysku, instytucji zarządzanych przez instytucje wyznaniowe i innych instytucji dobroczynnych.

Jak zauważyła komisja parlamentarna w Wielkiej Brytanii, przykład australijski jest „wyjątkowym podejściem, uważnie śledzonym przez ministrów pracy całego świata”¹⁴. Jest jeszcze zbyt wcześnie, by ocenić efektywność nowego systemu. Radykalnie podchodząc do spraw, w Australii próbuje się wykorzystać doświadczenia płynące ze świadczenia usług rynku pracy poza PSZ, aby móc skupić się na osiąganiu wyników i zagwarantować rentowność ponoszonych wydatków. Ale, wprowadzając tak szybko reformę i na taką skalę, rząd australijski podjął znaczne ryzyko. Ponadto, pełne zaburzenie systemu mogło skończyć się całkowitą utratą mającego ogromną wartość doświadczenia, które stopniowo zdobywały przez PSZ. A to właśnie ten nienaruszalny czynnik „zbiorowej pamięci” umożliwia często PSZ szybkie wprowadzanie i realizowanie nowych programów rządowych.

Doświadczenie kanadyjskie obrazuje ostrożniejsze podejście do konkurencji. W kraju tym PSZ zaangażowały się w wykorzystywanie w większym stopniu instytucji gminnych i innych, aby realizować programy i świadczyć usługi w ramach porozumień partnerskich. Porozumienia te przyjmują, zasadniczo, formę szczegółowych umów, wiążących prawnie, zawieranych między PSZ a instytucjami. Ale jeżeli następuje przekazanie zadań, to nie następuje transfer odpowiedzialności. PSZ pozostają odpowiedzialne za efekty programów i usług, i zobowiązane są przedkładać każdego roku Parlamentowi szczegółowe sprawozdanie z postępu w realizacji ustalonych celów.

Podsumowując, wprowadzanie zasad konkurencji nie jest procesem prostym. Aby konkurencja dawała trwałe rezultaty, musi być spełnionych wiele

¹⁴ House of Commons Education and Employment *Committee: Active labour market policies and the delivery: Lessons from Australia* (Londyn, Stationery Office, 1999), strona ix.

warunków: przede wszystkim pracownicy odpowiedzialni za nadzorowanie procesów muszą mieć ku temu odpowiednie kwalifikacje; po drugie, musi być osiągnięta równowaga między prywatnymi i publicznymi usługodawcami; po trzecie, o ile poszukujący pracy korzystają z pewnych usług świadczonych przez PSZ i z innych usług świadczonych przez zewnętrznego dostawcę, to zasadnicze znaczenie mają powiązania między świadczeniobiorcami. W końcu, nowe rozwiązania w dziedzinie konkurencji mogą okazać się kosztowne i powinny być okresowo analizowane, aby ustalić, czy korzyści są większe niż koszty.

O ile podwykonawstwo usług wiąże się ze znacznym ryzykiem i jest jeszcze znaczne pole do poprawy sposobu, w jaki jest ono wdrażane, to stanowić ono będzie w dalszym ciągu rys charakterystyczny świata PSZ. Podwykonawstwo może być szczególnie korzystne dla społeczeństwa jeżeli chodzi o zapewnienie efektywności, jasne określenie efektów, jakie mają być uzyskane, jak też jeżeli chodzi o ich osiągnięcie. Równoległe, istnieją uzasadnione powody zachowania podstawowych zdolności PSZ, aby ochronić doświadczenie i zapewnić ciągłość.

Ostatnią formą konkurencyjnego świadczenia usług, którą przeanalizujemy, jest system bonów. Jest to konkurencyjny środek świadczenia usług, najlepiej dostosowanych do istniejących szczególnych potrzeb. Zasadniczo, bony te umożliwiają świadczeniobiorcy poszukiwanie usługodawcy oferującego najbardziej atrakcyjną usługę za najrozsądniejszą cenę. Często bon rządowy obejmuje podstawowy koszt usługi, a reszta jest finansowana przez usługodawcę lub usługobiorcę. Na przykład we Francji, członek wyższego personelu, bezrobotny krócej niż 6 miesięcy, może otrzymać bon na zakup oceny jego umiejętności zawodowych, przy czym sam musi zapłacić 10 procent wartości tej oceny.

Niedawno przeprowadzone przez OECD badanie wskazało, że nie ma przekonującego świadectwa pozytywnego wpływu systemu bonów, ponieważ wiele kwestii pozostaje w dalszym ciągu bez odpowiedzi.¹⁵ W szczególności, powstaje pytanie, w jakim zakresie dostępna jest właścicielowi bonu informacja i czy ma on, będąc długoterminowo bezrobotnym, wystarczającą motywację aby korzystać z oferowanych możliwości. Należy również ustalić, w jakim zakresie system bonów umożliwia dostęp do rzeczywiście konkurencyjnego rynku. Mimo tych wszystkich zastrzeżeń, bony stanowią strategię konkuren-

¹⁵ Fay, op. cit., strona 15

cyjności, którą można stosować się w pewnych sytuacjach i do pewnych użytkowników, ale bony nie znajdują zapewne powszechnego zastosowania.

Strategia i narzędzia zarządzania

Obecnie przejdziemy do kwestii odpowiedzialności i strategii zarządzania, które PSZ muszą przyjąć, aby osiągnąć ustalone cele. Kwestie, jakie muszą być w tych ramach przeanalizowane to: zarządzanie jakością, technologia informacyjna i porozumiewania się, planowanie i zarządzanie rozwiązaniami oraz szkolenie i doskonalenie pracowników.

Zarządzanie jakością

Zasady

Zarządzanie jakością stanowi zespół wartości organizacyjnych i praktyki w zakresie zintegrowanego zarządzania strategicznego, którego celem jest zapewnienie satysfakcji użytkownika. Celem jest podobanie się użytkownikowi i stworzenie przedsiębiorstwa usługowego. W zarządzaniu jakością uczestniczą wszyscy dyrektorzy i pracownicy; wykorzystuje ono ustalone metody, w celu analizy sposobów pracy. Kultura zarządzania jakością jest zasadniczo różna od tradycyjnego zarządzania i stanowi o wiele więcej niż tylko proste przewietrzenie starych praktyk zarządzania. Przeciwnie, oferuje nową perspektywę lepszego łączenia lub organizowania zasobów, pracowników, budżetów, programów i metod pracy PSZ. Cechą charakterystyczną zarządzania jakością jest zaangażowanie na rzecz stałego podnoszenia jakości. Poza przyjęciem jednego systemu zasad, oznacza to ustalenie nowych ról kadry najwyższego szczebla, jak i przyjęcie całego wachlarza praktyk i technik. W zarządzaniu jakością uznaje się, że techniki dostosowania metod nie są same w sobie wystarczające, aby osiągnąć wyniki: wartości i zachowania w ramach organizacji muszą również ulec zmianie.

Każda organizacja planująca wprowadzenie nowej kultury, opartej na zasadach zarządzania jakością, musi zrozumieć istniejące warunki i określają sytuację, jaką przewiduje się stworzyć po upływie okresu przejściowego. Poniższy zespół przeciwstawnych elementów umożliwia porównanie cech charakterystycznych, wartości i zachowań organizacji przed i po wprowadzeniu zarządzania jakością:

Dawna kultura	Nowa kultura
W ramach wydziałów i departamentów wiele różnych celów, często stojących w sprzeczności	Wizja wspólna wszystkim
Karanie za błędy, ukrywanie lub racjonalizowanie problemów	Otwarte analizowanie problemów, uznawanie niedoskonałości za okazję do poprawy
Nagradzanie zgodnie z przyjętym systemem	Nagradzanie za podejmowanie ryzyka i kreatywność
Problemy krótkoterminowe ukierunkowują działania i dominują	Kładzenie akcentu na ciągłą i długoterminową poprawę pracy
Opieranie się na kontroli, w celu ujawniania błędów zanim produkt dotrze do klienta	Doskonalenie procesu wytwórczego, aby uniknąć powstawania błędów
Przekazywanie kierownictwu wyłączności na podejmowanie decyzji w zakresie wprowadzania zmian	Zawierzanie pracownikom i zezwalanie im na udział w podejmowaniu decyzji
Akceptowanie nieuchronności „podskórných walk”	Ułatwianie i nagradzanie współpracy między służbami
Decyzje podejmowane arbitralnie	Oparcie wszystkich decyzji na obiektywnych danych
Postrzeganie siebie negatywne lub obojętne	Postrzeganie się jako wygrany, z wynikami dającymi podstawy do wewnętrznego zadowolenia

Zarządzanie jakością wymaga mierzenia i analizowania potrzeb użytkowników, analizowania i restrukturyzowania wzajemnych oddziaływań między organizacją a użytkownikiem, wypracowywania i kontrolowania standardów usług. Metody wykorzystywane aby zarządzać jakością są następujące:

- planowanie skupione na użytkowniku;
- metody analizy procesu pracy, takie jak ISO 9000, model jakości Fundacji Europejskiej (EFQM) lub „rekonfiguracja procesu”;
- ocena efektywności lub wypracowywanie celów w zakresie efektywności, skupionych na użytkowniku.

Te trzy działania są wzajemnie zależne od siebie. Osiągnięcie sukcesu zależy od pozytywnego wpływu reform metod pracy na osiąganie wyników których ustalenie, z kolei, oparte zostało na precyzyjnej ocenie potrzeb użyt-

kownika. Jeżeli chodzi o te wszystkie działania, zasadnicze znaczenie ma jakość zarządzania przez kierownictwo i udział pracowników.

Planowanie skupione na użytkowniku

Koncepcja planowania skupionego na użytkowniku i świadczenie usług, w ramach których użytkownik jest w sercu organizacji, ma zasadnicze znaczenie w zarządzaniu jakością. Ale PSZ mają różnych użytkowników, mających różne potrzeby. Przede wszystkim mają pracodawców i poszukujących pracy, a ci ostatni mogą zostać jeszcze podzieleni na podgrupy: nowi bezrobotni, długo-terminowo bezrobotni, wchodzący na rynek pracy, pracownicy zwolnieni, pracownicy niepełnosprawni, jak też ci, którzy pracują, ale pragną poprawić poziom życia. Niektórzy posuwają tę koncepcję jeszcze dalej i postrzegają same władze publiczne jako użytkownika, na przykład w toku stosowania testów zatrudnienia, niezbędnych do uzyskania świadczeń dla bezrobotnych. Jednakże, w niniejszej części interesują nas przede wszystkim pracodawcy i poszukujący pracy, jako klienci PSZ.

Wielka Brytania stanowi interesujący przykład zmiany kultury związanej z koniecznością zastosowania podejścia zorientowanego bardziej na użytkownika. Kiedy do władzy w roku 1997 doszedł rząd laburzystowski i David Blunkett został Ministrem Edukacji i Zatrudnienia, bardzo szybko zdecydował on o wykorzystywaniu PSZ do realizacji programów w ramach rządowego programu „*New Deal*”. Obawiał się jednak, że po wielu latach polityki nieprzyjaznej świadczeniom socjalnym, realizowanej przez poprzedni rząd, PSZ nie mają dostatecznie pozytywnego odejścia do bezrobotnych użytkowników. Pan Blunkett rozpoczął więc szeroko zakrojony proces zmian kulturowych, który miał umożliwić PSZ odnowę. Proces ten obejmował dyskusje z pracownikami wszystkich szczebli, jak również z zewnętrznymi partnerami i z użytkownikami. PSZ przyjęły cały zestaw nowych wartości: jakość, usługi, realizacja, partnerstwo i „dowartościowanie pracowników”. W 1999 roku pan Blunkett sam zauważył:

„Wiele osób mówiło mi, jak bardzo służba zatrudnienia poprawiła się w ciągu 18 ostatnich miesięcy. Moi wyborcy, moi koledzy będący członkami Parlamentu, jak również organizacje partnerskie, z którymi pracujemy, wszyscy stwierdzili istotną różnicę.”¹⁶

¹⁶ United Kingdom, Employment Service: *The way ahead: Towards 2000* (Londyn, United Kingdom Employment Service, 1999).

We Francji ANPE wprowadziła również program świadczenia usług wysokiej jakości dla rosnącej liczby świadczeniobiorców. Każda agencja zatrudnienia przyjęła zespół pięciu kluczowych zasad: po pierwsze, satysfakcja użytkownika jest głównym celem; po drugie, normy jakości muszą być nadzorowane przez dyrekcję; po trzecie, konieczny jest stały plan działania na rzecz świadczenia usług wysokiej jakości i w celu osiągnięcia dobrych wyników; po czwarte, podejście i narzędzia muszą być opanowane przez wszystkich; i po piąte, niezbędna jest jasność w toku porozumiewania się z otoczeniem zewnętrznym.

Efektywne agencje zatrudnienia, które zostały przebadane, miały wspólną cechę charakterystyczną: wszystkie miały silne związki z pracodawcami i przedsiębiorstwami, które obsługiwały. Było całkiem jasne, że każda z tych agencji uznawała istotne znaczenie pracodawcy w procesie. Uzgodniły one z pracodawcami rodzaj usług, z których pragnęli oni skorzystać; na tej podstawie dawały gwarancję jakości. Uwaga ta i wysokiego szczebla zobowiązanie wobec wysokiej rangi użytkownika, umożliwiły osiągnięcie znaczących wyników i stanowią dowód wdrożenia przez ANPE kultury jakości. ANPE nie jest jedyną, która podjęła takie zobowiązanie na rzecz jakości, nawet jeżeli jej zobowiązanie ma znaczenie przykładowe.

W Niemczech podobna reforma została podjęta po przyjęciu, w 1995 roku, nowej koncepcji organizacyjnej, nazwanej „Biuro Zatrudnienia 2000”. Leżące u podstaw tej reformy zasady ogólnie miały na celu ukierunkowanie działania służb na potrzeby użytkowników, świadczenie efektywnych i ekonomicznych usług, jak też wspieranie zadowolenia z pracy i zawodowego sukcesu pracowników. Wybrane działania, podjęte w celu wdrożenia reformy, obejmowały utworzenie zespołów pracowników, odpowiednio do potrzeb użytkowników, delegowanie zadań organizacyjnych i budżetowych, decentralizację przestrzenną świadczenia usług oraz dostosowanie struktury państwowych i lokalnych urzędów zatrudnienia.

Badanie potrzeb i zadowolenia użytkowników ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia planowania skupionego na użytkowniku. Badanie to może być przeprowadzane w różny sposób. W sposób nieformalny, PSZ Hong Kongu (Chiny) stosują podejście szczególnie efektywnie, wzmacniające stosunki z pracodawcami. Powołano tam specjalny zespół, któremu powierzono nawiązywanie kontaktów, klasyfikowanie ofert pracy i monitorowanie potrzeb w zakresie

rekrutacji. Odpowiedź zwrotna od pracodawców była pozytywna, są oni gotowi korzystać z bezpłatnych służb rekrutacji, które zostały oddane do ich dyspozycji przez PSZ. PSZ planują zwiększenie wysiłków w zakresie udzielania pomocy, tak aby dotrzeć do pracodawców, którzy jeszcze z nich nie korzystali (w celu uzyskania dokładniejszych informacji na temat tego programu, patrz załącznik IV.23). Słoweńskie PSZ przyjęły prostą, ale skuteczną procedurę zaspokajania potrzeb użytkownika. Zeszyt skarg jest dostępny w każdym biurze regionalnym i lokalnym PSZ, a użytkownicy zachęceni są do odnotowywania w nim swoich skarg, podziękowań i sugestii, zmierzających do poprawy jakości działania służb.

Ankiety przeprowadzane wśród użytkowników, jak i grup celowych, są technikami wykorzystywanymi przez PSZ w różnych krajach, w ramach ustrukturyzowanego podejścia w celu zaspokojenia potrzeb użytkowników. Szwedzkie PSZ od 1991 roku przeprowadzają ankiety dotyczące zaspokojenia potrzeb użytkowników. Przeprowadzanych jest czterdzieści tysięcy rozmów na równi z użytkownikami – poszukującymi pracy oraz użytkownikami – pracodawcami. Każdej grupie użytkowników zadawanych jest około 40 pytań dotyczących faktów i postaw w celu ustalenia, co sądzą oni o usługach świadczonych przez PSZ oraz o poziomie obsługi. Rozmowy telefoniczne przeprowadzane są przy użyciu technologii wywiadów telefonicznych wspomaganych przez komputer. Mimo że przeprowadzanie ankiet jest scentralizowane, wyniki ustalane są dla poszczególnych biur regionalnych i lokalnych. Poza tym, metody badania użytkowników są w szerokim zakresie wykorzystywane dla celów certyfikacji ISO oraz w ramach działań na rzecz przeprowadzenia reformy metod pracy, opisanej w niniejszym rozdziale.

Zmiana metod pracy i standardów usług

Różne procedury pracy i metody przeprowadzania zmian wykorzystywane są przez instytucje w celu wprowadzenia zarządzania jakością. Metody te to, zwłaszcza, ISO 9000, EFQM i rekonfiguracja metod. PSZ wielu krajów, w tym Austrii, Holandii, Japonii, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Kanady zastosowały jedną lub kilka z tych metod i mimo że przyjmowane podejście było różne, cel był zawsze ten sam. Austriackie PSZ wykorzystwały procedurę certyfikacji ISO 9001, aby wdrożyć zasady zarządzania jakością. Zasadnicze reformy rozpoczęły się na początku lat 90, ich celem było przekształcenie austriackich PSZ w służbę ukierunkowaną na użytkowników i ry-

nek. Jeden z regionów tego kraju, Górna Austria, zdecydowała się na uzyskanie certyfikatu ISO odnośnie usług, które świadczyły przedsiębiorstwom. Było wiele powodów, dla których zdecydowano o takim sposobie postępowania: po pierwsze, instytucja chciała lepiej zdefiniować usługi PSZ; po drugie, chciała zbliżyć się bardziej do rynku; po trzecie, chciała jaśniej określić swoje cele i bardziej przejrzysto zorganizować się; po czwarte, chciała poprawić komunikowanie się; po piąte, chciała zwiększyć wewnętrzną odpowiedzialność i poprawić porozumiewanie się z otoczeniem; w końcu, chciała popularyzować PSZ wśród użytkowników. Standardy ISO obejmują serię specyfikacji dotyczących jakości, które kładą nacisk na identyfikację, dokumentację i monitorowanie napływu pracy, aby być w zgodzie z pewnymi zasadami. Stosując tę metodę, PSZ Górnej Austrii nauczyły się stosować, w sposób bardzo zasadniczy, ukierunkowanie na użytkownika. W efekcie tych działań, metoda ta jest coraz szerzej stosowana w Austrii.¹⁷

PSZ Danii wykorzystują model jakości Fundacji Europejskiej (EFQM) lub Model Doskonałości w Pracy, aby ustrukturyzować analizę pracy i popierać zarządzanie jakością. Model ten stanowi ramy analizy i zrozumienia. Obejmuje on dziewięć elementów, które pokazują zależności między czynnikami korzystnymi a wynikami, w perspektywie rozwoju. Czynniki obejmują hierarchię, politykę i strategię, zarządzanie zasobami ludzkimi i metody pracy. Elementy oceny wyniku obejmują ustanowienie środków wykonawczych, satysfakcję użytkownika, satysfakcję pracowników oraz wpływ na społeczeństwo. Model EFQM będzie wykorzystywany, aby wprowadzać umowy wykonawcze, co przewidziane jest na rok 2000, tak aby uregulować stosunki między ministerstwem pracy a PSZ, tak na szczeblu krajowym, jak i regionalnym.¹⁸

Z drugiej strony, rekonfiguracja metod jest techniką wymagającą radykalnej ponownej oceny szczególnego procesu, jakim jest napływ zadań. Wykracza to poza ewolucyjny proces stałej poprawy, aż do zanegowania całego funkcjonowania procesu z punktu widzenia użytkownika. Na przykład planowanie przez PSZ telefonicznego załatwiania wniosków o przyznanie świadczeń dla

¹⁷ Patrz E. Buchinger: *Achieving ISO 9001 certification in a public employment service*, Dokument numer 49–3, Labour Administration Branch Document (Genewa, MBP, 1997), strony 14–18.

¹⁸ M. Jensen: *The EFQM-model in the Danish public employment service*, Dokument nie publikowany, przedstawiony w trakcie Europejskiej konferencji na temat sieci jakości, Lahti, Finlandia, 22–23 listopada 1999.

bezrobotnych w stanie Wisconsin zostało przeprowadzone dzięki rekonfiguracji metody pracy.

Wprowadzenie norm i ich monitorowanie w celu poprawy poziomu usług, wiąże ocenę potrzeb użytkownika i reformę procesu. Tworzenie i monitorowanie tych norm zmierza do zapewnienia, że wprowadzane reformy rzeczywiście podniosą poziom satysfakcji użytkownika. Na przykład w Wielkiej Brytanii PSZ przyjęły „Kartę poszukujących pracy”, z takimi normami jak punktualne przyjmowanie użytkowników jeżeli są oni umówieni na spotkanie lub przyjmowanie ich w dziesięć minut po ich przybyciu, jeżeli nie są umówieni na spotkanie. Jeżeli użytkownik kontaktuje się z PSZ telefonicznie, karta przewiduje, że należy odpowiedzieć na sygnał w ciągu 20 sekund.

Ocena efektywności

Ocena efektywności jest dodatkową techniką poprawy programów. Może ona zostać określona jako poszukiwanie sposobów osiągnięcia najlepszych wyników. Ocena ta umożliwi porównywanie cech produktu lub usługi z punktami odniesienia.¹⁹ Porównanie może mieć charakter wewnętrzny, między częściami lub podwydziałami instytucji; zewnętrzny, to znaczy dotyczyć jednostki organizacyjnej lub innych instytucji mających podobne cechy charakterystyczne; lub też funkcjonalny, między szczególnymi zadaniami lub procesami.²⁰ Ocena efektywności wymaga nie tylko identyfikacji najlepszych praktyk, ale również dokładnej analizy procesów dających najlepsze efekty, jak i porównania ich z obecnymi procesami w instytucji. Celem badania jest ustanowienie strategii poprawy. W sektorze publicznym ocena efektywności wymaga często współpracy jednostek badawczych, zdecydowania polityków i wdrożenia programów.

Innowacyjny projekt w dziedzinie oceny efektywności jest obecnie realizowany w Unii Europejskiej, we współpracy z PSZ Belgii (Walonii), Szwecji, Francji i Austrii; wszystkie one współpracują z belgijskim instytutem badawczym w celu poprawy ich efektywności jeżeli chodzi o stosunki z przedsiębiorstwami. Celem projektu jest zidentyfikowanie, która z podobnych instytucji ma najwyższą efektywność oraz wykorzystanie ich sukcesów, poprzez dostosowanie do potrzeb i priorytetów każdego z krajów. Proces obejmuje wiele etapów.

¹⁹ Ibid.

²⁰ T. Leonello: „Benchmarking labour market performances and policies” w: Komisja Europejska, Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, No. 61 (Berlin, Komisja Europejska, 1998), Część 10.1.1.2, strona 2.

Przed wszystkim, uczestnicy analizują mechanizmy ustanowione przez ich PSZ w celu podniesienia efektywności stosunków z przedsiębiorstwami oraz dokonują inwentaryzacji produktów i usług świadczonych przedsiębiorstwom. Następnie, identyfikują innowacje i dobre praktyki, jak i ewentualne transfery dobrych praktyk, aby przeanalizować, w jaki sposób PSZ oceniają i monitorują realizację tych rozwiązań. W końcu, przedstawiają listę wskaźników efektywności i wprowadzają pierwsze etapy skoordynowanego podejścia w ramach UE.²¹ Wyniki projektu mają zostać przedstawione pod koniec 2000 roku.

Wykorzystywanie technologii informatycznych i łączności

We wcześniejszych rozdziałach pokazano, w jaki sposób osiągnięty postęp w dziedzinie technologii informatycznych i łączności zmienił funkcjonowanie PSZ. Zidentyfikowane zostały dwie główne zmiany: sposób, w jaki PSZ zarządzają wewnętrznymi informacjami i łącznością; bezpośredni dostęp użytkowników PSZ do informacji. Wykorzystywanie technologii informatycznych do celów zarządzania wewnętrznego nie jest nowością dla PSZ większości krajów. Niemal wszystkie kraje rozwinięte wykorzystują od lat technologie informatyczne w toku zarządzania i kontrolowania wykonywania przez nich zadań. Jednakże stale wprowadzane są zastosowania udoskonalone i o większej zdolności operacyjnej. Poniżej przedstawiamy listę zastosowań wykorzystywanych obecnie w celu poprawienia wewnętrznego zarządzania:

- Poczta elektroniczna: obecnie jest ona szeroko wykorzystywana dla celów porozumiewania się wewnętrznego i zewnętrznego. Systemy Intranet umożliwiają pracownikom również dostęp do coraz bardziej skomplikowanych informacji wewnętrznych.
- Systemy informatyczne dla celów zarządzania (SIS), które wykorzystywane są przez irlandzkie PSZ, aby uzyskiwać informacje zawarte w bazach danych udostępniających wyczerpujące sprawozdania, analizy, przewidywania statystyczne i modelowanie, co umożliwia udzielanie pomocy w toku podejmowania świadomych decyzji.
- Systemy zarządzania przypadkami: obecnie tworzone są bardziej zaawansowane systemy, skupiające dane o użytkownikach, uzyskiwane z wielu

²¹ M. Siraut: Comparing customer satisfaction: Case study on employers, Dokument nie publikowany, przedstawiony w trakcie seminarium WAPES na temat Testów Oceny, Oslo, grudzień 1999.

systemów danych administracyjnych; dane te zbierane są na użytek pracowników służących pomocą poszukującym pracy i pracodawcom.

- Zbieranie danych: technologia rozmów telefonicznych wspomaganych przez komputer wykorzystywana jest zamiast ankiet rozsyłanych pocztą w Stanach Zjednoczonych. Umożliwia to zbieranie informacji na temat rynku pracy i pracodawców. W Szwecji technologia ta jest wykorzystywana w celu zbierania danych dotyczących użytkowników. Testowane jest również zbieranie danych przez Internet.
- Zaawansowane przetwarzanie i analiza danych informatycznych: techniki te, zwłaszcza wykorzystywanie na większą skalę połączonych w sieć baz danych i banków danych spowodowało zasadnicze podniesienie jakości informacji na temat rynku pracy.
- Elektroniczny transfer pieniędzy: dostępny w niektórych krajach, ułatwia bezpośrednią wpłatę świadczeń na rachunki bankowe poszukujących pracy.

Postęp dokonał się również w sposobach obliczania, wypłacie i kontroli świadczeń dla bezrobotnych, efektem jest przyspieszenie wypłat oraz zmniejszenie liczby błędów i nadużyć.

Drugim elementem, być może jeszcze bardziej radykalnym, sprawiającym, że technologia informatyczna przekształca PSZ, jest możliwość udostępniania użytkownikom PSZ bezpośredniego dostępu do systemu poprzez systemy otwarte, zwłaszcza Internet. Internet zaczyna już mieć radykalny wpływ na sposób, w jaki świadczone są usługi. W rosnącej liczbie krajów PSZ świadczą użytkownikom usługi w zakresie pośrednictwa pracy poprzez Internet. (Patrz „Innowacje oraz dobre praktyki PSZ” w rozdziale 4). Wśród przykładów zastosowania technologii samoobsługi użytkowników można, w szczególności, podać:

- Banki ofert pracy. Umożliwiają one pracodawcom przedstawianie ofert pracy, zaś poszukującym pracy jej znalezienie. Dostępne są one poprzez Internet, teletekst, stacje informatyczne (terminale informatyczne o ograniczonych zastosowaniach, zainstalowane w miejscach publicznych) lub poprzez terminale komputerów PSZ (Patrz kanadyjska innowacja w zakresie wykorzystywania terminali informatycznych, opisana w załączniku IV.1).
- Banki danych o poszukujących pracy. Umożliwiają one poszukującym pracy przedstawianie ich życiorysów, zaś pracodawcom bezpośrednie zapoznanie się z nimi.

- Samoobsługowa informacja na temat rynku pracy. Dostępna jest ona poprzez Internet, umożliwia uzyskiwanie najświeższych i najbardziej odpowiednich, w stosunku do potrzeb użytkowników, informacji, do wykorzystania w różny sposób.
- Informacje na temat karier i poradnictwo zawodowe. Mogą być one udostępniane w formatach dostosowanych do potrzeb mediów i łatwych do wykorzystania przez osoby młode.
- Bazy danych na temat możliwości szkolenia. Są one bezpośrednio udostępniane poszukującym pracy i świadczącym usługi.
- Interaktywne systemy odpowiedzi głosowych. Umożliwiają one osobom składającym wniosek o przyznanie świadczeń złożenie wniosku przez telefon lub uzyskanie informacji na temat ich wypłaty.
- Technologie uczenia na odległość. Internet i satelita mogą być obecnie wykorzystywane aby realizować programy szkolenia w trakcie pracy.
- Mechanizmy zbierania danych od użytkowników lub uzyskiwania informacji zwrotnej. Są one bezpośrednio zintegrowane ze świadczeniem usług i umożliwiają niezwłoczną reakcję, w celu zaspokojenia potrzeb użytkownika.

Szczegółowy opis rozwiązań szwedzkich w zakresie samoobsługi, dostępnych dla użytkowników poprzez Internet, znajduje się w załączniku IV.6. Pośrednictwo pracy w Stanach Zjednoczonych (ALX) przedstawione jest w załączniku IV.8. Opis sposobu wykorzystywania Internetu w celu rozpowszechniania różnych informacji dla poszukujących pracy i pracodawców w Słowenii znajduje się w załączniku IV.5. Ewolucja systemu informatycznego PSZ Japonii, jak i ewolucja systemu informatycznego służb zatrudnienia w Meksyku są przedstawione, odpowiednio, w załącznikach IV.3 i IV.4. Ponadto, szczegółowe wyjaśnienia na temat elektronicznego pośrednictwa pracy zawarte są w rozdziale 4, zaś w rozdziale 5 opisany jest postęp w informowaniu na temat rynku pracy; bezpośredni dostęp do świadczeń dla bezrobotnych przedstawiony jest w rozdziale 7.

Wprowadzenie technologii informatycznych daje szereg korzyści, ale towarzyszy mu stres związany z zasadniczymi zmianami. Aby w łonie instytucji ograniczyć ten stres, niezbędne są: pogłębiona analiza, szczegółowe planowanie i pomoc wykwalifikowanych specjalistów. Jeżeli podejście do

technologii jest nieodpowiednie, organizacja może cierpieć przez lata. Czas i zasoby niezbędne do planowania, wypracowania i wdrożenia technologii są elementami często niedocenianymi; powoduje to rozczarowanie i nawet utratę zaufania. Kiedy nadchodzi kres etapu wypracowywania koncepcji, zalecane jest dokonanie najpierw próby nowego systemu, zanim zostanie on rozciągnięty na całą instytucję. Umożliwi to zidentyfikowanie i rozwiązanie problemów w momencie, kiedy mogą one być jeszcze opanowane i naprawione. Wdrożenie w całej instytucji musi dokonywać się stopniowo, przy kontrolowaniu osiągniętych efektów i ocenianiu ich, zanim przejdzie się do następnego etapu lub do następnego biura. Wprowadzenie nowej technologii informacji jest poważnym wyzwaniem dla zarządzających, ale korzyści mogą być ogromne, jeżeli sprawy zostaną przeprowadzone właściwie.

Pracownicy zaniepokojeni są często nową technologią informatyczną ponieważ, z jednej strony, może ona wprowadzić głębokie zmiany a, z drugiej strony, może spowodować zwolnienia z pracy. Są przykłady gdy, tak jak w Wielkiej Brytanii, wprowadzenie nowej technologii informatycznej uzasadnione było ograniczaniem liczby pracowników, nawet jeżeli naturalna fluktuacja pracowników sprawiła, że uniknięto zwolnień. Wskazuje to na wagę szczegółowego panowania, dobrego porozumiewania się i proaktywnej polityki kadrowej, w celu przekwalifikowywania pracowników lub przydzielania im innej pracy, zależnie od przypadku.

Planowanie i zarządzanie rozwiązaniami

Tradycyjnie, usługi PSZ świadczone są poprzez system biur lokalnych. Jak podkreśliliśmy to w rozdziale 4, rozpowszechnianie się świadczenia usług poprzez Internet i zautomatyzowanie kontaktów telefonicznych daje nowe i mające wielką przepustowość środki komunikowania się ze społeczeństwem. Jednakże sądzimy, że dla wielu użytkowników lokalne biuro pozostanie ważnym miejscem uzyskiwania wsparcia, jak też lokalnym punktem dostępu do usług.

Zasadniczo, PSZ powiązane są z systemem lokalnych biur długoterminowymi zobowiązaniami inwestycyjnymi. Jednakże trzeba okresowo oceniać system, aby upewnić się, czy zaspokajane są potrzeby użytkowników i służb. W toku wypracowywania najlepszego systemu i określania optymalnego rozmieszczenia biur musi być branych pod uwagę wiele czynników. Po pierwsze, powstaje problem dostępu dla podstawowych potencjalnych użytkowników.

Ogólnie, kwestia ta jest najważniejsza dla poszukujących pracy, ponieważ kontakt z pracodawcą nawiązuje się głównie przez telefon. Ponadto, muszą być również brane pod uwagę zmiany tendencji demograficznych. Po drugie, polityka jednego okienka może wymagać dzielenia pomieszczeń z innymi służbami, takimi jak te, które udzielają świadczeń dla bezrobotnych. Po trzecie, konieczność posiadania biur w miejscach strategicznych z punktu widzenia promocji, musi być oceniana z punktu ewentualnych dodatkowych kosztów. Po czwarte, pewne znaczenie może mieć określenie optymalnej wielkości biura. Na początku lat 90 PSZ Wielkiej Brytanii zamknęły wiele dużych biur z uwagi na to, że małymi biurami łatwiej było zarządzać, a ich działanie było bardziej efektywne. W końcu, muszą być brane pod uwagę konsekwencje świadczenia usług na różnych poziomach, o czym była mowa wcześniej w niniejszym rozdziale, podobnie jak podwykonawstwo niektórych usług PSZ.

Podjęcie decyzji dotyczących biur lokalnych stało się łatwiejsze, od kiedy przyjmowane są krajowe wytyczne, uwzględniające najnowsze idee polityczne. Na przykład, we Francji ANPE określiła szereg wytycznych dotyczących przyjmowanych rozwiązań. W tych ramach zespół liczący od 7 do 8 pracowników pośrednictwa pracy przydzielany jest do strefy samoobsługowej lub do ośrodka zasobów. Udzielają oni informacji na temat możliwości kariery zawodowej i szkolenia oraz przedstawiają oferty zatrudnienia. Konieczne jest również czynienie oszczędności w zakresie wykorzystywania mebli i urządzeń informatycznych. Wytyczne tego rodzaju muszą, jednakże, być regularnie poddawane przeglądowi, odpowiednio do ewolucji służb.

Wygląd i dostępność mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia funkcjonowania biura lokalnego. Czy pozytywny, czy negatywny, ważny jest ich wpływ na pracowników i użytkowników PSZ. Doświadczenia płynące z przebudowy biur lokalnych we Francji, Finlandii, Norwegii i Stanach Zjednoczonych wskazują, że przejście od dawniejszej zwartej przestrzeni biurowej, ciastnej i słabo oświetlonej, do otwartej przestrzeni, dobrze zorganizowanej, dużej i dobrze oświetlonej, całkowicie zmieniło zachowania, postawy i efektywność pracowników. Zmiana była niemal natychmiastowa, użytkownicy i pochodzący z wyboru zarządzający zwracali uwagę na podniesienie się poziomu profesjonalizmu. Obserwowano nie tylko zmiany postaw i zachowania się pracowników, ale również istotną zmianę podejścia użytkowników. Pracodawcy również zauważali zmianę. Stawali się oni chętniejsi niż dawniej do współ-

pracy z lokalnymi PSZ i spontanicznie informowali o większej liczbie ofert zatrudnienia.

Wewnętrzny przepływ informacji

Ustanowienie otwartego i uczciwego systemu przepływu informacji, pionowego i w poziomie, jest prawdopodobnie jednym z najważniejszych czynników efektywnego stałego procesu poprawy. Jeżeli pracownicy omawiają wspólnie kwestie i problemy, które powstają, to mogą być one rozwiązane, przeszkody pokonane, może też pojawić się zachęta i wsparcie.

Instytucja podlegająca zmianom musi wykorzystywać wszelkie dostępne sposoby przepływu informacji. Pracownicy – zwłaszcza ci, którzy długo pracują w instytucji – mają często problemy z dostosowaniem się do nowych ról, zasad i odpowiedzialności, które mogą być związane z ewolucją rzeczywistości społecznej, politycznej i gospodarczej. Porozumiewanie się jest bardziej niż do tej pory ważne, jeżeli chce się utrzymać wolę nowego ukierunkowania instytucji. Zarządzający muszą przyjąć politykę otwartą, zachęcającą do wysiłku i przekazywania informacji zwrotnej przez każdego z pracowników instytucji. W Wielkiej Brytanii niektórzy zarządzający PSZ poszli nawet dalej: pracują oni z innymi pracownikami w tym samym biurze, zamiast zajmować wydzielone biuro. Dostępni są oni również w niektóre dni, aby udzielać odpowiedzi na pytania zadawane przez pracowników telefonicznie.

Tradycyjne środki przepływu informacji w instytucji to spotkania i drukowane informacje, takie jak podręczniki polityki lub procedury, wewnętrzne notatki, biuletyny informacyjne lub gazetki pracownicze. Poczta elektroniczna uzupełnia i szybko zastępuje pisemną informację wewnętrzną, zaś systemy intranet dają najszybszy dostęp do najszerszego wachlarza, prostej w formie informacji. Aby wypracować efektywną technologię przepływu informacji, trzeba stworzyć system podwójnego przepływu. Ankiety umożliwiające identyfikowanie problemów ważnych dla pracowników są efektywnie wykorzystywane przez zarządzających w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych. Ankiety te, zwykle przeprowadzane corocznie, wykorzystywane są w celu ustalania postaw pracowników odnośnie takich kwestii jak korzyści przyznawane pracownikom, warunki pracy i kierunki działania PSZ. Służą one również do identyfikowania problemów i tendencji, które mogłyby nie ujawnić się, gdyby wykorzystywano zwyczajowe kanały przekazywania sprawozdań.

„Grupa celowa” stanowi inną efektywną metodę uzyskiwania informacji zwrotnej od pracowników. Ogólnie, seria pytań na tematy szczegółowe przedstawiana jest wielu reprezentatywnym grupom pracowników. Animator organizuje spotkania; animatorem nie powinien być dyrektor lub lokalny kontroler. Informacja zwrotna przekazywana jest anonimowo wyższym kadrom, tak by mogła być brana pod uwagę w toku organizowania PSZ. Szwedzkie PSZ stworzyły inny środek przekazywania informacji, którego celem jest uzyskiwanie propozycji, nazwany „Bankiem pomysłów” (patrz załącznik IV.24). Podobnie, słoweńskie „zeszyty skarg”, o których była mowa wcześniej, dostarczają również informacji mogących służyć jako podstawa efektywnych dyskusji pracowników.

Szkolenie i doskonalenie zawodowe pracowników

Efektywne planowanie i zarządzanie całością działań w zakresie podnoszenia jakości pracowników i zasobów ludzkich ma zasadnicze znaczenie dla sukcesu PSZ. Szkolenie i doskonalenie zawodowe pracowników jest szczególnie ważne. Uzyskanie wyników zależy przede wszystkim od samych pracowników zdolnych podjąć wyzwania, mających motywację i wysoko wykwalifikowanych, którzy są świadomi, że ich praca jest ceniona. Doskonalenie zawodowe pracowników wymaga, by dostarczano im środków dobrego wykonywania ich zadań, w środowisku sprzyjającym pracy wysokiej jakości. Konieczność szkolenia i doskonalenia zawodowego pracowników stała się tym ważniejsza, że rytm zmian ulega przyspieszeniu. W rozdziałach 3 i 6 przedstawiono, jak PSZ zmieniały się – od pełnienia początkowo roli pośrednika pracy i zarządzającego świadczeniami dla bezrobotnych, do pełnienia szerzej rozumianej roli, polegającej na świadczeniu szerokiego wachlarza usług umożliwiających ludziom dostosowanie się do szybko zmieniającego się rynku pracy. W rozdziałach tych podkreślona również została waga usług zintegrowanych i progresywnych. Wszystkie te zmiany wpływają na profil pracowników PSZ, zwłaszcza na grupy pracowników technicznych i specjalistów, takich jak doradcy zatrudnienia, dyrektorzy lokalnych PSZ i pracownicy administracyjni. Mają one również wpływ na podstawowe umiejętności, takie jak zdolność rozumienia funkcjonowania rynku pracy i polityki rynku pracy; umiejętność porozumiewania się; umiejętność formułowania ocen; umiejętność efektywnego organizowania pracy i planowania czasu; umiejętność pracy w zespole i dostosowywania się do

zmian oraz do korzystania z technologii informacyjnych.²² Gdy przekształcane są służby, metody świadczenia usług i organizacja PSZ, zasadnicze znaczenie ma branie pod uwagę ich konsekwencji dla pracowników oraz uwzględnianie potrzeb zakresie uzyskiwania kwalifikacji, które z nich wynikają. Proces aktualizowania umiejętności i wiedzy ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia i zachodzi praktycznie stale. Ponadto, realizowane programy szkolenia i doskonalenia zawodowego muszą znaleźć swoje miejsce w kontekście zmian kulturowych, idących dalej niż wyobrażają to sobie zarządzający.

Znaczenie doskonalenia zawodowego pracowników widać na podstawie wielkości inwestycji czynionych w wielu krajach. We Francji ANPE dokonała znaczącego wysiłku, aby przeprowadzić 100.000 dni/szkolenia/rocznie dla pracowników.²³ W roku 1998/1999 PSZ Wielkiej Brytanii przewidywały wydanie 12 milionów funtów szterlingów, czyli około 2,6 procent funduszu wynagrodzeń, na szkolenie i doskonalenie pracowników. Mimo że wiele krajów podjęło wysiłek doskonalenia personelu, znaczenie przywiązywane do tego działania jest jednak różne. W krajach rozwiniętych przyjęte zostało strategiczne podejście do szkolenia wszystkich pracowników, włączając w to szkolenie podstawowe dla nowych pracowników. (Załącznik IV.25 unaocznia znaczenie, jakie przywiązywane jest do doskonalenia zawodowego pracowników w Kanadzie).

W Norwegii, PSZ wprowadziły podstawowy staż szkoleniowy dla nowych pracowników biur lokalnych. Staże szkoleniowe obejmują cztery moduły: pierwszy umożliwia zrozumienie celów PSZ, jak i środków ich osiągnięcia; w ramach drugiego wyjaśniane jest, w jaki sposób realizowana jest polityka rynku pracy; w ramach trzeciego pracownik przygotowujący jest do rejestrowania poszukujących pracy; czwarty moduł jest wyspecjalizowanym kursem w danej dziedzinie zawodowej. W Niemczech szkolenie podstawowe polega

²² Należy zwrócić uwagę, że we Francji i Norwegii proporcja pracowników wykwalifikowanych wynosi, odpowiednio, 80 i 77 procent, zaś proporcja pracowników wsparcia administracyjnego wynosi, odpowiednio, 11 i 9 procent łącznej liczby pracowników PSZ. Patrz tablica 3.1, w rozdziale 3.

²³ Program szkolenia pracowników ANPE na rok 1999 jest skoncentrowany na następujących kwestiach strategicznych: wsparcie systemu ANPE w celu poprawy kontroli i jakości świadczenia usług; rozwój praktyki zawodowej i w zakresie zarządzania; podniesienie umiejętności pracowników w zakresie technicznego wsparcia zarządzania; podniesienie umiejętności pracowników/doradców ANPE poprzez projekty zmierzające do zdobycia lepszej wiedzy o sytuacji w zakresie zatrudnienia i nowych możliwości zatrudnienia. Patrz MOP: *Les services publics de l'emploi: Le cas de la France* (Genewa, MBP, 1999, materiał powielany); Informacje dodatkowe 1999.

na wewnętrznym szkoleniu, realizowanym w formie szkolenia w trakcie pracy, pracy nad projektami i szkolenia wspomaganego przez komputer. Ponadto, nowi pracownicy muszą uczęszczać na szkolenia PSZ, uczestniczyć w grupach studyjnych i prowadzić indywidualne przygotowania. Szkolenie ustawiczne na szczeblu biur lokalnych może przybierać formę samokształcenia, szkolenia stacjonarnego, pomocy w toku pracy, szkolenia wspomaganego przez komputer oraz szkolenia w dziedzinie informatyki. Szkolenie to uzupełniane jest seminariami, stażami, grupami studyjnymi, programami nauczania korespondencyjnego lub nauczaniem na odległość.

W Stanach Zjednoczonych wprowadzenie samoobsługowego poszukiwania pracy oraz wprowadzanie ośrodków kariery funkcjonujących na zasadzie jednego okienka, spowodowało całkowitą zmianę działań i umiejętności pracowników, którzy pracowali z użytkownikami w lokalnych biurach PSZ. W ramach przygotowania do tych zmian, pracownicy pochodzący z wielu stanów uczestniczyli w przygotowaniu „krajowego projektu szkolenia w celu doskonalenia umiejętności pracowników”. W celu zidentyfikowania 12 współzależności między użytkownikami a pracownikami pierwszego kontaktu przeprowadzona została analiza współzależności między nowymi użytkownikami. Następnie, zidentyfikowane zostały kwalifikacje niezbędne pracownikom, odnośnie każdej z 12 dziedzin. Daje to możliwość dobrego identyfikowania kwalifikacji pracowników zajmujących się wieloma sprawami. (Patrz załącznik VI, aby uzyskać adresy stron internetowych, gdzie mogą znajdować się szczegółowe informacje na temat tego projektu).

Również Wielka Brytania głęboko zaangażowała się w szkolenie i doskonalenie zawodowe pracowników PSZ. PSZ były też jedną z pierwszych instytucji publicznych w tym kraju, które rozpoczęły inwestowanie w rozwój zasobów ludzkich. Zewnętrzne oceny podkreślały stopień zaangażowania, planowanie i działanie na rzecz doskonalenia pracowników. Strategia PSZ polega na zapewnieniu, że wszyscy pracownicy będą mieć kwalifikacje niezbędne do wykonywania pracy. Klasyczne szkolenie stacjonarne zostało zastąpione przez szkolenie wspomagane przez komputer. Nawet jeżeli szkolenie wspomagane przez komputer jest przedsięwzięciem wymagającym znacznych nakładów, w przypadku Wielkiej Brytanii okazało się ono rentowne.

Również Finlandia przyjęła globalne podejście do szkolenia i doskonalenia zawodowego pracowników, prowadzonego pod egidą Instytutu Zatrudnienia

Ministerstwa Pracy. Instytut zidentyfikował interesujący zespół problemów, zostały one uznane za właściwy przedmiot szkolenia. Zalecane rozwiązania przedstawiają się następująco:

- związki między planowaniem strategicznym a planowaniem przedmiotu szkolenia powinny być silniejsze;
- podstawowe kwalifikacje pracowników powinny być aktualizowane, aby mogli oni podejmować przyszłe wyzwania;
- szkolenie powinno być lepiej zintegrowane w programach pilotażowych PSZ, aby bardziej efektywnie rozpowszechnić dobre praktyki w zakresie świadczenia usług;
- możliwości szkolenia powinny być upowszechniane najszerszej i najrówniej;
- zasady ustawicznego doskonalenia powinny być stosowane odpowiednio do szkolenia pracowników, aby wypracować więcej spójnych programów szkolenia, które wspierają wysiłki w zakresie samodoskonalenia pracowników;
- powinno być upowszechnione wykorzystywanie alternatywnych metod szkolenia; oraz
- powinny zostać wypracowane metody oceny efektywności szkolenia.²⁴

Szkolenie kadr jest szczególnie ważne zważywszy, że ponoszą one odpowiedzialność za kierowanie zespołami pracowników. W Norwegii sześć głównych wymogów w stosunku do zarządzających PSZ zdefiniowano w następujący sposób: znajomość rynku pracy polityki rynku pracy; umiejętność przekazywania informacji współpracownikom i społeczeństwu; zdolność osiągnięcia ustalonych wyników; umiejętność łatwego porozumiewania się i tworzenia sieci; umiejętność stymulowania zmian we własnej instytucji; zdolność inspirowania ogólnych pozytywnych postaw oraz ducha pracy zespołowej w ich instytucji.

We Francji, ANPE zidentyfikowała zespół podobnych umiejętności, które powinni posiadać zarządzający lokalnymi PSZ, są oni szkoleni w następujących ramach: miesięczny okres obserwacji w biurze lokalnym (dla pracowników nowo przyjętych); tydzień poznawania polityki; ocena kwalifikacji

²⁴ A. Keskinen i I. Millonen: Staff development challenges in the Finnish labour administration, Dokument nie publikowany, przedstawiony w trakcie seminarium szkoleniowego dla pracowników WAPES PSZ, Grecja, październik 1999.

i czasowe przydzielenie do pracy wykonywanej w zespole z doświadczonym kierownikiem; indywidualna umowa szkoleniowa, wskazująca opiekuna oraz wybór cykli szkolenia; formalne sesje szkoleniowe; ocena kwalifikacji. W Wielkiej Brytanii między innymi, udostępniono zarządzającym systematyczną informację, w celu identyfikowania potrzeb i dziedzin wymagających dodatkowego przeszkolenia pracowników.

Wymiana pracowników między PSZ poszczególnych krajów daje możliwość zapoznania się z dobrymi praktykami w innych krajach. Pozwala im również wypróbować dobre praktyki i analizować je, w celu ewentualnego przeniesienia do ich kraju. Takie eksperymentalne wymiany odbyły się najpierw w 1998 roku, między PSZ francuskimi a niemieckimi.²⁵ Rozmowy w tym zakresie prowadzone są obecnie między innymi krajami europejskimi.

Wnioski

Jest wiele powodów, dla których obecnie przedmiotem szerszego niż w przeszłości zainteresowania są lepsze metody zarządzania PSZ. Przede wszystkim służby zarządzane przez PSZ stały się bardziej zróżnicowane, a zakres proponowanych usług opiera się, w coraz większym stopniu, na planowaniu ukierunkowanym raczej na użytkownika niż uwarunkowanym rozwiązaniami prawnymi. Po drugie, PSZ zmieniają się funkcjonując na rynku, na którym jest coraz silniejsza konkurencja, co wymaga wyższej jakości i zwiększonego zaufania, zwłaszcza jeżeli chodzi o usługi świadczone pracodawcom. Po trzecie, na PSZ wpływają silne czynniki zewnętrzne, takie jak zintegrowane zarządzanie jakością (*total quality management*). W końcu i przede wszystkim, istnienie nowych technologii informacyjnych i porozumiewania się stworzyło mające duże znaczenie rozwiązania, umożliwiające transformację procesu pracy i dostęp użytkowników do informacji.

Stopień zaufania między zarządzającymi PSZ a ich najsilniejszymi partnerami, zwłaszcza politykami, nabrał również bardzo dużego znaczenia. Zrozumienie potrzeb użytkowników, tak jak są one postrzegane przez polityków

²⁵ Aby uzyskać więcej informacji na temat tego podejścia, patrz Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, No. 64 (Berlin, Komisja Europejska, zima 1998),

i ciała doradcze, ma zasadnicze znaczenie, by PSZ mogły uzyskiwać dalsze wsparcie i zasoby publiczne. We współczesnym świecie żadna instytucja publiczna nie może osiągnąć swojego celu bez planowania, jednocześnie sformalizowanego i o charakterze partycypacyjnym. Wymaga to rozumienia motywacji polityków, zbierania informacji od użytkowników oraz włączania pracowników, na każdym etapie. Po zatwierdzeniu i wdrożeniu planów należy monitorować dokonujący się postęp i dostosowywać plany, zawsze kiedy to konieczne.

PSZ doznały poważnych zmian struktury organizacyjnej. Trzy główne tendencje charakteryzujące te zmiany to: decentralizacja, integracja służb i konkurencyjne świadczenie usług. Jeżeli chodzi o decentralizację, centralne biuro wypracowuje ogólne kierunki polityki, finansowania, monitorowania i oceny. Biura regionalne i lokalne mają zwiększone uprawnienia i większą elastyczność działania. Podobnie, wraz z inicjatywami integracji służb, takimi jak centra działające na zasadzie jednego okienka oraz rosnącą skalą korzystania z podwykonawstwa, w ramach stałego świadczenia usług, instytucje stają się mniej zhierarchizowane i skupione na przestrzeganiu zasad; ukierunkowują się bardziej na zaspokajanie potrzeb użytkownika.

Ewolucja w kierunku budowania służb skupionych na użytkowniku wpisuje się w przyjęcie przez PSZ, na wielką skalę, zasad zarządzania jakością. Wymusza to transformację wielu procesów zarządzania wewnętrznego. W wielu krajach PSZ wprowadzają udoskonalone monitorowanie wykonywania zadań, ustawiczne szkolenie i doskonalenie pracowników, poprawę wewnętrznego porozumiewania się, szersze wykorzystywanie technologii informacyjnych i porozumiewania się, lepsze zarządzanie rozwiązaniami. Ustawiczne szkolenie i doskonalenie pracowników stanowią najpoważniejsze wyzwania dla wszystkich efektywnych instytucji usługowych. Posiadanie nowych umiejętności wymagane jest od pracowników na wszystkich szczeblach, poczynając od zarządzających biurami, a kończąc na pracownikach kontaktujących się z użytkownikami. Najbardziej zaawansowane PSZ starają się być instytucjami uczącymi się.

W ostatnich latach zarządzanie PSZ stało się zadaniem bardziej skomplikowanym i trudniejszym niż kiedykolwiek w okresie pokoju. Rozdział niniejszy pokazał, na podstawie doświadczeń wielu krajów, że istnieją ważne narzędzia i techniki zarządzania, które można wykorzystać, by osiągnąć sukces.

9

PSZ i inne instytucje

PSZ opierać się będą na strategii partnerstwa, włączającej innych uczestników rynku pracy.¹

Wstęp

Fakt, że temat ten zasługuje na poświęcenie mu odrębnego rozdziału w analizie PSZ, wskazuje, że ewoluuje środowisko, w którym działają PSZ. Od początków uznawano znaczenie bliskich związków między PSZ a organizacjami pracodawców i pracowników, znajdowało to często odzwierciedlenie w składzie rady nadzorczej PSZ. Ale jeśli odłożymy na bok to stwierdzenie, PSZ były postrzegane jako instytucja samowystarczalna, ciesząca się często pozycją monopolisty na rynku pracy. Dla PSZ było bardzo kuszące być postrzeganymi jako nie tylko samowystarczalne, ale również introwertyczne, szczególnie kiedy pełniły niepopularną rolę sprawujących kontrolę przeprowadzania testów pracy na potrzeby przyznawania świadczeń dla bezrobotnych.

Dziś, przeciwnie, rzadko zdarza się, że PSZ mają pozycję monopolisty. Działają one jako jeden z wielu protagonistów na złożonym rynku pracy, a ich sukces zależy w znacznym stopniu od tego, w jaki sposób układają swoje stosunki z innymi instytucjami. Najbardziej namacalna zmiana dotyczy stosunków z PBPP, ale również stosunków z innymi instytucjami. Zmiany te spowodowane zostały przez trzy główne czynniki. Przede wszystkim, rosnący wpływ liberalizmu gospodarczego i globalizacji, który doprowadził do podważenia roli sektora publicznego oraz pojawienia się nacisku na zwiększenie konkurencji, aby podnieść efektywność. Następnie, złożony nowoczesny rynek

¹ Komisja Europejska: *The modernisation of public employment services in Europe – Three key elements* (Luksemburg, Office for the Official Publications of the European Communities, 1999), strona 27.

pracy wymaga posiadania wyspecjalizowanej wiedzy, na którą żadna władza nie ma monopolu, czy to centralna, czy lokalna. W końcu, uznaje się, że takie problemy jak bezrobocie i wykluczenie społeczne, nie istnieją w izolacji, ale związane są z szerszymi problemami gospodarczymi i społecznymi, które wymagają zintegrowanych lub wielowątkowych rozwiązań, jak też udziału wielu różnych zainteresowanych instytucji.

W niniejszym rozdziale przeanalizowane zostaną stosunki między PSZ a innymi instytucjami, zwłaszcza partnerami społecznymi, innymi instytucjami publicznymi, partnerami lokalnymi oraz PBPP. Przeanalizowane również zostanie tworzenie sieci powiązań między publicznymi służbami zatrudnienia.

Stosunki z partnerami społecznymi

W rozdziale 3 przedstawione zostały różne podstawy prawne działania PSZ. Wspólne rozwiązanie polegało na uczynieniu z PSZ instytucji autonomicznych, działających pod nadzorem komitetów lub rad nadzorczych, w których skład wchodzi partnerzy społeczni. W rozdziale 1 pokazano, że model ten jest stary, podając przykład powołania w 1927 roku Instytutu Federalnego w Niemczech. Jednakże rozwiązania te zmieniły się w ostatnich latach. Szwecja (w 1981 roku) i Wielka Brytania (w 1987 roku) porzuciły zasadę trójstronności, zaś Austria (w 1994 roku) i Holandia (w 1991 roku) powołały niemal niezależne służby zatrudnienia, przy czym zasada trójstronnego samodzielnego zarządzania została wprowadzona po raz pierwszy.² Dziś PSZ w niemal połowie krajów OECD mają autonomiczne władze trójstronne.³ Przesłanką takiego rozwiązania odnośnie PSZ jest to, że poprzez włączanie organizacji pracodawców i pracowników do nadzorowania, zobowiązuje się je do wspierania PSZ. Powinno to również pomagać w rozwiązywaniu sporów w takich drażliwych kwestiach, jak rola PSZ w przypadku strajku. Uprawnienia zarządów różnią się, niektóre, tak jak w Niemczech i Hiszpanii zajmują się dużo szerszym spektrum kwestii dotyczących rynku pracy, niż proste pośrednictwo pracy.

² H. Mosley, T. Keller i S. Speckesser: *The role of the social partners in the design and implementation of active measures*, Employment and training paper number 27 (Genewa, MBP, 1998), strona 4.

³ Zwłaszcza Austria, Belgia, Niemcy, Luksemburg, Holandia, Kanada, Francja, Grecja, Irlandia i Portugalia.

Ma to tę zaletę, że stawia pytanie dotyczące strategicznego znaczenia rady nadzorczej i czyni tę radę mniej chętną do wtrącania się w codzienne zarządzanie PSZ.

Sukces tego rodzaju partnerskiego podejścia zależy, w ostateczności, od stopnia porozumienia między partnerami społecznymi i władzami publicznymi. Bez tego porozumienia, przyjęte rozwiązania zaczynają ciążyć i PSZ mogą znaleźć się w pułapce konfliktu ideologicznego. Zdarzyło się to w Wielkiej Brytanii w latach 80-tych, kiedy to napięcia między rządem pani Thatcher a przedstawicielami związków zawodowych w Komisji Służb Pracowniczych zmusiły rząd do przejęcia bezpośredniej kontroli nad PSZ w 1987 roku. Inne kraje podeszły do zagrożenia konfliktem w różny sposób. Na przykład w Norwegii, mimo że PSZ muszą, na mocy ustawy o zatrudnieniu, zdawać sprawę trójstronnej radzie, rada ta nie może dawać wytycznych dyrektorowi generalnemu. Rada jest raczej wykorzystywana jako forum dyskusowania nowych pomysłów i zbierania informacji zwrotnych.⁴ W Holandii PSZ stały się instytucją autonomiczną, nadzorowaną od 1991 roku przez radę złożoną z parterów społecznych. W 1996 roku przedstawiciele rządu w radzie zastąpieni zostali przez niezależnych ekspertów. Zmiana ta spowodowana była tym, że przedstawiciele rządu nie mieli możliwości ruchu i w ten sposób rada znajdowała się w impasie, paraliżującym możliwość podejmowania decyzji.⁵

Trudno jest sformułować uogólnienia dotyczące rozwiązań, które są najlepsze, ponieważ w znacznej mierze jest to kwestia ogólnej kultury i stosunków właściwych dla danego kraju. Jednakże oczywiste jest, że w interesie PSZ leży podtrzymywanie ścisłych związków z partnerami społecznymi. Na przykład, formalne porozumienie z centralną organizacją pracodawców mogłoby skłonić tę organizację do zachęcania swoich członków do korzystania z PSZ.⁶

⁴ MBP: *The public employment service in Norway* (Genewa, MBP, 1998, materiał powielany), strony 17–18.

⁵ MBP: *The public employment service in the Netherlands* (Genewa, MBP, 1998, materiał powielany), strona 50.

⁶ We Francji istnieje porozumienie ramowe między ANPE a pewną liczbą dużych przedsiębiorstw, to jest: ELF-Antar, Total, Grupa Domaxel, Grupa Muszkietierowie, Grupa Promodès, McDonalds oraz Agepos/PME. Patrz „ANPE cooperation with firms” w: European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, No. 44 (Berlin, Komisja Europejska, zima 1993).

Stosunki z instytucjami publicznymi i innymi instytucjami krajowymi

Jak się już o tym przekonaliśmy w rozdziale 6, jedną z kluczowych ról PSZ jest realizacja programów dostosowawczych rynku pracy. Ale charakter tych programów zmienia się. Tam, gdzie dawniej rządy wprowadzały stosunkowo ograniczone programy, oferujące szczególną usługę dla określonej grupy, teraz najczęściej mamy do czynienia z programami ramowymi, zmierzającymi do rozwiązania pewnej grupy wzajemnie powiązanych ze sobą problemów. Problemy te mogą dotyczyć nie tylko bezrobocia, ale również wykluczenia społecznego i ubóstwa. Problemy te nie mogą być podejmowane przez same PSZ. W konsekwencji, konieczna jest współpraca między PSZ a pracodawcami i związkami zawodowymi, ale również z wieloma innymi instytucjami publicznymi. Władze lokalne, publiczne i prywatne agencje rozwoju, krajowe stowarzyszenia wolontariuszy i organizacje społeczne działające w sferze socjalnej, edukacji, kultury i środowiska, są również zaangażowane. Sukces zależy więc od powiązania znacznej liczby polityków oraz publicznych i prywatnych instytucji świadczących usługi w tych dziedzinach oraz wytworzenia między nimi więzi partnerskich. Partnerstwo to jest konieczne, aby wypracować i planować politykę rządu a, coraz częściej, w celu zagwarantowania zintegrowanego podejścia do świadczenia usług.

Stosunki z instytucjami publicznymi mają zasadnicze znaczenie w tej wielodyscyplinarnej sferze. Sposób zorganizowania stosunków z instytucjami zależy od szczególnych zadań spełnianych przez PSZ i również, od struktury organizacyjnej stosunków z innymi instytucjami publicznymi (Patrz „Zadania” w rozdziale 3). Z jednej strony, można uważać PSZ za instytucje mające jeden cel, którym powierzono pośrednictwo pracy; z drugiej strony za ośrodek realizacji rządowej polityki zatrudnienia. W istocie, badanie MBP dotyczące Francji wskazuje ANPE jako czołowego gracza na rynku pracy.⁷ Możliwości odgrywania takiej roli, jakie mają PSZ, zależą od ich reputacji i zaufania, jakim się cieszą u innych instytucji publicznych.

⁷ MBP: Les services publics de l'emploi: Le cas de la France (Genewa, MBP, 1998, materiał powielany).

Jeżeli chodzi o podejmowanie decyzji, zadaniem PSZ, które nie jest często wykorzystywane w pełni, jest zdolność rozumienia przez nie informacji na temat rynku pracy i wnoszenia wkładu w kreowanie i opracowywanie polityki zatrudnienia. Kanadyjskie PSZ wypracowały tę umiejętność na wszystkich szczeblach zarządzania sprawami publicznymi a, w konsekwencji, istotnie zwiększyły swoje znaczenie oraz posiadane zaufanie (patrz rozdział 5).

Jeżeli chodzi o świadczenie usług, stosunki między instytucjami publicznymi mogą przybierać różne formy. Z jednej strony, mogą być oparte na umowach (patrz „Świadczenie usług na podstawie umów” w rozdziale 8); z drugiej strony, wraz z pojawieniem się strategii integracji usług (patrz „Integracja usług” w rozdziale 8), mogą one znajdować oparcie w stosunkach partnerskich. Na przykład powodzenie zamiaru tworzenia ośrodków działających na zasadzie „jednego okienka” w Stanach Zjednoczonych lub ośrodków pracy i dochodów w Holandii zależy od ustanowienia ścisłego partnerstwa na szczeblu krajowym. Podobnie, nowe rozwiązania w dziedzinie świadczenia usług na różnych szczeblach (patrz „Świadczenie usług dostosowanych do potrzeb” w rozdziale 8) mogą wymagać współpracy różnych instytucji publicznych na szczeblu krajowym. W takich przypadkach niezbędne jest podejmowanie, na szczeblu krajowym, decyzji o ustanowieniu partnerstwa. W krajach, w których nadzór nad PSZ powierzony został komitetowi lub radzie, której członkami są partnerzy społeczni, rada taka może być właściwa do odgrywania na te potrzeby roli centralnej. Jeżeli nie, sformalizowanie istnienia nowego rodzaju instytucji centralnej może okazać się konieczne.

Bez względu na szczebel, współpracujący ze sobą partnerzy oczekują, by określone zostały jasno warunki współpracy. We Francji ANPE wydała kartę partnerstwa, jako podstawę zawierania wszelkich porozumień o partnerstwie. Karta ta dotyczy wielu kwestii. Z jednej strony określa jakie usługi będą zlecane, szczebel zlecenia, warunki realizowania szkoleń i warunki uznania danego partnera; z drugiej strony określa procedury monitorowania i kontroli jakości, zasady, jakie mają być przestrzegane oraz zasoby finansowe, jakie mają być zapewnione.⁸ Jeżeli realizacja programów zlecana jest znacznej liczbie instytucji, pożądane jest ustanowienie wspólnych zasad, dotyczących takich kwestii

⁸ Patrz: „Delegation of ANPE services to partners” w: European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): *Policies, No. 57* (Berlin, Komisja Europejska, wiosna 1997).

jak poufność, nie ponoszenie przez uczestników kosztów, równość traktowania i wspólne korzystanie z ofert pracy, klasyfikacji zawodów, oceny umiejętności, innych. Należy również, na szczeblu krajowym, nawiązać związki z instytucjami centralnymi, odpowiadającymi za planowanie edukacji i podnoszenie kwalifikacji, opierając się, między innymi, na informacjach dotyczących rynku pracy. Edukacja ma ważną rolę do odegrania w poszukiwaniu rozwiązania problemów, takich jak wykluczenie społeczne.

Stosunki z partnerami lokalnymi

Partnerstwo lokalne wiąże pracodawców, związki zawodowe, instytucje działające na podstawie statutów i grupy wolontariuszy/lokalne, w celu podejmowania konkretnych działań. Umożliwia powołanie organów, które będą mogły rozwiązywać problemy lokalne, poprzez osoby, znające szczególną sytuację lokalną. Partnerstwa lokalne są zwykle tak pełne, jak to możliwe i zmierzają do zwiększenia efektywności polityki rynku pracy oraz spójności społecznej, dzięki połączeniu podejścia wymagającego szerszej partycypacji i nowej formy demokracji podstawowej. Ale stwarza to też pewne problemy. Przede wszystkim chodzi o potencjalny konflikt uprawnień różnych partnerów reprezentujących szczególne interesy oraz przedstawicieli organów wybranych demokratycznie; następnie, chodzi o to, że podział uprawnień do podejmowania decyzji pomiędzy różnymi partnerami może doprowadzić do konfliktów; ponadto, istnieje problem kontroli, monitorowania i oceny partnerstw lokalnych wykorzystujących fundusze publiczne.

W trakcie konferencji OECD, zorganizowanej w Wenecji w kwietniu 1998 roku⁹ zdano sobie sprawę, że w dziedzinie tworzenia miejsc pracy, czy też działań związanych ze szkoleniem, a także inicjatyw wsparcia w przejściu od pomocy społecznej do zatrudnienia, udział instytucji zdecentralizowanych, takich jak PSZ, lokalnych instytucji publicznych, władz lokalnych, grup wolontariuszy/lokalnych oraz stowarzyszeń, w realizacji programów musi być coraz większy, bez względu na to, czy instytucje te finansowane są przez centralne władze publiczne, czy na niższym szczeblu.

⁹ OECD: *Decentralising employment policy: New trends and challenges – The Venice Conference* (Paryż, OECD, 1999).

Związki między PSZ a partnerami lokalnymi przyjmują różne formy i są odmiennie w różnych krajach. W wystąpieniach uczestników konferencji OECD w 1998 roku można odnaleźć tego przykłady. W Meksyku¹⁰ komitety wykonawcze powołane zostały w ramach państwowych służb zatrudnienia (PaSZ) w 1992 roku. Komitety te złożone są z przedstawicieli grup zawodowych, instytucji szkoleniowych, związków zawodowych i instytucji państwowych. Udzielają one porad w zakresie funkcjonowania PaSZ w każdym stanie i obejmują, łącznie, 161 stowarzyszeń zawodowych, 177 przedsiębiorstw, 152 instytucje publiczne, 19 związków zawodowych, 209 szkół zawodowych i 23 organizacje innego rodzaju. Komitety wykonawcze są członkiem państwowych rad produktywności i konkurencji, którym powierzono koordynację polityki rynku pracy rządu federalnego i stanów. Odpowiadają one również za konsultacje z przedstawicielami różnych sektorów gospodarki.

W Wielkiej Brytanii¹¹ partnerstwom lokalnym powierzono ocenę i planowanie potrzeb lokalnych, jak też planowanie i pełne lub częściowe wdrażanie programu „*New Deal*”, w miejscach ich funkcjonowania. Na przykład PSZ i służby karier współpracują na szczeblu lokalnym z instytucjami, które udzielają pomocy osobom znajdującym się w trudnej sytuacji, takim, które mają poważne problemy ze zdobyciem kwalifikacji. W Bolton partnerstwo w ramach „*New Deal*” ustanowiło forum dla mniejszości etnicznych, aby pomagać ich członkom w przedstawianiu gminom programów oraz wspierać ich realizację. Poza „*New Deal*”, PSZ uczestniczą również we wszystkich prototypach „Stref zatrudnienia” (Patrz „Decentralizacja” w rozdziale 8). Doświadczenie pięciu takich stref pokazuje obfitość nowych idei, które pojawiły się po przeprowadzeniu konsultacji z grupami lokalnymi. Idee te mogłyby zostać wykorzystane, aby wypracować rozwiązania problemów lokalnych.

Na Węgrzech¹² rady gminnych biur pracy, w skład których wchodzi przedstawiciele lokalnych organizacji pracodawców, pracowników i władz gminnych, wypracowują długoterminowe i krótkoterminowe programy dostosowawcze rynku pracy oraz podejmują decyzje w sprawie ich finansowania. Zapewniają one monitorowanie realizacji programów, na podstawie sprawoz-

¹⁰ R. Flores-Lima: *A new stage of decentralisation in Mexico: granting autonomy to the states*, w: OECD, op. cit. strona 67.

¹¹ A. Smith: *Local partnership in the UK: A key for effective welfare to work policies*, w: OECD, op. cit. strony 111–114.

¹² L. Garzo: *Local management in economies in transition: the positive experience in Hungary*, w: OECD, op. cit. strony 173–175.

dań przedkładanych przez szefów lokalnych PSZ. Między jednostkami PSZ a radami pracy wykształciły się dobre stosunki robocze. W powiatowych radach pracy reprezentowane są również władze lokalne; w ten sposób pomagają one zbliżyć PSZ do możliwie największej liczby obywateli. Wraz ze wzmacnianiem się ONG oraz lokalnych organizacji wolontariuszy, lokalne partnerstwa PSZ rozszerzą się, tak że włączą się w nie mocniej przedstawiciele społeczności lokalnych poszukujący rozwiązania problemów w zakresie zatrudnienia. Równolegle, udział partnerów społecznych i władz lokalnych jest ograniczany.

Irlandia jest krajem, który ma najbogatsze doświadczenie w dziedzinie wspólnych inicjatyw władz publicznych i różnych partnerów społecznych, zaniepokojonych szczególnymi problemami w dziedzinie zatrudnienia.¹³ Liczne porozumienia na szczeblu krajowym zaowocowały różnymi formami partnerstw społecznych, opartymi na wspólnotach lokalnych i obejmującymi przedstawicieli lokalnych uczestników, znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, to znaczy inwalidów, długoterminowo bezrobotnych, kobiet. Ideą przewodnią tych partnerstw jest trafienie do stosunkowo ograniczonej grupy, aby stworzyć prawdziwą wspólnotę i partnerstwo, nazywane „partnerstwem grupowym”. Umożliwia to analizowanie znacznej liczby problemów dotyczących życia mieszkańców, to znaczy: zatrudnienia, mieszkań, transportu, służb socjalnych, innych. Partnerstwa krajowe i lokalne umożliwiły uczestnikom wspólnot zidentyfikowanie ich najpoważniejszych problemów i podjęcie próby ich wspólnego rozwiązania. Organizacje wolontariuszy, działające w szczególnych obszarach spraw socjalnych, mogą również uczestniczyć w tych partnerstwach.

Celem modelu grupowego jest umożliwienie jednostkom zmarginalizowanym powrotu na rynek pracy, poprzez tworzenie miejsc pracy odpowiednich dla tego typu bezrobotnych. Partnerstwa lokalne zmierzają do znalezienia innowacyjnych rozwiązań, aby zaspokoić potrzeby, które inaczej przypadłyby pomocy społecznej lub też po prostu zostałyby pominięte. Celem jest inwestowanie w zasoby ludzkie i szkolenie, z jednoczesnym wzmacnianiem, na szczeblu lokalnym, potencjału innowacyjnego systemów i jednostek. Przy aktywnym wsparciu Komisji Europejskiej, zostało utworzonych 39 partnerstw grupowych i 33 grupy lokalne, na obszarach znajdujących się w szcze-

¹³ T. Cooks: *The contribution of local partnerships to employment services in Ireland*, w: OECD, op. cit. strony 179–183.

gólnie niekorzystnej sytuacji. Rada zarządzająca partnerstwa składa się, w równych częściach, z przedstawicieli różnych sektorów władz publicznych: edukacji, zdrowia i zabezpieczenia społecznego; władz lokalnych; lokalnych związków zawodowych i pracodawców; grup lokalnych i wolontariuszy działających w sektorze rozwoju gospodarczego i społecznego. Ci ostatni pomagają inwalidom i długoterminowo bezrobotnym.

Jedną z innowacji zawdzięczanych partnerstwom lokalnym jest utworzenie, pod ich egidą, systemu integracji lokalnych służb zatrudnienia (LSZ). LSZ skupiają wszystkie zasoby organów państwowych i instytucji lokalnych oraz uzyskują wsparcie ze strony partnerów społecznych. Koncentrują się one na potrzebach poszczególnych osób bezrobotnych i zmagają się z zapewnieniem, że oferowane ułatwienia są odpowiednie w stosunku do potrzeb i interesów oraz że są realistyczne jeżeli chodzi o wymagania rynku pracy. Zamiarem jest świadczenie skoordynowanych i intensywnych usług tym, którzy ich potrzebują, i to w bezpośrednich kontaktach z bezrobotnym i mediatorem LSZ. LSZ działają obecnie w 18 miejscach, z których 14 znajduje się w miastach, a 4 na obszarach rolniczych.

W każdej strefie partnerstwa, LSZ działają poprzez lokalne punkty kontaktowe, wykorzystywane jako miejsce dostępu do wszelkich służb. Te lokalne punkty kontaktowe obejmują ośrodki zasobów lokalnych, ośrodki dla bezrobotnych, biura irlandzkiego PSZ (nazywane FAS), biura zabezpieczenia społecznego, biura partnerstwa i inne specjalne biura pomocy, zależnie od przypadku. Nawet jeżeli wszystkie te biura wypełniają w dalszym ciągu swoje podstawowe zadania, służą one również jako punkty kontaktu z LSZ oraz jako punkt dostępu do usług. Niektóre z tych punktów kontaktowych proponują bardziej intensywne usługi niż inne. Na przykład, niektóre oferują uzupełniający wyspecjalizowany plan kariery lub usługi w zakresie pośrednictwa pracy dla długoterminowo bezrobotnych.

PSZ Irlandii mogą stanowić przykład pokazujący w jaki sposób zalety lokalnej polityki mogą być korzystnie połączone z niezbędnymi procedurami i systemami polityki krajowej. I tak, krajowe PSZ rozwijają się, jako element lokalny, skupiający się na szczególnych grupach użytkowników. Doświadczenie irlandzkie dotyczące partnerstw grupowych zostało przejęte przez Finlandię w 1998 roku. Obecnie w kraju tym są 34 partnerstwa funkcjonalne.¹⁴

¹⁴ P. Saikkonen: *An introduction to local partnership and institutional flexibility*, w OECD, op. cit. strona 152.

Stosunki z prywatnymi biurami pośrednictwa pracy (PBPP)

Tak jak wskazane to zostało w rozdziale 1, PSZ zaczęły w większości krajów funkcjonować jako instytucja pośrednictwa pracy, mając często monopol w dziedzinie prowadzenia pośrednictwa pracy, jak to przewiduje też konwencja numer 34 na temat płatnych biur pośrednictwa pracy z 1933 roku oraz konwencja numer 96 na temat płatnych biur pośrednictwa pracy (zrewidowana) z 1949 roku. Główną przesłanką takiego rozwiązania była, przede wszystkim, ochrona pracowników przed wyzyskiem, praktykowanym przez biura dostarczające tanich pracowników cudzoziemskich i ochrona pracowników tymczasowych, zatrudnianych przez przedsiębiorstwa za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej (APT). Następnie PSZ musiały uzyskać dostęp do wszystkich ofert pracy, aby pomagać bezrobotnym, dla których trudno było znaleźć pracę, umożliwiło to zrekompensowanie efektu „spijania śmietanki” przez PBPP. Jednakże duża grupa krajów, takich jak Australia, Stany Zjednoczone, Irlandia, Wielka Brytania i Szwajcaria odrzuciły monopol i umożliwiły PBPP działanie, w mniej lub bardziej uregulowanych ramach.

W ciągu ostatnich dwóch dekad w wielu innych krajach OECD upowszechniło się sceptyczne podejście do monopolu PSZ. Związane to było z wieloma czynnikami. Przede wszystkim w klimacie liberalizmu gospodarczego nasiliły się wątpliwości, czy instytucja publiczna jest zdolna obsługiwać elastyczny i szybko zmieniający się rynek pracy. Po drugie, tak jak inne instytucje publiczne, PSZ doświadczają obecnie ograniczenia wydatków publicznych, co ogranicza ich działalność i czyni trudniejszym obronę utrzymania zakazu działania PBPP. Po trzecie, monopol PSZ nie powstrzymał pracodawców przed wykorzystywaniem innych sposobów znajdowania pracowników, takich jak ogłoszenia oraz zawodowe i nieformalne kanały nawiązywania kontaktów. W konsekwencji, zakaz działania PBPP wydaje się nie mieć uzasadnienia.

Dlatego też nie powinno być zaskoczeniem, że monopol PSZ został oficjalnie zniesiony w wielu krajach, takich jak Portugalia (1989), Dania (1990), Holandia (1991), Szwecja (1993), Niemcy (1994), Finlandia (1994) i Austria (1994). Wśród członków UE, tylko we Francji, Grecji i Luksemburgu zabronione jest działanie prywatnych biur pośrednictwa pracy nastawionych na zysk. Jednakże wszędzie tam dozwolone jest działanie APT, co oznacza

pierwszą falę liberalizacji w krajach, w których PSZ cieszyły się uprzednio monopolem.¹⁵ W ostatnich dwóch dziesięcioleciach obserwowano szybki rozwój PBPP, zwłaszcza agencji zatrudnienia tymczasowego (APT).¹⁶ Ich współlistnienie z PSZ stało się możliwe, ponieważ w wielu krajach APT nie uczestniczą, sensu stricto, w pośrednictwie pracy.

Ewolucja ta czyniła konwencję numer 96 coraz bardziej anachroniczną. Po ogólnej dyskusji ekspertów w 1994 roku w Genewie, MOP zdecydował zrewidować tę konwencję, aby odzwierciedlić rzeczywistość współczesnego rynku pracy i by w większym stopniu chronić pracowników zatrudnianych w przedsiębiorstwach korzystających z usług APT. Koniec monopolu PSZ został prawnie uznany, na szczelbu międzynarodowym, w czerwcu 1997 roku, poprzez przyjęcie konwencji numer 181 dotyczącej prywatnych biur zatrudnienia. Jej zakres jest szerszy niż zakres konwencji numer 96, ponieważ stosuje się ona nie tylko do biur pośrednictwa, ale również do innych rodzajów PBPP, takich jak dostawcy wykwalifikowanych pracowników oraz bezpośrednio świadczący usługi. Konwencja uznaje, że PSZ mogą przyczyniać się do właściwego funkcjonowania rynku pracy i ustanawia ogólne ramy uregulowań prawnych, pośrednictwa i zatrudnienia pracowników zatrudnianych przez PBPP i, w szczególności, przez APT. Ponadto, zmierza ona do popierania współpracy między PSZ a PBPP, w celu zapewnienia lepszego funkcjonowania rynku pracy. Inaczej mówiąc, konwencja 181 próbuje stworzyć nowoczesne i elastyczne ramy, aby położyć kres monopolowi PSZ, bez pozbawiania ich zasadniczego zadania, związanego z ochroną pracowników tymczasowych. W grudniu 1999 roku osiem krajów, to jest: Albania, Hiszpania, Etiopia, Finlandia, Japonia, Maroko, Panama i Holandia ratyfikowało konwencję, która weszła w życie w maju 2000 roku.

Jakie są skutki deregulacji służb zatrudnienia? Analiza porównawcza dotycząca państw członkowskich UE dowiodła, że aż do dnia dzisiejszego wpływ był

¹⁵ H. Mosley: *Market share and market segment of employment services in the EU: Evidence from labour force surveys*, w: Komisja Europejska, European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): *Policies, No. 57* (Berlin, Komisja Europejska, wiosna 1997), strona 15.

¹⁶ Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Międzynarodową Konfederację Przedsiębiorstw Pracy Tymczasowej (ang. CIETT) w 1998 roku liczba biur APT co najmniej podwoiła się lub potroiła w końcu lat 80 w państwach członkowskich UE. Patrz CIETT: *Temporary work business in the countries of the European Union* (Diemen, Holandia, Konsultanci w zakresie Zarządzania Bakkenist, 1998), strony 37–38.

słaby i że w krajach, w których udział agencji prywatnych jest stosunkowo wysoki, zjawisko to nie było związane ze zmianami, które ostatnio wprowadzono w ustawodawstwie.¹⁷ W niektórych krajach, takich jak Belgia (Flandria) i Holandia, APT pozostają najważniejszą grupą wśród PBPP, ale te ostatnie działały już przed dokonaniem deregulacji pośrednictwa pracy. Inne czynniki, takie jak wielkość populacji i gęstość zamieszkania, rola partnerów społecznych, jak i czynniki o charakterze kulturowym, odegrały również ważną rolę w rozwoju APT.

Drugi wniosek wynikający z badania wskazuje, że PSZ zarządzają większą liczbą poszukujących pracy i ofert pracy niż PBPP. Brakuje wiarygodnych danych dotyczących skali udziału w rynku pośrednictwa pracy, ale wydaje się prawdopodobne, że PSZ pozostają większym jego uczestnikiem niż PBPP, nawet jeżeli inne kanały zatrudnienia kontrolują dużą część rynku. Stwierdzono również, że wyłączywszy APT, segmenty rynku PSZ rozumiane jako sektory lub szczeble kwalifikacji są inne niż te, którymi zajmują się PBPP. Do dziś PSZ i APT konkurują ze sobą wyłącznie w tych segmentach rynku, które są wspólne lub które nakładają się. PSZ i agencje będące pośrednikami między pracodawcami a poszukującymi pracy są komplementarne, ponieważ te ostatnie obsługują użytkowników innych niż tych, którzy korzystają z PSZ. Ostatnią zidentyfikowaną w badaniu cechą charakterystyczną jest to, że deregulacja usług pośrednictwa pracy wymusiła na PSZ szybsze dostosowywanie się do potrzeb poszukujących pracy i pracodawców.

Im bliżej dwudziestego pierwszego wieku, tym większym problemem dla PSZ staje się charakter stosunków, jakie powinny utrzymywać z PBPP.¹⁸ Komisja Europejska¹⁹ zidentyfikowała trzy rodzaje stosunków, jakie mogą

¹⁷ de Koning i inni współpracownicy: *Deregulation in placement services: a comparative study for eight Eucountries*, Raport nie publikowany (Rotterdam, 1998), strony 51–52

¹⁸ Walwei zawarł analizę warunków koegzystencji PSZ i PBPP w następujących publikacjach: *Monopoly or coexistence: An international comparison of job placement*, Labour Market Research Topic No. 5, (Berlin, Instytut Badań nad Zatrudnieniem, 1993); idem: *Placement as public responsibility and as a private service*, Labour Market Research Topic No. 17, (Berlin, Instytut Badań nad Zatrudnieniem, 1996); idem: *Job Market placement in Germany: Developments before and after deregulation*, Labour Market Research Topic No. 31, (Berlin, Instytut Badań nad Zatrudnieniem, 1998); idem: *Improving job-matching through placement services*, w: G. Schmid, J. O'Reilly i K. Schömann (wyd.): *International handbook of labour market policy and evaluation* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996), strony 402–430.

¹⁹ Komisja Europejska: *PES-PREA's relationship in a European framework*, doniesienie przedstawione w trakcie spotkania Szefów Publicznych Służb Zatrudnienia EOG, Baden, Austria, 16 listopada 1998, część II, strona 4.

występować w Europie, to jest: przede wszystkim, współpraca w dziedzinie świadczenia usług podstawowych w zakresie informowania oraz godzenia ofert i popytu oraz aktywne działania w zakresie pośrednictwa pracy i dostosowywania; następnie, komplementarność w szczególnych segmentach rynku pracy lub odnośnie szczególnych rodzajów usług; w końcu, konkurencja w zakresie świadczenia usług pracodawcom, wraz z możliwością uzyskiwania zapłaty za usługi od PSZ.

Te trzy podejścia są obecnie akceptowane. Współpraca (lub partnerstwo) może być pokazana na przykładzie Francji i Wielkiej Brytanii, które umożliwiają PSZ korzystanie z ofert pracy PBPP. Ten rodzaj rozwiązań jest stosowany w toku wspólnych działań w Holandii, podejmowanych przez PSZ i największe APT, które świadczą pracodawcom szereg usług. Współpraca może przyjąć formę podwykonawstwa, w ramach którego PBPP świadczą pewne usługi na rzecz władz publicznych, tak jak w Saint-Gallen (Szwajcaria), gdzie powierzono PBPP udzielanie pomocy bezrobotnym.²⁰ W załączniku IV.26 podane są inne przykłady innowacji w dziedzinie partnerstwa między PSZ a APT. Celem partnerstw jest poprawa jakości usług świadczonych przedsiębiorstwom w celu zwiększenia elastyczności rynku pracy i zdolności do podjęcia pracy przez poszukujących pracy.

Idea komplementarności może być zilustrowana przykładem Meksyku, w którym utworzone zostały 32 stanowe systemy zatrudnienia, w celu wspierania wymiany informacji na temat możliwości zatrudnienia i poszukujących pracy. Jednakże, ogólnie, PSZ mogłyby podjąć decyzję o oddaniu znacznej części rynku pracowników wyspecjalizowanych i kadr sektora prywatnego, ponieważ nie dysponują one wystarczającymi zasobami, aby świadczyć odpowiednie usługi. Oczywiście istnieje konkurencja między PSZ a PBPP działającymi w tych samych segmentach rynku i może okazać się to zdrowe, ponieważ wymusza to odpowiednie reagowanie na potrzeby użytkowników. Jednakże PBPP skarżą się na nieuczciwą konkurencję, ponieważ usługi PSZ są bezpłatne lub subwencionowane (jeżeli chodzi o kwestię opłat, patrz „Zasoby” w rozdziale 3).

W przyszłości stosunki między PSZ a PBPP mogłyby zależeć od następujących czynników:

²⁰ OECD: *Labour market policies in Switzerland* (Paryż, OECD, 1996), strona 82. Aby uniknąć „zbierania śmietanki”, PBPP są opłacane z budżetu do wykorzystania w określonym czasie [*time-budget basis*].

- polityka zatrudnienia realizowana przez władze publiczne;
- zdolność PSZ i PBPP wdrażania tej polityki w segmentach rynku pracy, w których działają najefektywniej;
- siła polityki konkurencji; oraz
- decyzje dotyczące wielkości części rynku uważanej za niezbędną PSZ, aby pomagać grupom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji.

Ten ostatni czynnik wydaje się najważniejszy. Z punktu widzenia PSZ, ryzykowna jest komplementarność lub segmentacja rynku, jeżeli ograniczą one kompetencje PSZ do działań w najniższej wykwalifikowanych lub upadających segmentach rynku. Misja PSZ, polegająca na pomocy grupom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, będzie trudna do wypełnienia, jeżeli ich reputacja będzie niska i wejdą w spiralę prowadzącą do upadku. Aby stawić czoła temu ryzyku, PSZ niektórych krajów świadomie wybrały elastyczne i rozwijające się segmenty rynku. Na przykład, belgijskie PSZ wprowadziły w 1980 roku publiczne APT (Służba pracy tymczasowej – T), które obejmują obecnie 40 biur lokalnych. (Opis służby – patrz załącznik IV.26A). Mimo inicjatyw PSZ tego rodzaju, nie można już twierdzić, że PBPP nie mogą pracować z osobami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji tylko dlatego, że są to instytucje nastawione na zysk. Istnieją szwajcarskie (Saint-Gallen) i brytyjskie („*New Deal*”) przykłady, że podjęte zostały działania w celu udzielenia pomocy bezrobotnym. (Przykład „*New Deal*” jest opisany w załączniku IV.26C).

Nawet jeżeli trudno jest przewidzieć ewolucję stosunków między PSZ a PBPP, to konwencja numer 181 zachęca strony do jej wypracowywania, ustanawiania i okresowego przeglądu warunków wspierania współpracy między tymi dwoma systemami. Pierwsze badanie porównujące funkcjonowanie PSZ i PBPP we Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii doprowadziło do sformułowania interesujących wniosków.²¹ Przede wszystkim odkryto, że w tych trzech krajach PSZ dążono do wzmocnienia własnej pozycji konkurencyjnej poprzez wprowadzanie innowacji i nowych sposobów wpływania na rynek pracy. Równoległe, instytucje publiczne i prywatne stopniowo tworzyły podstawy podejścia opartego bardziej na idei komplementarności, partnerstwa

²¹ M. Sansier i D. Boutonnat: *The relationship between public employment services and private employment agencies: Developing a cooperation framework*, dokument numer 51, Labour Administration Branch Document, (Genewa, MBP, 1997).

i subsydiarności niż na idei konkurencji. Jeżeli chodzi o tę kwestię, z badania wynikało, że w tej nowej roli, przedsiębiorstwa usługowego PSZ stanowi siłę sprawczą procesu współpracy. W końcu, nawet jeżeli instytucje publiczne i prywatne nie prowadzą skoordynowanych działań na rynku pracy, następujące czynniki wskazują, że takie działania mogą nastąpić:

- transfer technologii między PSZ a PBPP powoduje, że pewne usługi mają taką samą podstawę;
- postanowienia w dziedzinie finansowania;
- powołanie multidyscyplinarnych ekip lub zespołów, w celu zagwarantowania realizacji niektórych porozumień;
- nowe nieoczekiwane kontakty, takie jak publikowanie ofert pracy przez czasowe konsorcja w biurach PSZ;
- powiązane wysiłki PSZ, zespołów i grup wolontariuszy, aby ponownie zidentyfikować grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji;
- wspólne oczekiwania związane z profesjonalizmem i kompetencjami; oraz
- pojawienie się załączka kodeksu postępowania dotyczącego spraw takich jak poufność, etyka postępowania, informacja o pracownikach oraz przeciwdziałanie dyskryminacji.

Tworzenie powiązań między Publicznymi Służbami Zatrudnienia

Od początku dwudziestego wieku istnieje między krajami intensywny przepływ idei i doświadczeń dotyczących działania PSZ; od 1919 roku proces ten wspierany jest przez MBP. Ostatnio stworzonych zostało wiele powiązań, w celu wspierania wymiany informacji między PSZ różnych krajów. W latach 1988/1989 wielu dyrektorów PSZ odczuło potrzebę stworzenia organizacji, w celu ustanowienia powiązań i wymiany informacji. W konsekwencji, zarządzający z sześciu krajów (Stany Zjednoczone, Kanada, Francja, Szwecja, Holandia i Niemcy) stworzyli Światowe Stowarzyszenie Publicznych Służb Zatrudnienia (ang. WAPES), przy wsparciu MBP. WAPES zorganizowane zostało przez i dla dyrektorów PSZ, w celu wspierania kontaktów i wymiany między instytucjami członkowskimi oraz w celu wspierania współpracy między instytucjami rozwiniętymi i innymi. Usługi obejmują: organizację co dwa lata

światowego kongresu; warsztaty techniczne; przyznawanie stypendiów krajom rozwijającym się; stworzenie wspólnie z MBP pierwszej w świecie zautomatyzowanej bazy danych dotyczącej PSZ; publikacja, dwa lub trzy razy w roku, wyspecjalizowanego czasopisma „Publiczne służby zatrudnienia”; pomoc techniczna (konsultacje); oraz program bliźniaczenia lokalnych biur z krajów rozwiniętych i rozwijających się. WAPES jest organizacją nie nastawioną na zysk, ma niewielki budżet i niskie składki członkowskie. Aby być skuteczną, liczy na dobrą wolę swoich członków. Obecnie liczy 73 członków, co odzwierciedla rosnące znaczenie PSZ w oczach społeczności międzynarodowej.

W ostatnich kilku latach Dyrekcja Generalna do spraw zatrudnienia, stosunków zawodowych i spraw społecznych (DGV) Komisji Europejskiej podjęła również organizowanie regularnej wymiany informacji między państwami członkowskimi, uznając podstawową rolę odgrywaną przez PSZ w realizacji polityki zatrudnienia. System ten wspiera także wspólne działania, takie jak projekt oceny efektywności UE, wymiana informacji i pomoc techniczna świadczona krajom Europy Środkowej, które wzmacniają swoje gospodarki i instytucje rządowe, w perspektywie przystąpienia do UE.

Krajowy system, mający te same cele, grupuje stanowe i terytorialne służby zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych. Ta organizacja nie nastawiona na zysk, nazywana jest Międzystanową Konferencją Agencji Służb Zatrudnienia (ang. ICESA). Jej zadaniem jest wzmocnienie krajowego systemu doskonalenia pracowników, poprzez wymianę informacji, tworzenie sieci powiązań i propagandę. Utrzymuje ona rozwinięty system informowania na temat działań podejmowanych na szczeblu federalnym i stanowym, przy czym na stronach internetowych dostępne są bogate informacje na temat jej działalności (aby uzyskać adresy stron internetowych, patrz załącznik VI.1). Pewnej liczbie komitetów stałych i grup roboczych, zajmujących się różnymi kwestiami interesującymi zarządzających stanowymi PSZ, ICESA zapewnia pracownikom oraz zarządza Ośrodkiem Zabezpieczenia, Edukacji i Badań w dziedzinie Zatrudnienia (ang. CESER), który jest służbą badawczą i edukacji organizacji.

Systemy te ilustrują inny rodzaj partnerstwa niż ten, o których była mowa wcześniej w niniejszym rozdziale, ale i te są bardzo użyteczne. Stwarzają one PSZ danego kraju (lub państwa federalnego) możliwość uzyskiwania informacji i korzystania z doświadczeń innych. A jest wiele do nauczenia się. Takie same problemy powstają w wielu krajach i żaden kraj nie może zawłaszczyć sobie monopolu na dobre praktyki.

Wnioski

Rozdział ten przedstawia najgłębsze zmiany, jakie przechodzą obecnie PSZ. Będąc wcześniej instytucją samowystarczalną, PSZ są obecnie zmuszone do realizacji większości działań w partnerstwie lub poprzez umowy zlecenia, zawierane z wieloma różnymi organizacjami. Organizacje te to partnerzy społeczni, instytucje publiczne, grupy i stowarzyszenia społeczne i dobroczynne, jak i prywatne agencje nastawione na zysk.

Zawieranie porozumień w sprawie partnerstwa wymaga posiadania wysokich kwalifikacji w dziedzinie zlecenia, negocjowania i porozumiewania się.²² Ale nawet jeżeli ten aspekt pracy PSZ jest wymagający i trudny, jest on również potencjalnie satysfakcjonujący. Korzystając z najszerszego wachlarza kwalifikacji, które posiadają i pracując w sposób zintegrowany z innymi instytucjami, PSZ mają możliwość istotnego udoskonalenia usług proponowanych społeczeństwu.

²² Na przykład w Stanach Zjednoczonych ICESA zaproponowała 10 możliwości aby ustanowić lepsze partnerstwo: 1/zidentyfikować wspólne wartości integrowanych instytucji; 2/sporządzić zasadnicze wspólne wytyczne; 3/ określić wyniki, jakie mają być osiągnięte, które będą mierzone; 4/ spowodować akceptację zasadniczych wytycznych; 5/stworzyć wspólne normy i zasady, które pozwolą osiągnąć sukces; 6/ wprowadzić międzyinstytucjonalny system informacji i szkolenia, wzajemnie informować i szkolić; 7/ wypracować wspólne mapy procedur klientów; 8/ wypracować wspólne mapy procedur dla użytkowników; 9/ wykorzystywać wspólne odpowiedzi użytkowników; 10/ rozmawiać o partnerstwie. Aby uzyskać więcej informacji, patrz <http://www.icesa.org>.

10

Wnioski

Być krajowym liderem w dziedzinie świadczenia usług użytkownikom i być bramą powszechnego dostępu do rozwoju zasobów ludzkich dzięki personelowi o wysokim poziomie zawodowym, któremu powierzono odpowiedzialność.¹

Wstęp

W niniejszym rozdziale wyciągniemy wnioski z przeprowadzonego badania i podkreślimy jego kluczowe punkty. Rozdział składa się z trzech części. Najpierw sformułujemy ogólne wnioski dotyczące tego, jak PSZ odnajduje się w zmieniającym się środowisku zewnętrznym a także tego, jak układają się ich stosunków z władzami publicznymi. Zobaczymy, co wiąże się z zintegrowanym świadczeniem usług, partnerstwem w pracy i nowymi rodzajami przedsiębiorstw usługowych. Następnie omówimy szczególne czynniki, które mają wpływ na działanie PSZ w krajach rozwijających się. W końcu, rozpatrzemy dylematy, przed jakimi stają PSZ.

Ogólne wnioski

Badanie niniejsze zwróciło uwagę na wspaniałe zmiany, jakim uległy charakter i rola PSZ w większości krajów, w dwudziestym wieku. W większości krajów PSZ były najpierw publiczną instytucją pośrednictwa pracy, cieszącą się często monopolem na działania tego rodzaju, mającą bliskie związki z ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia i spełniającą funkcje regulacyjne. W końcu

¹ Główne kierunki uzgodnione przez zarządzających PSZ w Stanach Zjednoczonych. *Patrz MBP: The public employment service in United States* (Genewa, MBP, 1998, materiał powielany), strona 35.

wieku PSZ w wielu krajach rozwiniętych stały się kluczowym instrumentem rządowej polityki zatrudnienia, były silnie włączone w realizację programów dostosowawczych rynku pracy i stanowiły ważne źródło informacji na temat rynku. Ponadto, PSZ nie miały już monopolu na pośrednictwo pracy, ale pracowały w porozumieniu z pewnymi instytucjami publicznymi lub prywatnymi, działającymi na rynku pracy, w ramach formalnego lub nieformalnego partnerstwa, bądź w ramach porozumień.

Jako całość, PSZ dowiodły, że dysponują zasobami i dynamiką, aby stawić czoła wyzwaniom związanym ze stałą ewolucją w ostatnich latach, a organizacje międzynarodowe, takie jak OECD i UE, uznały rolę PSZ w realizacji ich celów politycznych. PSZ wielu krajów wprowadziły ważne programy modernizacyjne i innowacyjne, takie jak ramy orientacji i nowe systemy informacyjne. Wprowadziły również Internet i nowoczesne systemy porozumiewania się przez telefon, dla celów pośrednictwa pracy.

Ale nie może to oznaczać, że zmiany zakończyły się w instytucjach działających tak jak PSZ, w świecie, w którym instytucje sektora publicznego stawiają czoła coraz poważniejszym wyzwaniom. W zmieniającym się współczesnym świecie „instytucje muszą uczyć się szybko i wymyślać od nowa”.² W ostatnim dziesięcioleciu wielki kraj, jakim jest Australia, sprywatyzował PSZ, zaś inne kraje, takie jak Stany Zjednoczone i Kanada, stawiały czoła wielu przeciwnościom związanym z ograniczonymi zasobami będącymi w ich dyspozycji. Ważne jest dostrzeżenie, jak PSZ mogą zająć najlepsze miejsce, aby podjąć wyzwania, które się przed nimi pojawiają.

Reagowanie na środowisko zewnętrzne

PSZ muszą być przede wszystkim, zawsze zdolne do zmiany i dostosowywania swoich usług do przemian środowiska zewnętrznego, próbując jednocześnie osiągnąć równowagę między zmianą a stabilnością. W rozdziale 2 opisano bezprecedensowe tempo zmian na rynku pracy. Łatwo jest PSZ wpaść w pułapkę upadających sektorów rynku pracy, takich jak sektor wytwórczy; z tego powodu mogą nie być zdolne do zaspokajania potrzeb zwiększającej się liczby pracowników bezrobotnych lub przeniesionych. Jako całość, prywatne agencje zatrudnienia były bardziej elastyczne w reagowaniu niż PSZ. PSZ musiały dużo nauczyć się od nich. Wśród przykła-

² C. Leadbeater: *Living on thin air: The new economy* (Viking, Londyn, 1999), strona 24.

dów pozytywnych reakcji PSZ, przytoczmy dostosowanie usług, aby sprostać zjawisku pracy w niepełnym wymiarze czasu, pracy na własny rachunek lub pracy tymczasowej, i aby wprowadzić nowe instrumenty samopomocy, przy wykorzystaniu Internetu. Jeżeli PSZ nie będą dostosowywać się i zmieniać, to staną się zabytkiem minionego czasu. Równolegle, istnieje napięcie między presją zmian w odpowiedzi na nową i nieoczekiwaną ewolucję a koniecznością stabilności organizacyjnej, aby umożliwić proces stałego podnoszenia jakości. Zarządzający PSZ muszą zrównoważyć te dwa cele.

Stosunki z władzami publicznymi

Po drugie, PSZ muszą uznać swoją rolę jako instrumentu rządowej polityki zatrudnienia, aby zdobyć zaufanie władz publicznych i wpływać na rządową politykę zatrudnienia. W większości przypadków niemal wszystkie zasoby PSZ pochodzą od władz publicznych. Nawet w przypadku finansowania ze składek ubezpieczeniowych, tak jak w Niemczech, dobra wola władz publicznych ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania struktury. W konsekwencji, dla PSZ zasadnicze znaczenie ma utrzymanie zaufania ministrów i urzędników wysokiego szczebla co do zgodności działań PSZ z rządową polityką i pozyskanie wsparcia dla zwiększenia efektywności świadczonych przez PSZ usług. Zaufanie to musi być zdobyte u ministrów finansów i pracy. Celem powinno być zdobycie dostatecznie dużego szacunku rządowych urzędników wyższego szczebla po to, by PSZ, mogły stać się głównym uczestnikiem wypracowywania polityki zatrudnienia i jej wdrażania.

Aby rozwiązać problemy bezrobocia i wykluczenia społecznego, wiele krajów wprowadziło politykę dostosowawczą rynku pracy. PSZ, z uwagi na posiadanie oddziałów na szczeblu lokalnym i blisko użytkowników końcowych, są dobrze strategicznie umieszczone, aby uczestniczyć w wypracowywaniu i realizacji tych programów. Jeżeli chodzi o ich tworzenie, w wielu krajach istnieje wielka liczba programów, które nakładają się i krzyżują. Spowodowało to nie tylko sztuczne rozczłonkowanie organizacji, jak też konfuzję nie tylko w społeczeństwie, ale również u osób, którym powierzono wdrażanie programów. Z powodu tej tendencji, zarządzający PSZ mogą być przeciążeni pracą i mieć trudności w pogodzeniu różnych sprzecznych wymagań, które na nich ciążyą. PSZ muszą współpracować z decydentami politycznymi, aby uczynić politykę zatrudnienia prostszą i spójniejszą.

Innym aspektem stosunków między PSZ a władzami publicznymi jest kwestia zasobów. Ponieważ w wielu krajach istnieje silna presja, by zapanować na wydatkami publicznymi i zmniejszyć je, zasoby PSZ są ograniczane. Może mieć to efekt korzystny, stymulujący innowacje i wykorzystywanie technologii informacyjnych. Ale może to również szkodzić usługom udzielanym osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji i bezrobotnym, których problemy nie mogą być rozwiązane jedynie dzięki wykorzystywaniu terminali informatycznych, w ramach indywidualnej pomocy. Ograniczenie liczby pracowników intensywnych usług może okazać się fałszywą oszczędnością powodującą, w konsekwencji, więcej wydatków na świadczenia oraz zwiększającą marginalizację społeczną. Ważne jest, by został nawiązany poważny dialog między PSZ a władzami publicznymi, dotyczący tych kwestii, przy czym strony dialogu powinny opierać się na danych pochodzących z oceny oraz na informacjach na temat rynku pracy.

Zintegrowane świadczenie usług

Po trzecie, ważne jest, by zidentyfikowane w niniejszym badaniu cztery zadania lub główne usługi były, na ile to możliwe, zintegrowane. (Patrz „Zadania” w rozdziale 3 i „Integracja instytucjonalna” w rozdziale 8). Aby rządowa polityka zatrudnienia była efektywna, trzeba, aby była ona dobrze skoordynowana i systematycznie ukierunkowywana na jednostki. Konieczność zintegrowanego podejścia instytucji wypłacających świadczenia dla bezrobotnych i instytucji, którym powierzono pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, szczególnie podkreśla OECD. Pełna instytucjonalna integracja stanowi, w pewien sposób, idealne rozwiązanie, ale mogłaby wcale nie być praktyczna. Wśród innych form integracji wyróżnia się: ośrodki działające na zasadzie jednego okienka, w których grupa instytucji lokalnych dzieli wspólny lokal; regularne spotkania lokalnych dyrektorów w celu omawiania wspólnych problemów; oraz wspólne zintegrowane systemy informatyczne wykorzystywane przez pracowników, którzy zajmują się pośrednictwem pracy, pomocą w poszukiwaniu pracy lub wypłatą świadczeń. Zintegrowane podejście powinno, w efekcie końcowym, być korzystne dla poszukującego pracy, ponieważ umożliwi bardziej spójne i systematyczne wysiłki w zakresie pomocy w znalezieniu pracy.

Po czwarte, PSZ powinny blisko współpracować z wieloma różnymi partnerami i, jeżeli to konieczne, odgrywać rolę „szefa zespołu”. (Patrz

rozdział 9). Dyrektorzy PSZ w UE sugerowali, że PSZ potrzebują strategii partnerstwa. Nie jest to nic nowego, zwłaszcza w wymiarze strategicznym. Idea stowarzyszania partnerów społecznych z PSZ sięga konwencji MOP numer 2 w sprawie bezrobocia, z 1919 roku i od tego czasu stanowi model w wielu krajach. Ale mimo to, PSZ mają tendencję do skupiania się na sobie. Nowoczesne PSZ muszą być otwarte na świat zewnętrzny i być gotowe do ścisłej współpracy z innymi instytucjami, takimi jak agencje prywatne lub dostawcy i użytkownicy informacji na temat rynku pracy. Zasadniczo, tendencja ku partnerstwu odzwierciedla coraz większą rolę PSZ i rosnącą świadomość, że takie problemy, jak bezrobocie długoterminowe i wykluczenie, przybierają różne oblicza. Problemy tego rodzaju nie będą mogły być rozwiązane jeżeli instytucje publiczne będą funkcjonować w rozproszeniu; trzeba, spójnego podejścia różnych instytucji. Inny wniosek, jaki się nasuwa, to to, że stały nacisk na coraz większą efektywność instytucji publicznych zobowiązuje do ustalenia, które zadania, mogące być realizowane przez PSZ, są najbardziej rentowne, a jakie zadania mogą być lepiej wykonywane przez inne instytucje, w ramach partnerstwa lub podwykonawstwa. Dni monopolu i skupienia się na sobie już minęły; bardziej otwarte podejście, przychylne współpracy, okazuje się niezbędne w dwudziestym pierwszym wieku.

Zajmując centralną pozycję na rynku pracy, PSZ są dobrze umiejscowione aby pełnić rolę szefa zespołu partnerów. Nie mogą one kierować dla samego kierowania, tę pozycję zajmują raczej dlatego, że dysponują odpowiednimi umiejętnościami i mogą również stwarzać innym lepsze szanse na sukces.

Nowy rodzaj przedsiębiorstwa usługowego

Po piąte, PSZ muszą koniecznie przekształcić się w nowy typ przedsiębiorstwa usługowego, którego dyrektorzy i pracownicy mają nowy profil; muszą one stale poprawiać swoją efektywność i jakość. UE określiła przedsiębiorstwo usługowe jako instytucję zmierzającą do zajęcia centralnej pozycji na rynku która reaguje na zmiany potrzeb poszukujących pracy i przedsiębiorstw. Definicja ta przypomina, że praca PSZ różni się bardzo od pracy większości instytucji publicznych: przypomina raczej pracę przedsiębiorstwa niż tradycyjne administrowanie. Równoległe, stałe naciski na pracę PSZ, szczególnie w okresie wysokiego bezrobocia, mogą wywoływać cynizm lub pesy-

mizm personelu, a nawet postawy negatywne w stosunku do użytkowników. Zarządzający PSZ muszą stale zwracać uwagę na kulturę organizacji, w celu wspierania autonomizacji i ducha przedsiębiorczości, nagradzać osiągnięcia i zachęcać do współpracy ze światem zewnętrznym. Wymogi ciężące na lokalnych dyrektorach i ich pracownikach wymuszają na nich posiadanie szerokich kwalifikacji. Podniesienie ich umiejętności dzięki odpowiedniej edukacji i szkoleniu, w tym szkoleniu w dziedzinie stosunków z użytkownikami i wykorzystaniu technologii informacyjnych, ma charakter priorytetowy. Zważywszy znaczne rozproszenie pracowników PSZ, dyrekcja musi również przywiązywać szczególną uwagę do wewnętrznego obiegu informacji, zmierzając zwłaszcza do poznawania opinii pracowników, poprzez regularne przeprowadzanie ankiet dotyczących zachowań, jak też tworzenie grup celowych.

PSZ muszą również stale podnosić efektywność i jakość. (Patrz rozdział 8). Specjalnie używany był termin „efektywność”, zamiast „wydajność”, zważywszy, że ostatecznym sprawdzianem są raczej osiągnięte rzeczywiście wyniki, w stosunku do użytych zasobów, niż prosta zdolność do czynienia oszczędności i ograniczania kosztów. PSZ potrzebują jasnych celów i wyzwań, a te muszą znajdować odzwierciedlenie w wysokich, ale możliwych do osiągnięcia wskaźnikach efektywności. Muszą one okresowo organizować przeprowadzanie ankiet, w celu sprawdzania postaw pracodawców i poszukujących pracy jeżeli chodzi o oferowane przez nie usługi. PSZ muszą również przyjąć podejście nakierowane na jakość, w ramach którego krytyka i zażalenie są postrzegane jako potencjalne stymulanty osiągania lepszych wyników. Posiłkowanie się technologiami informacyjnymi stanowi tylko jeden z elementów podejścia nakierowanego na jakość. Wszystkie ważne programy i innowacje PSZ powinny być przedmiotem pogłębionej oceny, której wyniki powinny być brane poważnie pod uwagę.

Szczególne czynniki wpływające na PSZ w krajach rozwijających się

Wnioski odzwierciedlały do tej pory głównie sytuację krajów rozwiniętych, niektóre z nich, takie jak te dotyczące reagowania na środowisko zewnętrzne i rządowej polityki zatrudnienia, odnoszą się również do krajów rozwijających się. Inne uwagi dotyczące krajów rozwijających się zostaną przedstawione poniżej.

W pewnym stopniu, największe wyzwania napotykają PSZ krajów rozwijających się, które mają bardziej ograniczone zasoby i słabszy wpływ na wła-

dze publiczne. PSZ krajów rozwijających się mogą również być tak pochłonięte działaniami regulacyjnymi, że nie są w stanie wywierać bardziej pozytywnego wpływu na rynek pracy. Często konfrontowane są z problemami prowadzącymi do zniechęcenia, związanymi z rynkiem pracy, jak na przykład poziom bezrobocia i niedozatrudnienia. Mimo że nie byliśmy w stanie przeprowadzić dostatecznie pogłębionych badań nad tymi zagadnieniami, aby móc sformułować szczegółowe wskazówki polityczne dla PSZ krajów rozwijających się, to jest jednak kilka punktów, na temat których możemy się wypowiedzieć.

- Po pierwsze, tak jak we wszystkich krajach, polityczne zobowiązanie jeżeli chodzi o rolę PSZ, może przesądzać o ich sukcesie. Przy braku woli najwyższych kręgów politycznych przyznania wystarczających zasobów, może być uczyniony tylko niewielki postęp.
- Po drugie, byłoby nierozsądne proste transponowanie do krajów rozwijających się rozwiązań dotyczących służb PSZ, uznanych za właściwe w krajach rozwiniętych. PSZ krajów rozwiniętych dalekie są od jednolitości i stworzyły usługi, aby zaspokoić szczególne potrzeby, które mogą być zasadniczo inne niż potrzeby w krajach rozwijających się. Na przykład, w niektórych krajach rozwiniętych na PSZ miała głęboki wpływ konieczność ograniczenia wydatków na zasiłki dla bezrobotnych, zaś w wielu krajach rozwijających się nawet nie istnieją systemy zasiłków dla bezrobotnych. Podobnie, służby pośrednictwa pracy wydają się mniej ważne niż w krajach rozwiniętych. Raczej zasadnicze znaczenie ma przeanalizowanie potrzeb rynku pracy w kontekście całej polityki rozwoju gospodarczego, realizowanej w danym kraju, niż skupianie się na kopiowaniu służb istniejących w innych krajach.
- Po trzecie, punktem wyjścia do przeprowadzenia takiej analizy mogłoby być wykorzystanie informacji na temat rynku pracy. Jeżeli takich informacji brakuje, wstępnym, sensownym krokiem powinno być przeprowadzenie badań, nie w celu poszukiwania szczegółowych i dokładnych informacji, ale w celu zebrania wystarczających informacji, aby uzyskać ogólne pojęcie o problemach rynku pracy i zidentyfikować, dzięki jakim świadczonym usługom PSZ byłyby w stanie przyczynić się do ich rozwiązania. Równoległe, PSZ powinny unikać angażowania się w udzielanie informacji na temat rynku pracy, jeżeli przekracza to ich możliwości.

- Po czwarte, kiedy została już podjęta decyzja o utworzeniu służb PSZ w celu rozwiązania pewnych zidentyfikowanych problemów rynku pracy, następnym etapem powinno być ustanowienie programów pilotażowych. Zasadnicze znaczenie ma, by pracownicy zatrudnieni przy realizacji programów byli dobrze wyszkoleni i odpowiednio wynagradzani.
- Po piąte, o ile pośrednictwo pracy jest głównym zadaniem PSZ w większości krajów rozwiniętych, odpowiedniość tego zadania w krajach rozwijających się powinna zostać starannie oceniona. W gospodarkach opierających się, w zasadniczym stopniu, na rolnictwie lub w gospodarkach, w których dominuje sektor nieformalny, usługa pośrednictwa pracy ma mniejsze znaczenie. Jeżeli jednak kraj rozwijający się osiągnął taki szczebel, że decyduje o wprowadzeniu pewnej formy systemu zasiłków dla bezrobotnych, wtedy rozwiązania w zakresie pośrednictwa pracy zaczynają mieć zasadnicze znaczenie, aby wśród świadczeniobiorców upowszechniane były informacje o możliwościach zatrudnienia i to tak szybko, jak to możliwe. Rola PSZ, w porównaniu z prywatnymi agencjami zatrudnienia, mogłaby być przedmiotem szczególnej uwagi, by uniknąć pozaprawnego rozwoju agencji prywatnych, wprowadzić przepisy i/lub wykorzystywać PSZ, być może w partnerstwie z agencjami prywatnymi.

Zalecamy, by przeprowadzone zostały pogłębione badania na temat roli PSZ w krajach rozwijających się, aby móc doradzać rządowi, partnerom społecznym i urzędnikom odpowiedzialnym za rynek pracy w tych krajach.

Dylematy, wobec których stają PSZ

Zważywszy złożoną pozycję PSZ we współczesnym społeczeństwie, nie jest zaskoczeniem, że zadania powodują powstawanie pewnych dylematów, jeżeli chodzi o rolę PSZ; czasem prowadzi to do stawiania zasadniczych pytań dotyczących wartości i celów. Dylematy te nie mogą być łatwo rozwiązane i mogą utrzymywać się. Ważne jest, by osoby, którym powierzono zarządzanie PSZ, były ich świadome i próbowały minimalizować ich negatywne skutki.

Po pierwsze, istnieje napięcie między powszechnymi usługami dostępnymi w formie samoobsługi a zaawansowanymi usługami zindywidualizowanymi (Patrz rozdział 4). Nowoczesna technologia, bądź poprzez Internet, bądź poprzez inne mechanizmy samoobsługi, stwarza nie mające precedensu możliwości powszechnego, samoobsługowego udostępniania usług. Byłoby

jednak nierealistyczne sądzić, że rozwiązania te, mimo ich niezwykłego potencjału, mogą zastąpić usługi pierwszego kontaktu. Potrzebne będą zawsze usługi świadczone przez pracowników w celu pomocy osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy oraz, być może, aby pomagać tym, którzy nie są przyzwyczajeni do poszukiwania pracy. Zwiększona elastyczność i nierównowaga na rynku pracy potwierdzają tę ocenę. Jednakże trudno jest ocenić, jak przedstawia się właściwa równowaga; w różnych krajach przyjmowane są obecnie różne podejścia do tej kwestii.

Po drugie, istnieje napięcie między świadczeniem usług ukierunkowanym na użytkowników a kontrolą udzielania świadczeń dla bezrobotnych (Patrz rozdział 7). Jest to datujący się od dawna dylemat służb. W krajach, w których istnieje system zasiłków dla bezrobotnych, państwo oczekuje od PSZ, że będą one postępować tak, by świadczeniobiorcy, tak szybko jak to możliwe, wychodzili ze sfery pomocy społecznej i powracali na rynek pracy, przy możliwości zastosowania sankcji w przypadku nieprzestrzegania przepisów. Mimo, że jest to zrozumiałe i nawet zalecane przez OECD, nie jest to łatwe do pogodzenia z wymogiem świadczenia usług wysokiej jakości, zmierzających do zaspokojenia potrzeb użytkowników. Nowoczesne PSZ przyjęły różne podejścia w dziedzinie kontroli, od dystansowania się do pełnego zaangażowania. Nie ma prostego rozwiązania tego dylematu i jeszcze raz trzeba znaleźć właściwą równowagę. Odcięcie się PSZ od kontroli udzielania świadczeń dla bezrobotnych jest rozwiązaniem nierealistycznym, zważywszy polityczne znaczenie bezrobocia, codzienne kontakty PSZ z bezrobotnymi i konieczność przeciwdziałania długotrwałemu bezrobociu. Ale zarządzający PSZ muszą być świadomi, że kontrola działań może sprzyjać negatywnym postawom pracowników i alienować ich w społeczeństwie. W takim przypadku, trzeba być gotowym do podejmowania znacznego wysiłku wpływania na świadomość, aby użytkownikom świadczone były wyższej jakości usługi.

Po trzecie, powstaje problem przyszłej roli PSZ w zakresie szkolenia ustawicznego i poradnictwa zawodowego (Patrz rozdział 6). Od chwili utworzenia PSZ, kraje podejmowały różne decyzje jeżeli chodzi o stopień ich zaangażowania w szkolenia i poradnictwo zawodowe. Z powodu, nie mającego precedensu, rytmu zmian na nowoczesnym rynku pracy (patrz rozdział 2), edukacja i szkolenie nie mogą być już dłużej postrzegane jako zamknięty okres we wstępnym stadium życia jednostki, dobiegający szybko końca; pojęcie

„ustawiczne szkolenie” podsumowuje jasno podejście, które obecnie jest wymagane. PSZ muszą odgrywać ważną rolę, jako droga dostępu do stałego zdobywania kwalifikacji, pomagając ludziom w analizowaniu kierunku ich karier, określaniu rodzaju korzystnego szkolenia i kierowania ich do odpowiednich instytucji lub modułów szkolenia. Ten rodzaj ukierunkowywania jest bardzo wymagający. Częściowo mógłby być realizowany z pomocą odpowiednio dostosowanych systemów informatycznych, ale również przez wysoko wykwalifikowanych doradców. Jest to dziedzina o znacznym potencjale rozwoju. Nie możemy zalecić, w jaki sposób udzielać niezbędnej pomocy, ale sądzimy, że rządy uczyniłyby właściwie, serio traktując aspiracje PSZ do odgrywania tej roli, biorąc jednocześnie pod uwagę żądania innych instytucji.

W końcu, istnieją nie rozwiązane problemy organizacyjne, związane z własnością prywatną i decentralizacją. Zarządzający PSZ z wielu krajów są zafascynowani i z pewnym podnieceniem obserwują australijskie doświadczenie prywatyzacji PSZ. Nie jest możliwe przewidzenie, jaka będzie ostateczna ocena wyboru rządu australijskiego, ale trzeba poczynić dwie uwagi. Najpierw, jasne jest, że w wielu krajach PSZ będą musiały dostosować się do mieszanej gospodarki, w której mogłaby pozostać centralna służba zatrudnienia w sektorze publicznym, ale w której PSZ będą musiały dzielić się zadaniami z różnymi instytucjami publicznymi i prywatnymi. Zarządzający PSZ powinni pogłębiać swoje doświadczenia, w celu właściwego stosowania tych rozwiązań. Następnie, zanim wejdą na tę samą drogę co Australia, rządy powinny ocenić nie tylko potencjalne oszczędności, ale również możliwą utratę posiadanego doświadczenia, związaną z brakiem rozpoznawalnych PSZ. Do dziś rządy uważały za oczywiste, że kiedy zwracano się do PSZ o ustanowienie nowego pilnego programu, PSZ dysponowały niezbędnymi umiejętnościami ponieważ zdolne były korzystać ze zbiorowej pamięci, aby korygować błędy. Ewolucja w kierunku własności prywatnej mogłaby spowodować utratę tej zbiorowej pamięci, będącej narodowym kapitałem.

Inną tendencją w zakresie organizacji, która wydaje się dotyczyć PSZ w wielu krajach, jest decentralizacja spowodowana, z jednej strony, ewolucją koncepcji w łonie władz publicznych a, z drugiej strony, pragnieniem poprawy jakości usług, poprzez przybliżenie szczebla podejmowania decyzji do końcowych użytkowników. Tendencja ta jest interesująca, zważywszy możliwość wykorzystania lokalnej energii, zwłaszcza w dziedzinie zarządzania działaniami

niami na rzecz dostosowania rynku pracy. Proces napotyka jednak pewne przeszkody. Przede wszystkim, jeżeli polityka zatrudnienia różni się istotnie tu i tam, mogłoby to spowodować utratę równości dostępu do usług PSZ i, w końcu, do segmentacji rynku pracy, ponieważ niektórzy poszukujący pracy będą korzystać z preferencyjnego w porównaniu z innymi, traktowania. Następnie, pośrednictwo pracy wymaga ustandaryzowanych krajowych systemów i procedur, aby były efektywne, szczególnie w epoce masowego komunikowania się. Jednakże pewne oferty pracy, szczególnie dotyczące pracowników o rzadko spotykanych kwalifikacjach, mających strategiczne znaczenie, muszą być traktowane na szczeblu regionalnym lub krajowym. Po trzecie, zasady dotyczące udzielania świadczeń dla bezrobotnych muszą mieć charakter krajowy, w trosce o równe traktowanie. Po czwarte, informacje na temat rynku pracy wymagają jednolitych systemów i definicji, nawet jeżeli sposoby świadczenia usług i ich przedstawiania mogą lokalnie się różnić.

Polityka decentralizacji musi brać pod uwagę te uwarunkowania i powinny towarzyszyć im rozwiązania dotyczące monitorowania realizacji, planowania i operacyjnej oceny. Umożliwi to zachowanie pewnego stopnia kontroli centralnej a, w konsekwencji, spójności polityki zatrudnienia i rozwiązań krajowych w zakresie pośrednictwa pracy. Tendencja zmierzająca do lokalnych partnerstw, przeanalizowana w rozdziale 9, związana jest z zagadnieniem decentralizacji. Partnerstwa umożliwiają łączenie wysiłków całego szeregu instytucji lokalnych, w celu rozwiązywania problemów w zakresie zatrudnienia. Ale zarządzanie i koordynacja partnerstw lokalnych może stanowić zasadnicze wyzwanie dla zarządzających PSZ. Na przykład, trzeba ustalić w jaki sposób zachować równowagę między rozbieżnymi interesami i aspiracjami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w jaki sposób spowodować, by lokalni partnerzy posiadali wymagane umiejętności w zakresie zarządzania programami i poradnictwem dla poszukujących pracy i pracodawców. Trzeba również określić, w jaki sposób najlepiej zapewnić monitorowanie i ocenę efektywności partnerów lokalnych oraz wykorzystywania przez nich funduszy publicznych.

Podsumowując, PSZ mogą zostać porównane do statku żeglującego po oceanie problemów związanych z bezrobociem. Wspina się on na gwałtowne fale wyzwań społecznych i gospodarczych, które kołyszają nim z boku na bok. Dzięki ostatnio przeprowadzonym reformom statek stał się samodzielny, inno-

wacyjny i skupiony na świadczeniu usług; jest on bardziej efektywny, lżejszy i zdolny do żeglowania szybciej. Ale kiedy kapitan patrzy z pokładu statku, reformy dają słabe wyobrażenie o kursie, jaki musi być obrany i prędkości, jaka musi być rozwinięta. Co więcej, nie ma portu, w którym można by się schronić. Takie są napięcia między wysiłkami podejmowanymi w celu zwiększenia efektywności a zasadniczymi wartościami i etyką służby publicznej. Kapitan PSZ czuje się samotny i zobowiązany do pracy z partnerami z sektora publicznego, aby pomogli mu znaleźć dobry kurs dla jego statku i najlepszą drogę.

ZAŁĄCZNIKI

Glosariusz terminów

Terminy	Objaśnienia
1	2
Aktywne pośrednictwo	Proces kojarzenia polegający na wstępnym wyborze przez pracownika PSZ z rejestru osób poszukujących pracy odpowiednich kandydatów na wolne miejsca pracy lub odpowiednich wolnych miejsc pracy dla osoby poszukującej pracy.
Aktywne programy rynku pracy (APRP) [Active labor market policies – ALMP]	Zgodnie z definicją OECD, aktywne programy rynku pracy zmierzają do szybkiego osiągnięcia właściwego rozmieszczenia zasobów pracy jak również tworzenia pracownikom możliwości zdobywania nowych umiejętności oraz możliwości zatrudnienia. Obejmują one usługi z zakresu pośrednictwa pracy (pośrednictwo pracy, pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia), informację o rynku pracy, programy szkolenia oraz zmiany kwalifikacji, pomoc w rozwoju małej przedsiębiorczości oraz inne programy tworzenia miejsc pracy.
Zautomatyzowane samoobsługowe pośrednictwo pracy [Automated self-service broking]	Bezpośrednie i natychmiastowe kojarzenie ofert pracy oraz osób poszukujących pracy za pośrednictwem terminali komputerowych albo internetu, bez pośrednictwa personelu PSZ.
[Benchmarking]	Ciągłe oraz systematyczne porównywanie świadczonych usług oraz stosowanych praktyk z usługami oraz praktykami organizacji uważanych za najlepsze w tym względzie, w celu poprawy jakości własnego działania.
Zamknięty system rejestracji	System, w którym wolne miejsca pracy nie są ogłaszane a znane tylko personelowi PSZ, który powinien wstępnie wyłonić grupę odpowiednich kandydatów.
Zlecanie zadań [Contracting out]	Sytuacja, w której realizacja dotychczasowej funkcji sektora publicznego realizowana jest przez konkurujące ze sobą jednostki sektora prywatnego, przy czym jest ona w dalszym ciągu opłacana w całości lub głównie z funduszy publicznych.
Doradztwo w sprawie zatrudnienia [Employment Counseling]	Działanie bądź seria działań, których celem jest pomoc osobom poszukującym pracy lub bezrobotnym w określeniu oraz rozwiązaniu problemów, które powinny zostać rozwiązane aby mogły one zdobyć zatrudnienie.
Pośrednictwo pracy [Job-broking]	Proces, w wyniku którego PSZ lub PBPP umożliwia osobom poszukującym pracy jej znalezienie a pracodawcom zapewnienie wolnych miejsc pracy.

1	2
Pomoc w poszukiwaniu pracy	Usługi, których celem jest doradztwo oraz pomoc osobom poszukującym pracy w jej znalezieniu, często w połączeniu z pośrednictwem pracy. Usługi te mogą różnić się intensywnością obejmując informację, działania grupowe, jak na przykład kluby pracy, oraz indywidualne doradztwo w sprawie zatrudnienia.
<i>Kansmeter</i>	Holenderski sposób obsługi osób poszukujących pracy przez administrację umożliwiającą ocenę „dystansu” dzielącego je od rynku pracy oraz dostosowanie usług z dziedziny zatrudnienia do ich potrzeb.
Kioski	Łatwe w korzystaniu terminale komputerowe w biurach PSZ, centrach handlowych czy innych miejscach publicznych, udostępniające osobom poszukującym pracy informacji o rynku pracy.
Program dostosowawczy rynku pracy (PDRP) [<i>Labor market adjustment program – LMAP</i>]	W niniejszym studium, dostosowania rynku pracy uważane są za część aktywnych programów rynku pracy. Ich celem jest zwiększenie szans na zatrudnienie osób poszukujących pracy oraz pewnych szczególnych grup osób. PDRP obejmuje pomoc w poszukiwaniu pracy, szkolenie i przekwalifikowanie oraz programy tworzenia miejsc pracy.
Informacja o rynku pracy (IRP)	Jakakolwiek informacja dotycząca: wielkości i struktury rynku pracy, sposobu w jaki rynek pracy albo jakakolwiek jego część funkcjonuje, występujących problemów, szans oraz odnoszących się do zatrudnienia zamiarów bądź aspiracji jego uczestników.
System informacji o rynku pracy	Ustanowienie zasad i procedur zbierania, analizowania, przekazywania oraz rozpowszechniania informacji o rynku pracy.
Penetracja rynku pracy	Względny udział PSZ w całości działań rekrutacyjnych na rynku pracy. Miernikami mogą być albo procent wszystkich wolnych miejsc pracy na rynku pracy zapełnionych przy udziale PSZ lub procent nowozatrudnionych przy udziale PSZ w ogóle nowozatrudnionych.
Kształcenie przez całe życie [<i>Lifelong learning</i>]	Potrzeba stałego poszerzania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji.
Partnerzy lokalni	Pracodawcy, związki zawodowe, prawnie ustanowione właściwe agencje oraz organizacje społeczne na poziomie lokalnym, mogące podjąć konkretne działania.
Poddawanie się próbie rynku [<i>Market testing</i>]	Sytuacja podobna do zlecenia zadań, z tym, że tu istniejący usługodawca sektora publicznego konkuruje z innymi przystępującymi do przetargu.
Pojedynczy punkt dostępu [<i>One-stop shop</i>]	Udzielanie osobom poszukującym pracy w tym samym miejscu (budynku) różnych usług z zakresu zatrudnienia.
Otwarty system rejestracji	System, w którym wolne miejsca pracy są ogłaszane wraz z pełną informacją nt. oferowanej pracy oraz pracodawcy.

1	2
Bierne środki rynku pracy [<i>Passive labor market policies</i>]	Środki bierne pozwalają na zmniejszenie krótkookresowych kosztów dostosowań polityki gospodarczej dla poszczególnych osób oraz społeczności, poprzez programy wspierania oraz utrzymywania poziomu dochodów.
Znalezienie zatrudnienia [<i>Placement</i>]	Przyjęcie pracownika na wolne miejsce pracy w wyniku działań pośredników, takich jak PSZ.
Prywatne biura pośrednictwa pracy (PBPP)	Zgodnie z Konwencją MOP nr 181 dotyczącą prywatnych biur pośrednictwa pracy, biurem takim może być osoba fizyczna lub prawna, niezależna od władzy publicznej, świadcząca jedną lub więcej z następujących usług związanych z rynkiem pracy: (a) usług związanych z kojarzeniem ofert pracy oraz podań o pracę, (b) usług polegających na zatrudnianiu pracowników w celu oddania ich do dyspozycji strony trzeciej, (c) innych usług związanych z poszukiwaniem pracy.
Prywatyzacja	Sytuacja, w której wykonywanie dotychczasowej funkcji sektora publicznego przenosi się na stałe do sektora prywatnego w celu zapewnienia jej samofinansowania.
Publiczna służba zatrudnienia (PSZ)	Sieć urzędów publicznych świadczących usługi pośrednictwa pracy oraz ewentualnie zajmujących się informacją o rynku pracy, programami dostosowawczymi rynku pracy oraz zasiłkami dla bezrobotnych.
Samoobsługowe pośrednictwo pracy [<i>Self-service broking</i>]	System, w którym ujawnia się szczegóły dotyczące oferty zatrudnienia umożliwiając osobom poszukującym pracy wybór ofert najbardziej im odpowiadających a następnie albo bezpośrednio zgłoszenie się do pracodawcy (system otwarty) albo za pośrednictwem PSZ lub PBPP (system półotwarty).
Półotwarty system rejestracji	System, w którym wolne miejsca pracy są ogłaszane bez podawania szczegółów pozwalających na zidentyfikowanie pracodawcy, w związku z czym zgłoszenie musi być dokonane za pośrednictwem pracownika PSZ.
Partnerzy społeczni	Organizacje lub stowarzyszenia reprezentantów pracodawców i pracowników.
Warstwowe świadczenie usług [<i>Tiered service delivery</i>]	Sposób zorganizowania usług PSZ według poziomu intensywności usługi koniecznego do eliminacji przeszkód w znalezieniu zatrudnienia przez osoby poszukujące pracy lub do pomocy pracodawcom w zapewnieniu wolnych miejsc pracy.
Pomoc dla bezrobotnych [<i>Unemployment assistance</i>]	Świadczenia wypłacane bezrobotnym w zależności od potrzeb, niezależnie od stażu pracy i zazwyczaj finansowane z podatków. Często nie są one ograniczone czasowo.
Zasiłki dla bezrobotnych [<i>Unemployment benefits</i>]	Świadczenia pieniężne wypłacane bezrobotnym w celu zmniejszenia kosztu dostosowań ekonomicznych dla nich i dla społeczności, w których żyją. Mogą one być finansowane z ubezpieczenia, z podatków lub z obu tych źródeł jednocześnie. Świadczenia dla bezrobotnych dzielą się na dwie zasadnicze kategorie: ubezpieczenie od bezrobocia oraz pomoc dla bezrobotnych.

1	2
Ubezpieczenie od bezrobocia [<i>Unemployment insurance</i>]	System, w którym pracownicy otrzymują odszkodowanie za utracone dochody z tytułu wcześniej opłacanych składek. Świadczenia finansowane są ze składek od wynagrodzeń i wypłacane przez określany czas.
Doradztwo zawodowe [<i>Vocational guidance</i>]	Proces, w którym doradca ds. szkoleń pomaga osobie zainteresowanej w wyborze kariery udzielając informacji o sytuacji na rynku pracy, omawiając wymogi wykształcenia i szkolenia oraz rozeznając zainteresowania i zdolności tej osoby.
<i>Voucher</i>	System świadczenia usług, pozwalający klientowi wybierać pomiędzy świadczącymi usługi.
Dobór bezrobotnych do aktywnych programów rynku pracy	Metoda statystyczna pozwalająca na wylapywanie tych osób bezrobotnych, które najprawdopodobniej wykorzystają w pełni swoje prawo do zasiłku oraz kierowanie takich osób do odpowiednich programów zatrudnienia.

Główne funkcje i zadania PSZ

Funkcja 1 Pośrednictwo pracy	Funkcja 2 Tworzenie systemów informacji o rynku pracy	Funkcja 3 Realizacja programów dostosowawczych rynku pracy	Funkcja 4 Administracja systemu zasiłków dla bezrobotnych
<p>1. W odniesieniu do osób poszukujących pracy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rejestracja osób poszukujących pracy 	<p>2</p> <p>1. Jako źródło informacji o rynku pracy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zbieranie, rejestrowanie oraz udostępnianie informacji urzędowych o osobach poszukujących pracy, wolnych miejscach pracy oraz o klasyfikacji zawodów • Przeprowadzanie krótkoterminowych ankiet umożliwiających ocenę jakościową • Analizowanie badań ankietowych pracodawców oraz gospodarstw domowych regularnie przeprowadzanych przez inne agencje • Przekazywanie i publikowanie danych o funkcjonowaniu gospodarki narodowej, związanych z tym zmianach w popycie na pracę i podaży pracy oraz przygotowywanie odnośnych prognoz 	<p>3</p> <p>1. Pomoc w poszukiwaniu pracy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Udzielanie usług dostępnych dla wszystkich osób poszukujących pracy (laboratoria, centra informacyjne lub internet) • Organizowanie działań grupowych: kluby pracy, aktywizacja oraz specjalne usługi dla pracowników podlegających zwolnieniom grupowym • Realizacja intensywnych programów pomocy indywidualnej; ocena umiejętności, informacja i doradztwo zawodowe, przygotowywanie oraz uzgadnianie indywidualnych planów zwiększenia zdolności znalezienia zatrudnienia oraz działań następczych 	<p>4</p> <p>1. Zarządzanie funduszami świadczeń dla bezrobotnych (włączając w to zbieranie składek)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informowanie o procedurze przyznawania zasiłku dla bezrobotnych oraz o uprawnieniach do tych zasiłków • Badanie i weryfikowanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych • Rejestracja osób bezrobotnych oraz weryfikacja ich statusu oraz czy poszukują one pracy i sytuacji w tym zakresie • Rozpatrywanie skarg i sporów dotyczących zasiłków (obliczenie wysokości zasiłku, wpływ prawa do zasiłku) • Wypłata zasiłków dla bezrobotnych osobom uprawnionym
<p>2. W odniesieniu do pracodawców</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doradztwo w sprawie zatrudnienia dla osób poszukujących pracy 	<p>2. Jako użytkownik informacji o rynku pracy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doradztwo w sprawie zatrudnienia dla osób poszukujących pracy 	<p>2. Programy kształcenia i szkolenia</p> <p>2.1. Szkolenie i praktyki zawodowe w przedsiębiorstwach</p>	<p>2. Administrowanie innymi publicznymi funduszami świadczącymi pomoc społeczną osobom bezrobotnym i niezdolnym do pracy</p>

1	2	3	4
<ul style="list-style-type: none"> Regulacje wizyty w przedsiębiorstwach w celu utrzymywania kontaktów oraz marketingu Badanie potrzeb w zakresie zatrudnienia [job canvasing] Rejestracja i klasyfikacja ofert pracy 	<ul style="list-style-type: none"> Określanie priorytetów programów szkoleń dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy Informowanie pracodawców o zmianach w popycie i podaży pracy oraz trendach w tym zakresie 	<ul style="list-style-type: none"> Rejestracja podań o praktyki zawodowe i wolnych miejsc do odbycia praktyk Nawiązanie kontaktów Kierowanie praktykantów oraz działania wspierające <p>2.2 Specjalne programy szkolenia i zmiany kwalifikacji</p> <ul style="list-style-type: none"> Określenie potrzeb szkoleniowych i celów szkoleń Analiza oraz ustalenie treści kursów, które mają być zorganizowane, ich długości i organizacji Kontaktowanie się oraz selekcjonowanie publicznych lub prywatnych instytucji szkoleniowych Powierzenie organizacji kursu tym, którzy oferują najlepsze warunki Obserwacja oraz ocena efektów szkolenia na szanse zatrudnienia osób poszukujących pracy 	<p>(z powodów takich jak zdrowie, mieszkanie, rodzina, opieka nad dziećmi, itd.)</p>
<p>3. Pośrednictwo pracy</p> <ul style="list-style-type: none"> W systemie zamkniętym: aktywne poszukiwanie własnych kandydatów na dane miejsce pracy przez personel PSZ, w tym wstępna selekcja osób poszukujących pracy, ocena i aktualizacja ofert 	<p>3. Inne odnośne zadania</p>	<p>3. Programy tworzenia miejsc pracy</p> <ul style="list-style-type: none"> zarządzanie funduszami przeznaczonymi na te programy specjalne Udział w tworzeniu, obserwacji, realizacji i ocenie specjalnych programów zatrudnienia 	<p>3. Inne odnośne zadania</p>

1	2	3	4
<p>pracy oraz negocjowanie alternatyw z osobami poszukującymi pracy oraz pracodawcami odnośnie ich oczekiwań</p> <ul style="list-style-type: none"> W systemie poblotwarym: ogłaszanie ofert pracy, informowanie o poszukiwanych rodzajach zatrudnienia W systemie otwartym: komputerowe wyszukiwanie kandydatów na dane miejsce pracy, samopomoc oraz samobsługa, internet 		<ul style="list-style-type: none"> Pomoc w selekcji pracowników oraz zapewnianie specjalistycznego szkolenia pracownikom, którzy mają uczestniczyć w programach tworzenia miejsc pracy Nawiązywanie kontaktów z firmami, władzami lokalnymi i innymi agencjami 	
<p>4. Pomoc w znalezieniu zatrudnienia, jeśli wyżej opisane pośrednictwo pracy zakończy się niepowodzeniem (zobacz zadanie 1 w ramach funkcji 3)</p>		<p>4. Inne odnośne zadania</p>	
<p>5. Inne odnośne zadania</p>			

Wydatki publiczne na programy rynku pracy

Państwo	Publiczne służby zatrudnienia i administracja	Szkolenia w zakresie rynku pracy			Działania na rzecz młodzieży		
		Szkolenia dla dorosłych osób bezrobotnych oraz osób zagrożonych	Szkolenia dla dorosłych pracowników	Razem	Działania na rzecz młodzieży bezrobotnej oraz w trudnych warunkach	Wspieranie praktyk zawodowych i pochodnych form szkolenia młodzieży	Razem
Australia ¹	0,21	0,06	—	0,07	—	0,05	0,06
Austria	0,14	0,15	0,02	0,17	0,02	—	0,02
Belgia	0,19	0,17	0,12	0,29	—	0,01	0,01
Dania	0,13	0,68	0,30	0,97	0,10	—	0,10
Finlandia	0,14	0,53	0,02	0,54	0,11	0,13	0,24
Francja	0,16	0,31	0,04	0,35	0,07	0,19	0,26
Grecja	0,12	Brak podziału na kategorie		0,06	0,02	0,07	0,10
Hiszpania	0,08	0,11	0,08	0,19	0,07	—	0,07
Holandia	0,40	0,32	0,03	0,35	0,06	0,04	0,11
Irlandia ²	0,24	0,14	0,08	0,21	0,11	0,13	0,24
Japonia ³	0,03	0,03	—	0,03	—	—	—
Kanada ⁴	0,18	0,15	—	0,15	0,02	0,01	0,03
Korea	0,04	0,01	0,02	0,04	0,05	—	0,05
Luksemburg	0,03	0,01	—	0,01	0,09	0,05	0,14
Niemcy	0,21	0,36	—	0,36	0,06	0,01	0,07
Norwegia	0,16	0,13	—	0,13	0,04	—	0,04
Nowa Zelandia ⁵	0,15	0,32	—	0,32	0,01	0,07	0,08
Polska ⁶	0,02	0,02	—	0,02	0,03	0,06	0,10
Portugalia	0,11	0,08	0,20	0,28	—	0,16	—
Republika Czeska	0,08	0,01	—	0,01	0,01	—	0,01
Stany Zjednoczone ⁷	0,06	0,04	—	0,04	0,03	—	0,03
Szwajcaria	0,15	0,23	—	0,23	—	—	—
Szwecja	0,30	0,43	0,01	0,43	0,02	—	0,02
Węgry	0,13	0,08	—	0,09	—	—	—
Wielka Brytania ⁸	0,16	0,06	0,01	0,07	—	0,12	0,12
Włochy ⁹	0,04	—	0,01	0,01	0,04	0,38	0,42

¹ Rok budżetowy rozpoczyna się 1 lipca; ² Dane za rok 1996; ³ Rok budżetowy rozpoczyna się 1 kwietnia; ⁴ Rok budżetowy rozpoczyna się 1 kwietnia; ⁵ Rok budżetowy rozpoczyna się 1 lipca; ⁶ Dane za rok 1996; ⁷ Rok budżetowy rozpoczyna się 1 października; ⁸ Dane nie obejmują Irlandii Północnej. Rok budżetowy rozpoczyna się 1 kwietnia; ⁹ Dane za rok 1996.

w 26 państwach OECD jako odsetek PKB, 1997

Zatrudnienie subsydiowane				Działania na rzecz osób niepełnosprawnych			Zasiłki dla bezrobotnych	Razem
Subsydiowanie normalnego zatrudnienia w sektorze prywatnym	Pomoc dla osób bezrobotnych zakładających przedsiębiorstwa	Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy (publicznych bądź nie dla zysku)	Razem	Rehabilitacja zawodowa	Praca	Razem		
0,04	0,02	0,07	0,13	0,02	0,04	0,06	1,17	1,7
0,03	—	0,04	0,07	0,02	0,03	0,05	1,21	1,66
0,16	—	0,51	0,68	0,03	0,10	0,13	2,06	3,36
0,02	0,06	0,23	0,31	0,28	—	0,28	2,23	4,02
0,09	0,03	0,40	0,53	0,06	0,06	0,12	2,78	4,35
0,32	—	0,20	0,52	0,02	0,06	0,08	1,50	2,87
0,04	0,02	—	0,06	Brak podziału na kategorie		0,01	0,50	0,85
0,11	0,03	0,06	0,20	—	0,02	0,02	1,88	2,44
0,06	—	0,20	0,26	—	0,53	0,53	3,63	5,28
0,24	0,02	0,63	0,88	0,08	—	0,08	2,29	3,94
0,02	—	—	0,02	—	—	—	0,43	0,51
0,01	0,02	0,05	0,08	0,03	—	0,03	1,02	1,49
—	—	—	—	0,01	0,01	0,02	0,02	0,17
0,07	—	—	0,07	—	0,04	0,04	0,42	0,71
0,05	0,03	0,26	0,33	0,13	0,14	0,28	2,50	3,75
0,04	0,01	0,02	0,07	0,36	0,22	0,57	0,70	1,67
0,09	0,01	0,04	0,15	0,02	0,02	0,03	1,47	2,20
0,08	0,02	0,07	0,16	—	0,01	0,01	1,77	2,08
0,01	0,02	0,06	0,09	0,02	0,01	0,03	0,72	1,23
—	—	0,01	0,02	—	—	—	0,21	0,33
—	—	0,01	0,01	0,04	—	0,04	0,25	0,43
0,01	—	0,22	0,23	0,15	—	0,15	1,41	2,17
0,20	0,08	0,42	0,70	0,04	0,59	0,62	2,16	4,23
0,08	—	0,15	0,23	—	—	—	0,46	0,91
—	—	—	—	—	0,02	0,02	0,82	1,19
0,56	—	0,04	0,61	—	—	—	0,68	1,76

Źródło: OECD: *Employment Outlook* (Paris: OECD, 1999), *Aneks Statystyczny*, tabela H.

Przykłady innowacji oraz dobrych praktyk PSZ

ZAŁĄCZNIK IV.1. KANADA: ZAKŁADANIE SKOMPUTERYZOWANYCH KIOSKÓW

Rok rozpoczęcia: 1996

Problem

W budżecie na rok 1995, Urząd ds. Rozwoju Zasobów Ludzkich Kanady (HRDC) zobowiązał się zmniejszyć swe zatrudnienie o 5 tys. etatów przeliczeniowych a wydatki o \$2,8 mld. Jednocześnie HRDC postawił sobie za cel, że do 1998 r. 97% Kanadyjczyków (z 94% w 1995 r.) będzie mogło uzyskać dostęp do usług w ciągu 30 minut. Oba te posunięcia podyktowane były oczekiwaniem opinii publicznej aby usługi świadczone przez rząd były jednocześnie i bardziej dostępne i tańsze.

Cele

Sprawić, by system świadczenia usług HRDC stał się elastyczniejszy i tańszy, jednocześnie podnosząc jakość usług oraz zmniejszając z 450 do 300 liczbę centrów HDRC.

Podejście

W całej Kanadzie istnieje obecnie około 5 200 kiosków zapewniających pracownikom łatwy dostęp do informacji o rynku pracy (IRP) oraz inne informacje. Wprawdzie większość z nich znajduje się w biurach HRDC i organizacji partnerskich, 1 000 umieszczono w centrach handlowych, bibliotekach i innych miejscach publicznych. Dodatkowe 100 kiosków rozmieszczono w odległych terenach wiejskich w całym kraju. W kioskach klienci mogą łatwo uzyskać dostęp do szeregu usług, począwszy od lokalnej, regionalnej i krajowej IRP, do listy wolnych miejsc pracy. Mają oni tam również dostęp do różnych programów samoobsługowych, pomagających przygotować CV lub ustalić jakie umiejętności konieczne są do wykonywania danego zawodu.

Wśród wszystkich ministerstw federalnych, najbardziej rozwinięta jest sieć świadczenia usług HRDC, obejmująca elektroniczne sposoby przekazu informacji, takie jak kioski oraz lokalne/regionalne strony internetowe. Plany na najbliższe lata zakładają przeniesienie wszystkich ofert obecnie umieszczanych w kioskach na internet, przy wykorzystaniu kiosków jako wyszukiwarek uruchamianych za dotknięciem ekranu. Oznacza to, że kioski staną się publicznymi i łatwymi w korzystaniu punktami dostępu obywateli do internetu. Z powodu cech demograficznych pewnych grup użytkowników, władze przewidują potrzebę istnienia przez pewien czas publicznego dostępu do sieci. W związku z tym, świadczenie usług przez HRDC wykorzystywać ma, między innymi, i internet i kioski. Obecnie, stosowanie jednego nie wyklucza stosowania drugiego. Kioski są nadal wykorzystywane, aczkolwiek niektóre z nich oparte są o internet.

Ocena

Nie przeprowadzono jeszcze oceny kiosków. Obserwacja sieci kiosków wykazuje, że używane są one ponad 20 tys. razy dziennie z tendencją wzrostową. Wysiłki podjęte na rzecz upowszechnienia korzystania z kiosków są większe niżby to wynikało z tych liczb, jako że objęły one wymianę wielu istniejących starszych kiosków na nowe oraz powiększenie ich liczby. Rozszerza się też możliwość korzystania z kiosków do innych celów, na przykład, do informowania przez obywateli organów władzy publicznej o zmianie miejsca zamieszkania. Chociaż technologia stanowi kluczowy element świadczenia usług przez PSZ a poważna część czynności

została zautomatyzowana, nie oznacza to wcale, że zmniejsza się zakres usług świadczonych przez personel osobiście. Celem kiosków jest bowiem zwiększenie a nie zmniejszenie dostępu.

Źródła: (1) MOP: *The public employment service in Canada* (Geneva: ILO, 1998, wydawnictwo powielone).
(2) *Informacje przekazane przez HRDC z Kanady* (Ottawa, February 2000).

ZAŁĄCZNIK IV.2. FRANCJA: SKOMPUTERYZOWANY OPERACYJNY WYKAZ ZAWODÓW I PRAC (ROME)

Rok rozpoczęcia: 1993

Problem

W związku z postępowaniem technicznym, zmianami w organizacji pracy oraz w praktykach rekrutacyjnych firm, powstała pilna potrzeba dostępu do bieżąco aktualizowanych informacji i opisów zawodów oraz umiejętności.

Cele

Cel nowego systemu ROME ma charakter operacyjny. W szczególności, zmierza on do:

- zdefiniowania zawodów uwzględniającego zmiany zachodzące w gospodarce oraz ułatwiającego skuteczną interwencję;
- poprawy jakości dialogu rozwijającego się pomiędzy różnymi aktorami (ANPE – Krajowa Agencja Zatrudnienia, użytkownicy, firmy, itd.), dotyczącego zespołu czynności [*activity content*] oraz umiejętności i zdolności wymaganych do ich wykonywania;
- jak najbardziej precyzyjnego określenia umiejętności, nawet tych trudno uchwytnych, nabytych przez pracowników w praktyce zawodowej aby umożliwić poniesienie ich wartości;
- ułatwienia precyzyjnego określenia indywidualnych oraz zbiorowych potrzeb szkoleniowych aby umożliwić (re)integrację tych, którzy nie posiadają umiejętności i kwalifikacji wymaganych na rynku pracy; oraz
- rozszerzenia zakresu karier zawodowych dostępnych osobom zmuszonym do zmiany zawodu [*confronted with occupational mobility*].

Podejście

ROME składa się z czterech powiązanych ze sobą elementów.

1. Skorowidz alfabetyczny terminów zawodowych

Skorowidz alfabetyczny terminów zawodowych umożliwia dostęp do nomenklatury ROME oraz do słownika zawodów i działalności. Zawody/działalności są wykazane według ich obecnych najczęściej używanych nazw. Skorowidz w szerokim zakresie uwzględnia nowe nazwy, odzwierciedlając zmiany w zawodach oraz pojawienie się nowych funkcji i działalności, które nastąpiły od czasu publikacji poprzedniego ROME. Dzięki układowi alfabetycznemu, skorowidz ułatwia ustalenie nazwy oraz numeru odnośnej karty informacyjnej w ROME według opisu zawodu podanego przez użytkownika. Jednym słowem, skorowidz zawiera olbrzymią większość nazw zawodów obecnie istniejących we Francji (około 10000).

2. Klasyfikacja ROME

Nowa nomenklatura oparta została na diagramie o kształcie drzewa [*a tree-diagram*]. Jej funkcją jest usprawnienie identyfikacji, klasyfikacji oraz załatwiania ofert pracy i wniosków

o pracę. Procedura taka umożliwia bardziej wnikliwą analizę ofert pracy oraz podaży pracy, opartą na przechodzeniu od ogółu do szczegółu. Hasła w nomenklaturze są ułożone według kategorii zawodowych: 22 kategorie zawodowe (KZ), którym odpowiadają pierwsze dwie cyfry numeru ROME. Kategorie zawodowe łączą status społeczny z określonym obszarem zawodowym. Każda kategoria dzieli się na obszary odpowiadające poszczególnym dziedzinom wiedzy oraz technicznego *know-how* co w sumie daje 61 obszarów zawodowych (OZ). Podział na obszary zawodowe pozwala na identyfikację i obsługę zawodów międzysektorowych, których duża liczba pojawiła się w ostatnich latach. Występuje 466 zawodów/prac (Z/P) [*occupations/jobs*], którym odpowiadają ostatnie dwie cyfry numeru ROME. Wykazane są one w słowniku zawodów/prac.

3. Słownik zawodów/prac ROME

Słownik ROME oraz nomenklatura ROME stanowią łącznie pełen krajowy przewodnik po zawodach i działalnościach. Z punktu widzenia ANPE, służy on trzem celom:

- pomaga w jakościowej analizie oraz zdefiniowaniu charakteru ofert pracy zgłaszanych lokalnym agencjom zatrudnienia;
- jest operacyjnym oraz aktualnym źródłowym opisem prac dla personelu ANPE oraz innych użytkowników; oraz
- wspomaga używanie jednolitego nazewnictwa (języka) przez ANPE i jej partnerów przez co podnosi skuteczność jej działań na rynku pracy.

Słownik zawiera w dwóch tomach 466 kart informacyjnych o zawodach/pracach. Podstawowym tytułem w nomenklaturze jest zawód/praca. W nomenklaturze prace definiuje się w sposób zagregowany (*agrégation d'emploi*) ukazujący podobieństwa pomiędzy różnymi zawodami aby ułatwiać mobilność zawodową.

Takie szerokie podejście pozwala definiować zawody/prace w sposób nie zamykający pracowników w ściśle określonych czy restrykcyjnych ramach. Szytwe definiowanie nie przystaje bowiem do obecnego sposobu funkcjonowania rynku pracy oraz do ciągłych zmian wymagań w wykonywaniu danej pracy. Ilustrują to poniższe przykłady:

- Sekretarki/sekretarzy, niezależnie od ich specjalizacji, włączono do jednego zawodu lub pracy jako wyspecjalizowane sekretarki biurowe (*secrétaire bureaucratique spéciale*).
- Pomoc domowa (*l'intervenant à domicile*) jest ogólnym tytułem obejmującym pomoc rodzinie, pomoc w gospodarstwie domowym, czynności z zakresu ochrony zdrowia, itd.
- Technik informatyczny (*l'informaticien d'étude*) grupuje zawody programistów, analityków, techników aplikacji oraz techników projektantów.

Podtytuły pozwalają na uwzględnienie różnorodności konkretnych sytuacji zawodowych na rynku pracy, które dany zawód/praca obejmuje. Jeśli łączy się je w sposób właściwy i elastyczny, wówczas można klasyfikować oferty pracy oraz podania o pracę według typu przedsiębiorstwa, oraz według doświadczenia oraz *know-how* pracowników. Podtytuły, których liczba może być różna, w zależności od zawodu, pozwalają ANPE na wyłowienie oraz porównanie najistotniejszych informacji pozwalających na kojarzenie ofert pracy i odpowiednich kandydatów.

4. Obszary mobilności

Obszary mobilności są jednym z narzędzi ROME. ***Starting from a source occupation/job they allow a series of related occupations/jobs to be determined to which the user is given access.*** Rozpoczynając od podstawowego zawodu/pracy, pozwalają one na określenie po-

chodnych zawodów/prac, które dana osoba może wykonywać. Określa się je na podstawie porównań zawodów/prac, po to aby pomóc w ukierunkowaniu kandydata oraz aby wskazać na możliwą reorientację zawodową w ramach danego sektora, do sektorów sąsiednich lub do innych sektorów. Obszary mobilności określane są w wyniku dogłębnej analizy badań oraz doświadczenia praktycznego. Opierając się na założeniu, że wiedza oraz umiejętności mogą być transferowane, ujawniają one podobieństwa pomiędzy zawodami oraz ukazują nowe drogi rozwoju zawodowego, dostępne natychmiast bądź stopniowo.

Źródło: *European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, nr 43F (Berlin: European Commission, Autumn 1993).*

ZAŁĄCZNIK IV.3. JAPONIA: CAŁOŚCIOWY SYSTEM INFORMACJI O ZATRUDNIENIU (OEIS)

Rok rozpoczęcia: 1988

Cel

Rozszerzyć usługi pośrednictwa pracy świadczone w urzędach PSZ oraz zmodernizować oraz umocnić ich funkcję dostarczania informacji o zatrudnieniu, nawet w odniesieniu do najtrudniejszych przypadków bezrobocia.

Podejście

Tworzenie OEIS rozpoczęło się w 1982 r. Po okresie pilotowego funkcjonowania w Tokio oraz w czterech prefekturach, w 1988 r. system został wprowadzony w całym kraju. W latach 1994–1995 system został zmodernizowany oraz poszerzono wykonywane przezeń funkcje. W 1997 r. wprowadzono nowe systemy, takie jak „Bank Talentów” („*Talent Bank*”), „Bank Absolwentów Szkół Wyższych” („*University Graduates' Bank*”) oraz „Bank Pracowników Niepełnoetatowych” („*Part-time Workers' Bank*”).

OEIS służy świadczeniu różnych usług z zakresu pośrednictwa pracy, w tym do przyjmowania zgłoszeń o pracę oraz rejestrowania poszukiwania pracy, doradztwa, poradnictwa, pośrednictwa pracy oraz informacji dotyczącej zatrudnienia. Na przykład, Banki Talentów świadczą usługi profesjonalnego doradztwa odnośnie zatrudnienia oraz pośrednictwa pracy na stanowiska kierownicze oraz w zakresie prac dla specjalistów i techników. Bank Absolwentów Szkół Wyższych gromadzi oraz udostępnia informacje o absolwentach poszukujących pracy. Banki Pracowników Niepełnoetatowych (wraz z organizacjami satelickimi) świadczą usługi poradnictwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy dla osób poszukujących pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Ponieważ OEIS pozwala na zdecentralizowane przetwarzanie danych w postaci obrazów, komputery zainstalowano w urzędach prefektur oraz w biurach PSZ, aby umożliwić dostęp do informacji z komputerów na różnych poziomach. Ogólnokrajowe dane o ofertach pracy oraz osobach poszukujących pracy jak również o systemie ubezpieczenia od bezrobocia (*Employment Insurance Total System – EITS*) są zgromadzone w komputerach i udostępnione do wykorzystania. Aby przyspieszyć oraz zwiększyć aktualność wprowadzania danych, system potrafi czytać odręcznie pisane listy oraz mapy, oprócz danych wpisywanych przy pomocy klawiatury.

Wpływ na funkcjonowanie PSZ

OEIS pozwala biuram PSZ w całym kraju wymieniać się odpowiednimi informacjami, w związku z czym mogą one szybko reagować zarówno na oczekiwania pracodawców poszukujących pracowników, jak i na potrzeby osób poszukujących pracy. Ponadto, możliwość korzystania ze zgromadzonych danych prowadzi do zmniejszenia liczby niewłaściwych doborów co do zawodów, warunków pracy i w innych kwestiach. OEIS uprościł pośrednictwo pracy oraz rozszerzył terytorialną dostępność tych usług. W przyszłości zostanie on bardziej zintegrowany z systemem EITS.

Źródło: MOP: The public employment service in Japan (Geneva: ILO, 1998; wydawnictwo powielone).

ZAŁĄCZNIK IV.4. MEKSYK: KRAJOWY SYSTEM INFORMACJI O ZATRUDNIENIU

Cele

Meksykański system informacji krajowej służby zatrudnienia, Sistema de Información del Servicio Nacional de Empleo (SISNE), jest systemem przetwarzania informacji, który pozwala krajowej służbie zatrudnienia, Servicio Nacional de Empleo (SNE), prowadzić następujące działania:

- Wspierać usługi pośrednictwa pracy dla pracowników oraz efektywną realizację programów SNE
- Wytwarzać i udostępniać systematycznie informacje o cechach oraz sytuacji rynków pracy.

Podejście

SISNE funkcjonuje na trzech wzajemnie ze sobą powiązanych poziomach: podsystem jednostek podstawowych (operacyjnych), podsystem stanowy, system krajowy. SISNE rozpoczyna się na poziomie podsystemu jednostek operacyjnych stanowej służby zatrudnienia, *Servicios Estatales de Empleo* (SEE), które zbierają, agregują, przetwarzają oraz śledzą informacje o podaży pracy oraz popycie na pracę, które przechodzą przez SEE. Informacje dostarczone przez każdą z jednostek operacyjnych, są przekazywane oraz wprowadzane do podsystemu stanowego przez główne biura SEE, które z kolei przesyłają je krajowej służbie zatrudnienia w celu wprowadzenia do Systemu Krajowego oraz przetwarzania przez ten system. Struktura funkcjonowania SISNE pozwala na udostępnianie informacji o rynkach pracy na trzech różnych poziomach: lokalnym, stanowym i krajowym, obejmując tym samym całe terytorium działania krajowej służby zatrudnienia.

SISNE jest nie tylko bazą danych, z której pobiera się serie danych statystycznych oraz raporty o rynkach pracy. To także głównym narzędziem używanym przez SEE i jej jednostki operacyjne do przekazywania osobom poszukującym pracy ofert pracy zarejestrowanych w SEE przez współpracujące firmy. Służy on także przyspieszeniu procesu selekcji odpowiednich kandydatów na zgłoszone wolne miejsca pracy, gdyż SISNE pozwala na wyselekcjonowanie kandydata najlepiej spełniającego wymagania określone w ofercie pracy. Dwa podstawowe typy informacji, którymi obecnie posługuje się SISNE to: a) informacje zebrane przy załatwianiu wniosków o zatrudnienie, zgłoszeń ofert pracy, kierowania kandydatów oraz zatrudniania pracowników za pośrednictwem biur SEE; b) informacje z ofert pracy ogłaszanych w największych gazetach w kraju.

SISNE został stworzony przy użyciu języka Dataflex V.23b/DOS dostosowanego do korzystania przez wielu wzajemnie się ze sobą komunikujących użytkowników. Jako platformy systemowej używa Netware/Novell V:311/DOS. SISNE opiera się na modułach informacyjnych i subsystemach. Do działania wymaga co najmniej systemu PC-286 z twardym dyskiem. Interfejs udostępnia użytkownikom następujące główne elementy:

- Obsługę opartą o system „menu”;
- Sprawdzanie i poprawianie wprowadzonych danych we wszystkich procedurach;
- Konsultacje z użytkownikiem „na ekranie”;
- Uproszczone procedury udostępniania, wydruku i wizualizacji statystyk;
- Wyliczanie tabel statystyk;
- Narzędzia do zarządzania, wyświetlania, łączenia i przesyłania informacji.

Uruchamiając SISNE, Sekretariat Pracy oraz Pomocy Społecznej wyposażył SSE w infrastrukturę zawierającą 48 serwerów plików, 204 komputery, 152 drukarki oraz 100 modemów. SISNE generuje słowniki, katalogi oraz wydruki danych na żądanie. Dodatkowo, generuje wiele wcześniej zaprojektowanych tabel ze statystykami, w każdym module i podsystemie, w którym pracuje. Te zestawienia tabelaryczne czy raporty nie tylko dostarczają informacji tym, którzy zgłaszają wolne miejsca pracy, ale także informują o zasadniczych społeczno-demograficznych oraz zawodowych cechach osób poszukujących pracy, włączając w to: zawód, rodzaj poszukiwanej pracy, zarobki, doświadczenie zawodowe, okres pozostawania bez pracy oraz powody bezrobocia, wiek, płeć, stan cywilny, itd. Z kolei, osoby poszukujące pracy otrzymują informacje o liczbie i rodzajach ofert pracy, wymaganiach pracodawców do zatrudnienia na oferowanych miejscach pracy (doświadczenie, wykształcenie, wiek, stan cywilny), wynagrodzeniu, itd. Tabelarycznie przedstawia się także statystyki o ilości osób kierowanych na dane wolne miejsce pracy oraz osób, które zostały faktycznie zatrudnione.

Systematyczne przeglądy oraz monitorowanie informacji pozwalają na uchwycenie obszarów największej nierównowagi na rynku pracy oraz rodzajów miejsc pracy, na które kierowano kandydatów posiadających kwalifikacje zbyt wysokie bądź zbyt niskie. [*fluctuations occurring between overqualified and non-qualified applicants. (s. 187)*] Ponadto, pozwala to na określenie obszarów, gdzie pomocne mogłoby być podjęcie interwencji w postaci programów szkoleń dostosowujących do potrzeb aparatu produkcyjnego. Informacje wytwarzane przez SISNE przekazywane są firmom współpracującym z SEE, instytucjom szkoleniowym i agendom rządowym, a także dostarczane członkom komitetów wykonawczych SEE oraz urzędowi zatrudnienia w stanach. Poza tym w szerokim zakresie informacje te publikowane są w ogólnie dostępnym biuletynie, opracowywanym, publikowanym i rozpowszechnianym przez SEE.

W połowie 1997 r. stworzono system konsultacyjny pośrednictwa pracy i szkoleń SNE *Sistema de Consulta de Bolsa de Trabajo y Capacitación del SNE* (BOLTRANET), jako jedno z działań wzmacniających system informacyjny SNE i sam SISNE. BOLTRANET działa na intranecie Sekretariatu Pracy, do którego dostęp ma tylko SEE. Pozwala on na zapoznanie się za pośrednictwem sieci z informacjami o ofertach pracy oraz o istniejących bądź tworzonych przez którąkolwiek z jednostek SEE kursach szkoleniowych. Obecnie BOLTRANET obejmuje 76 jednostek SEE w 30 stanach.

Plany na przyszłość

- Uaktualnienie SISNE oraz przeniesienie go do bazy danych Informix.

- Stworzenie oraz włączenie modułu informacji o programie stypendiów szkoleniowych dla bezrobotnych (*Programa de Becas de Capacitación para Desempleados – PROBECAT*).
- Włączenie krajowego katalogu zawodów (*Catálogo Nacional de Ocupaciones – CON*).
- Podłączenie do internetu i komunikacja przez internet.
- Stworzenie możliwości współdziałania z systemami standaryzacji i certyfikacji kwalifikacji zawodowych.

Źródło: F. D. Tejada: New technology and placement service, Referat przygotowany na warsztatach WAPES, Aske (Szwecja), 26–27 maja 1998 r.

ZAŁĄCZNIK IV.5. SŁOWENIA: STOSOWANIE INTERNETU

Rok rozpoczęcia: 1996

Cele

Ułatwienie dostępu do krajowego biura zatrudnienia (NEO) i jego informacji osobom bezrobotnym lub poszukującym pracy, które mają dostęp do internetu, oraz umożliwienie personelowi maksymalnego wykorzystania tej nowej technologii jako istotnej pomocy w pracy.

Podejście

Słoweńskie NEO utworzyło swoją stronę internetową w 1996 r. Obejmuje ona oferty pracy (aktualizowane co tydzień i dostępne według regionów, zawodów i innych cech), tablicę ogłoszeń dla osób poszukujących pracy, rejestr utalentowanych studentów kończących studia, odpowiedzi na zapytania osób bezrobotnych, statystyki NEO, publikacje NEO oraz informacje o pracy NEO. Osoby poszukujące pracy umieszczają swoje dane oraz rodzaj zajęcia jakiego poszukują na tablicy ogłoszeń osób poszukujących pracy znajdującej się na serwerze UNIX. Mogą oni także przedstawić swe szczególne umiejętności bądź swą szczególną wiedzę, aby pracodawcy mogli mieć lepszy pogląd na to z kim mają do czynienia. NEO planuje zmodernizować tę część strony internetowej aby umożliwić wyszukiwanie według różnych kryteriów i zapewnić bezpieczeństwo danych. Pracodawcy będą mogli kontaktować się z kandydatami do pracy drogą elektroniczną. Pracodawcy mogą też wybierać odpowiednich kandydatów do pracy spośród najlepszych studentów kończących studia (stypendystów NEO, którzy umieścili swoje dane na internecie). Można też dokonać subskrypcji informacji o ofertach pracy poprzez „agenta” zatrudnienia zwanego „inteligentnym agentem” („*intelligent agent*”). System ten wysyła subskrybentowi pocztą elektroniczną wiadomość w określonych dniach tygodnia informacje o pojawieniu się odpowiednich ofert pracy. „Agent” działa w językach angielskim i słoweńskim.

Każdy może się kontaktować z NEO również za pośrednictwem bezpłatnej linii telefonicznej, która może być używana do uzyskania informacji o prawach osób bezrobotnych oraz o działaniach NEO. Najczęściej zadawane pytania są także umieszczane na stronie internetowej. Najczęściej odwiedzanymi stronami NEO są te, które zawierają szczegółowe informacje o prawach osób bezrobotnych oraz o tym jakie możliwości wzięcia udziału w programach NEO mają osoby zarejestrowane w NEO jako bezrobotne. Użytkownicy mogą tam znaleźć publikacje dotyczące programów zatrudnienia (o refundacji składek dla pracodawców, programach kształcenia, robotach publicznych, itd.) czy proste wskazówki jak wypełnić wnioski o zatrudnienie. Ponadto, użytkownicy są pocztą elektroniczną informowani o wszelkich zmianach na rynku pracy.

NEO korzysta z internetu także w komunikacji wewnętrznej. Na serwerze NEO Windows NT pracownicy NEO mogą znaleźć informacje o wydarzeniach bieżących, kalendarz ważnych spotkań, raporty, czasopismo wewnętrzne NEO, dokumenty oficjalne, zaproszenia do składania ofert oraz instrukcje.

Ocena

Słowenia jest przykładem pokazującym jak dużego postępu niedawno utworzona służba zatrudnienia dokonała w automatyzacji pośrednictwa pracy. Stosowanie internetu jest w Słowenii powszechne a strona główna NEO jest jedną z 40 najczęściej odwiedzanych stron w kraju. Badania wykazują, że tylko na przestrzeni jednego roku, trzy czwarte wszystkich firm mających dostęp do internetu odwiedzało tę stronę od czasu do czasu w poszukiwaniu kandydatów do pracy, a jedna dziesiąta z nich odwiedzała tę stronę często. NEO w całym swoim rozwoju współpracowało z Uniwersytetem Lublańskim i coroczne badanie korzystania z internetu przeprowadzane przez Uniwersytet zawiera obecnie pytania o zatrudnieniu. Wytworzone w ten sposób dane zostaną włączone do planowania NEO.

Plany na przyszłość

NEO planuje dalej rozwijać swoją ofertę internetową w następujących kierunkach:

- przeniesienie stron NEO na platformę Windows NT/IIIS;
- wprowadzenie codziennie uaktualnianej informacji o ofertach pracy w całej Słowenii;
- ulepszenie: tablicy ogłoszeń dla osób poszukujących pracy, systemu selekcji kandydatów oraz komunikacji pomiędzy pracodawcami oraz osobami poszukującymi pracy;
- modernizacja interfejsów dla użytkowników;
- budowa i wprowadzenie nowych „inteligentnych agentów”; oraz
- umożliwienie pracodawcom ogłaszania ofert pracy przez internet.

NEO będzie też nadal intensywnie rozwijał intranet dążąc do tego aby wraz pocztą elektroniczną stał się on podstawą systemu informacyjnego całej organizacji.

Angielskojęzyczna strona internetowa słoweńskiego NEO dostępny jest pod następującym adresem: <http://www.css.gov.si/English/elementi-okvirjev/F-DirectorGreeting.htm>.

Źródło: J. Glazer: Use of the Internet in the work of the national employment office of Slovenia, Referat wygłoszony na warsztacie WAPES, Washington, D.C., December 1998 lub zob.: http://www.icesa.org/articles/template.cfm?results_art_filename=slov.htm.

ZAŁĄCZNIK IV.6. SZWECJA: SYSTEMY SAMOOBSŁUGOWE W INTERNECIE

Rok rozpoczęcia: 1995

Problem

W Szwecji, jak w wielu innych krajach, zwykli obywatele przestali już traktować PSZ jako głównie urząd państwowy ale patrzą nań jak na przedsiębiorstwo usługowe. Oznacza to konieczność stosowania nowych standardów dostępności, polegających w szczególności na tym, żeby usługi były świadczone wtedy, kiedy jest to wygodne dla klientów a nie wtedy gdy najbardziej odpowiada to usługodawcy. Klienci oczekują się także aby usługi świadczone były szybko. Kiedy informacja jest do przekazania, oczekuje się, że PSZ udostępni ją natychmiast a nie wówczas

kiedy to wynika z rozkładu pracy PSZ. Klienci pragną mieć również więcej kontroli nad informacjami oraz ograniczenia ich przesiewania przez urzędników. Ogólnie, społeczeństwo domaga się od PSZ lepszej jakości usług oraz orientacji na klienta. Kiedy PSZ nie spełnia tych wymagań, klienci zwracają się do sektora prywatnego.

Aby sprostać wymaganiom lepszej jakości usług (pomimo stale rosnącego obciążenia pracą), oczywiste jest, że PSZ musi stworzyć nowe rodzaje usług oraz poszukać nowych sposobów ich świadczenia a także musi systematycznie wykorzystywać nowe technologie. Samoobsługa może być sposobem korzystania z informacji, dogodnym zarówno dla nadawców jak i dla odbiorców, odciążając jednocześnie personel oraz środki, które mogą być przeznaczone na świadczenie tych usług, które wymagają osobistego udziału personelu PSZ. Szwedzka PSZ postanowiła to osiągnąć tworząc otwarty system pośrednictwa pracy, dostępny przez internet, otwarty dla wszystkich uczestników rynku pracy.

Podjęcie

Otwarty system informacyjny szwedzkiej PSZ można przedstawić jako „rodzinę usług” składającą się z trzech generacji. Chronologicznie rzecz ujmując, generacje te reprezentują: a) Bank Miejsc Pracy (*the Job Bank*), b) Bank Osób Poszukujących Pracy (*the Jobseeker Bank*), c) Asystent do Spraw Rekrutacji (*the Recruitment Assistant*).

Bank Miejsc Pracy zawiera wszystkie wolne miejsca pracy zgłoszone PSZ, czyli tę samą informację, która znajduje się w wewnętrznym systemie komputerowym PSZ (AF-90). Aktualizacja Banku Miejsc Pracy dokonuje się codziennie przy pomocy systemu AF-90. System ten nadawał się do łatwego dostosowania do aplikacji internetowej, dlatego wdrożenie nastąpiło szybko i bez problemów. Bank Miejsc Pracy jest prostym systemem udostępniania informacji, przy pomocy którego osoby poszukujące pracy mogą otrzymywać informacje o wolnych miejscach pracy według zawodów lub według regionów/gmin. System ten działa bardzo szybko i jest bardzo łatwy w użyciu, nawet dla niedoświadczonych internautów. Został wprowadzony w listopadzie 1995 r. i stał się jednym z najczęściej odwiedzanych miejsc internetowych w Szwecji. Bank Miejsc Pracy odwiedzany jest obecnie (we wrześniu 1998 r.) przez 40 tys. internautów dziennie oraz około 250 tys. samodzielnych internautów miesięcznie, to jest z wyłączeniem tych internautów, którzy odwiedzają go za pośrednictwem komputerów PSZ. Liczba osób odwiedzających w ciągu miesiąca odpowiada mniej więcej 6% ogółu szwedzkiej siły roboczej.

Z powodu dużej popularności Banku Miejsc Pracy, Zarząd Rynku Pracy (AMS) zdecydował nie zmieniać jego podstawowych zasad, to jest prostoty, szybkości oraz łatwości obsługi. Jednakże, wciąż dodaje się do niego nowe ich funkcje. Korzystając z funkcji poczty elektronicznej, osoba poszukująca pracy może bezpośrednio złożyć podanie o zatrudnienie na danym miejscu pracy (jeśli tylko pracodawca ma adres poczty elektronicznej), natomiast pracodawca może zawiadomić PSZ o wolnym miejscu pracy za pośrednictwem Banku Miejsc Pracy. Można również uzyskać informacje o tym jak wiele razy dane ogłoszenie było czytane oraz stworzyć przy ogłoszeniu o wolnym miejscu pracy link do strony internetowej pracodawcy. AMS wypracowuje obecnie standardowy format informowania potencjalnych kandydatów do pracy o firmie, aby pracodawcy nie posiadający stron internetowych mogli umieszczać fotografie dotyczące środowiska pracy, itd.

Drugą generacją rodziny usług internetowych stanowi Bank Osób Poszukujących Pracy. Osoby poszukujące pracy mogą wprowadzać do bazy danych informacje o swoich kwalifikacjach, doświadczeniu, itd. Mają opcje ujawnienia swojej tożsamości bądź nie ujawniania jej do-

póki jakiś pracodawca nie zwróci się do nich. Pracodawcy mogą, tworząc profil poszukiwanego kandydata (określający minimalne wymogi wykształcenia, doświadczenia zawodowego, umiejętności i kompetencji), wyszukiwać te osoby poszukujące pracy, które odpowiadają pożądanym charakterystykom. Bank Osób Poszukujących Pracy jest narzędziem o wiele bardziej wyrafinowanym niż Bank Miejsc Pracy. Jest on systemem kojarzenia kandydatów z wolnymi miejscami pracy tak samo zaawansowanym jak system używany przez personel PSZ. Jest to bardzo precyzyjny system wyszukiwania pozwalający pracodawcom na stosowanie bardzo szczegółowych kryteriów wyszukiwania określonej kombinacji umiejętności spośród dużej liczby potencjalnych kandydatów do pracy. Sercem tego systemu wyszukiwania jest zestaw około 1.200 profili zawodowych, zawierających ogółem około 6.500 szczegółowych kompetencji lub kwalifikacji, które są najważniejszymi elementami wyszukiwania w systemie pośrednictwa pracy.

Bank Osób Poszukujących Pracy obejmuje wszystkie te osoby poszukujące pracy, które rejestrując się w systemie ujawnia swoje dane osobowe oraz adresy. Rejestracja potwierdzana jest pocztą, przy czym osoba poszukująca pracy otrzymuje hasło oraz wykaz tych elementów wyszukiwania, w których się zarejestrowała. Z Banku Osób Poszukujących Pracy mogą też korzystać wszyscy ci pracodawcy, którzy są zarejestrowani w wewnętrznym systemie PSZ. Osoby odwiedzające stronę po raz pierwszy mogą się zarejestrować za pośrednictwem banku. System może być też używany przez prywatne biura pośrednictwa pracy. Pracodawcy otrzymują potwierdzenie w taki sam sposób jak osoby poszukujące pracy. Osoba poszukująca pracy kontroluje wszystkie informacje o sobie (jakie informacje mogą być ujawniane bez każdorazowego pozwolenia, anonimowość, itd.) i mogą w każdym czasie usunąć informacje ich dotyczące. Z powodu potrzeby zachowania prywatności osób poszukujących pracy, żadna informacja na ich temat nie może być dołączona lub przenoszona do innych systemów. Z tego samego powodu, osoby poszukujące pracy nie ujawniają w systemie swych numerów identyfikacyjnych ubezpieczenia społecznego. W systemie identyfikowane są one przy pomocy numerów identyfikacyjnych nadanych przez sam system. We wrześniu 1998 r. Bank Osób Poszukujących Pracy obejmował około 60 tys. takich osób oraz 5 tys. pracodawców-użytkowników. Liczby te stale wzrastają. Około 3 tys. osób poszukujących pracy oraz 200 pracodawców używa tego systemu każdego dnia.

Obecnie tworzona jest trzecia generacja rodziny usług pośrednictwa/rekrutacji PSZ. Generacja ta, zwana prowizorycznie „Pomoc w Rekrutacji” (*„Recruitment Assistant”*), stanowić będzie nową linię usług w procesie rekrutacji. Pozwoli ona pracodawcom oraz kandydatom do pracy na podjęcie zindywidualizowanego dialogu już po dokonaniu wstępnej selekcji wolnych miejsc pracy z Banku Miejsc Pracy lub kandydatów do pracy z Banku Osób Poszukujących Pracy. Pracodawcy będą mogli przedkładać kandydatom do wypełnienia kwestionariusze, co pozwoli na przeprowadzenie drugiej rundy selekcji na podstawie analizy wypełnionych kwestionariuszy. Zakłada się, że „Pomoc w Rekrutacji” wprowadzona zostanie w pierwszej połowie 1999 r. Wraz z Bankiem Miejsc Pracy oraz Bankiem Osób Poszukujących Pracy, stanowić one będą kompleksowy i spójny system dostępnych przez internet usług pośrednictwa i rekrutacji do pracy. Okres wprowadzania tych nowych publicznych usług PSZ, z której codziennie korzystać będzie więcej osób niż z tradycyjnych urzędów PSZ, trwać będzie zatem mniej niż cztery lata: od połowy 1995 r. do połowy 1999 r.

Użytkownicy internetowych usług PSZ mogą korzystać ze stworzonej specjalnie dla nich bezpłatnej linii informacyjnej, natomiast te osoby poszukujące pracy, które nie mają dostępu do internetu, mogą korzystać ze specjalnie do tego przeznaczonych komputerów znajdujących się w urzędach PSZ. Personel PSZ ma obowiązek umieć posługiwać się internetowymi syste-

mami usług. Stworzono w tym celu specjalny komputerowy program szkoleniowy. Wraz ze wzrostem korzystania z systemów samoobsługowych, personel PSZ będzie mógł coraz mniej czasu poświęcać na świadczenie usług informacyjnych a coraz więcej na te czynności, w których konieczny jest kontakt osobisty. Na dłuższą metę, konieczne będzie wprowadzenie nowego sposobu organizacji pracy PSZ.

Ocena

Wprowadzenie Banku Miejsc Pracy dokonane zostało bardzo sprawnie. Stało się tak dlatego, że istniał już wcześniej formularz wniosku o zatrudnienie, który był łatwy do dostosowania do stosowania poprzez internet. Z radykalnie rosnącą liczbą użytkowników poradzono sobie modernizując systemy komputerowe. Natomiast poważne problemy wystąpiły przy wprowadzaniu Banku Osób Poszukujących Pracy. Wyliczone je poniżej:

- Systemy komputerowe są nowe i zmieniają się bardzo szybko. Instalując system podlega się pokusie zastosowania najnowszej technologii. Tymczasem PSZ nie ma kontroli nad systemami komputerowymi użytkowników. W ten sposób, pojawia się niebezpieczeństwo, że wielu potencjalnych użytkowników może mieć systemy mniej nowoczesne, które nie będą mogły sprostać wymaganiom technicznym nowoczesnych aplikacji zastosowanych przez PSZ. W okresie próbnym odnotowano wiele skarg osób poszukujących pracy, których komputery nie radziły sobie z zastosowaną aplikacją.
- Kluczowe znaczenie dla dobrego funkcjonowania Banku Osób Poszukujących Pracy ma wydajność systemu kojarzenia kandydatów z miejscem pracy, który musi jednocześnie potrafić analizować dużą liczbę kandydatów i odpowiadać na specyficzne wymagania pracodawców. Chcąc zapewnić aby zarówno osoby poszukujące pracy jak i pracodawcy stosowali jednolitą terminologię w odniesieniu do kwalifikacji zawodowych, postanowiono poczekać na stworzenie systemu profilowania zawodowego, który miał być używany w wewnętrznym systemie pośrednictwa pracy obsługiwanym przez personel PSZ.
- Dla sprawnego działania Banku Osób Poszukujących Pracy konieczne jest zachowanie pewnej równowagi pomiędzy liczbą użytkowników, którzy poszukują pracy a liczbą użytkowników-pracodawców. Okazało się, że liczba użytkowników-osób poszukujących pracy rosła szybciej niż liczba użytkowników-pracodawców. Dlatego należy dołożyć starań aby odpowiednio rozpropagować wśród pracodawców istnienie tego rodzaju usługi.

Popularność usług internetowych może być mierzona liczbą korzystających z nich osób poszukujących pracy oraz pracodawców. AMS przyjął następujące cele ilościowe na najbliższą przyszłość: 80 tys. osób odwiedzających dziennie Bank Miejsc Pracy; 25 tys. zarejestrowanych pracodawców oraz 200 tys. osób poszukujących pracy, którzy odwiedzili Bank Osób Poszukujących Pracy do końca 1999 r. Tym celom ilościowym powinny towarzyszyć środki mierzące rzeczywiste rezultaty. W ostatecznym rozrachunku oznacza to liczby osób poszukujących pracę, które rzeczywiście ją znalazły oraz pracodawców, którzy zatrudnili pracowników korzystających z internetowych usług AMS.

Źródło: Swedish Labour Market Board: Customer internet self-service system (Genewa: ILO, 1998; wydawnictwo powielone).

ZAŁĄCZNIK IV.7. WIELKA BRYTANIA: SŁUŻBA ZATRUDNIENIA NA ŻĄDANIE – TELEFONICZNA GORĄCA LINIA O MIEJSCACH PRACY

Rok rozpoczęcia: 1999

Cele

Służba zatrudnienia Wielkiej Brytanii uruchomiła gorącą linię w sprawie miejsc pracy aby pomóc znaleźć pracę osobom bezrobotnym. Za cenę połączenia lokalnego, osoby bezrobotne, poszukujące pracy mogą zadzwonić i natychmiast uzyskać połączenie z doradcami z urzędów pracy, którzy poinformują o wolnych miejscach pracy w danym rejonie oraz w całej Wielkiej Brytanii.

Podejście

Służba Zatrudnienia na Żądanie polega na tym, że doradca, który ma dostęp do bazy danych obejmujących ponad 316 tys. wolnych miejsc pracy, może skontaktować dzwoniącą osobę poszukującą pracy z pracodawcą lub umówić na rozmowę kwalifikacyjną. Gorąca linia działa od poniedziałku do piątku od 9:00 do 18:00 oraz w soboty od 9:00 do 13:00. Osoby niedosłyszące mogą korzystać z telefonicznego systemu tekstowego. Gorąca linia ułatwia poszukiwanie pracy wszystkim osobom bezrobotnym, niezależnie od tego czy pobierają one zasiłek czy nie. W ciągu pierwszych sześciu miesięcy działania, pomogła ona znaleźć pracę 30 tys. osób. Badanie ankietowe wykazało, że 98% użytkowników nie miało trudności z uzyskaniem połączenia oraz, według ich oceny, doradcy służby zatrudnienia byli uprzejmi i pomocni.

Źródło European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, nr 65 (Berlin: European Commission, Spring 1999).

ZAŁĄCZNIK IV.8. STANY ZJEDNOCZONE: ZESTAW: AMERYKAŃSKA KARIERA (AMERICA'S CAREER KIT – ACK) – INTERNETOWY SYSTEM USŁUG W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA

Rok rozpoczęcia: 1993

Cel

Lepsza jakość i większa skuteczność usług w zakresie zatrudnienia.

Podejście

System zwany Amerykańska Kariera w Zestawie (ACK) składa się z trzech powiązanych ze sobą miejsc internetowych: a) Bank Miejsc Pracy Ameryki (*America's Job Bank*), b) Sieć Informacji o Karierach Ameryki (*America's Career Infonet*) oraz c) Giełda Kształcenia Ameryki (*America's Learning Exchange*).

a) *Bank Miejsc Pracy Ameryki*

Bank Miejsc Pracy Ameryki (AJB) <http://www.ajb.org> jest systemem komputerowym pozwalającym pracodawcom oraz osobom poszukującym pracy na wzajemne odnalezienie się. Stał się on najbardziej znaną w całym kraju usługą oferowaną przez służby zatrudnienia, umożliwiającą pracodawcom jak najszersze rozpropagowanie ich ofert pracy a osobom poszukującym pracy – dostęp do największej z możliwych bazy informacji o możliwościach zatrudnienia. Oferty pracy oraz curricula vitae zgromadzone w AJB są dostępne w systemach komputerowych w bibliotekach publicznych, szkołach wyższych, szkołach średnich,

centrach handlowych, w bazach wojskowych na całym świecie oraz w innych publicznie dostępnych miejscach, takich jak centra kariery. Większość ofert pracy zgromadzonych AJB to zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy w sektorze prywatnym. Oferty pracy pochodzą z całego kraju i obejmują wszystkie rodzaje pracy, od wymagających wysokich kwalifikacji zawodowych do technicznych i fizycznych, od kierowniczych, do biurowych oraz w sprzedaży. Podobnie, curricula vitae zgromadzone w AJB należą do kandydatów o pełnej gamie umiejętności oraz doświadczenia zawodowego. Nie pobiera się żadnych opłat ani od pracodawców zamieszczających swoje oferty pracy ani od osób poszukujących pracy, korzystających z AJB. Usługi świadczone przez AJB oraz programy stanowych służb zatrudnienia finansowane są ze składek na ubezpieczenie od bezrobocia wpłacanych przez pracodawców.

b) *Sieć Informacji o Karierach Ameryki*

Sieć Informacji o Karierach Ameryki (ACINET), <http://www.acinet.org/acinet>, zapewnia dostęp do kompleksowej bazy informacji zawodowej, pozwalając na uzyskanie informacji o rynku pracy (IRP), na przykład, w jakich zawodach rośnie zapotrzebowanie na pracowników a w jakich maleje oraz jakie są dominujące stawki wynagrodzenia. Dostępna informacja obejmuje:

- Wybór kariery. Ta przeglądarka stworzona na potrzeby ACK pomaga pracownikom: a) określić ich potrzeby, b) zorientować się jak elementy ACK, takie jak AJB, ACINet oraz Giełda Kształcenia Ameryki (ALX) można wykorzystać aby zrealizować te potrzeby, oraz c) użyć właściwych funkcji AJB, ACINet i ALX lub innych stosownych środków. W szczególności, pozwala ona zapoznać się z dostępnymi możliwościami pracy i nauki, zdobyć umiejętności potrzebne do znalezienia pracy lub lepszej pracy, uzyskać pomoc finansową na opłacenie kształcenia i szkolenia, korzystać ze źródeł służących poszukiwaniu pracy oraz z usług pomocnych w znalezieniu zatrudnienia, jak również pozwala na zidentyfikowanie potencjalnych miejsc pracy i pracodawców.
- Perspektywy zatrudnienia. Jest to ogólna informacja o perspektywach zatrudnienia, aktualnych stawkach wynagrodzenia, wymogach co do wykształcenia a także ogólna informacja o gospodarce i o trendach demograficznych.
- Informacja o płacach i trendach w zawodach. Udostępnia szczegółową informację zawodową opartą na danych z całego kraju w takich kwestiach jak płace oraz trendy.
- Informacja o pracodawcach. Udostępnia ogólne informacje. Nie uzyskuje się tu informacji o konkretnych wolnych miejscach pracy, a tylko kontakt do konkretnych pracodawców.
- Sytuacja w stanach. Dane demograficzne, rankingi zawodów oraz informacja o usługach w zakresie poszukiwania pracy dostępnych w danym stanie.
- Biblioteka informacji o karierach. Zbiera ona cztery zasadnicze kategorie informacji: informację o zawodach, pomoc w poszukiwaniu pracy, banki pracy i kandydatów do pracy oraz informacja o relokacji [*relocation information*].

c) *Giełda Kształcenia Ameryki*

Giełda Kształcenia Ameryki (ALX), <http://www.alx.org/>, służy temu aby każdy mógł odbyć szkolenie jakiego potrzebuje. Umożliwia ona różnym kategoriom użytkowników dostęp do rynku programów szkoleń oraz prowadzących szkolenia, umożliwia użytkownikom zgłaszanie konkretnych zapotrzebowań na szkolenia oraz sprzedającym szkolenia – uczestnictwo w przetargach na nie oraz pozwala pracodawcom publikować listy kursów, jakie stworzyli i które chcieliby sprzedać bądź wypożyczyć. ALX daje dostęp do czterech specjalistycznych baz danych:

- Narzędzia do Wykonywania Zawodu (*Tools of the Trade*): programy dla specjalistów.
- Centrum Karier Ochrony Środowiska (*Environmental Career Center*): prace i informacja odnosząca się do karier w zakresie ochrony środowiska oraz postępowania ze szkodliwymi odpadami.
- Giełda Kształcenia dla Pracowników Federalnych (*Federal Learning Exchange*): programy kształcenia i szkolenia dla pracowników rządu federalnego.
- Sieć (*Network*): programy kształcenia i szkolenia udostępniane do wykorzystania przez lokalne szkoły wyższe (*Community Colleges*).

Oprócz tego, że internetowy system usług z zakresu zatrudnienia jest powszechnie dostępny w cyberprzestrzeni zarówno dla osób poszukujących pracy jak i dla pracodawców, stanowi on także integralną część istniejących w przestrzeni rzeczywistej, pojedynczych punktów dostępu. Typowy pojedynczy punkt dostępu dysponuje 10–20 terminalami komputerowymi podłączonymi do internetu, pozwalającymi na korzystanie na zasadzie samoobsługi. Okazało się, że samoobsługa umożliwiła przesunięcie sił na pomoc ludziom, którzy wymagają indywidualnego podejścia; jest to sposób na dokonanie „autoselekcji”. Pozwoliło to także na upowszechnienie stosowania internetu przez PSZ.

Bank Miejsc Pracy Ameryki prowadzony jest przez centrum AJB w Albany w stanie Nowy Jork. Jego działanie jest obecnie finansowane z dotacji udzielonej przez administrację zatrudnienia i szkolenia Departamentu Pracy Stanów Zjednoczonych. Zarządzany jest on przez Komitet PELEX, który jest federalno-stanową partnerską grupą roboczą powołaną pod koniec 1997 r. dla nadzoru wdrożenia oraz upublicznieniu uruchomienia systemu. Intensywna ogólnokrajowa kampania informacyjna o Banku została przeprowadzona na jesieni 1999 r. Jej motywem przewodnim jest „Praca Moich Marzeń”. Celem kampanii jest ugruntowanie pozycji AJB jako głównej marki ogólnokrajowej. Materiały informacyjne ukażą się w czasopismach ogólnokrajowych, takich jak *Black Enterprise*, *Business Week*, *Fast Company*, *Popular Mechanics* oraz *Rolling Stone*. Pozostałe elementy kampanii marketingu obejmują aktywną kampanię wśród absolwentów szkół wyższych, reklamy na billboardach i planszach oraz pomoc w marketingu realizowanym przez stany.

Ocena

Korzystanie z AJB rozszerza się gwałtownie. We wrześniu 1999 r. zanotowano 253 miliony wizyt na tej stronie, w porównaniu z 43,5 milionami we wrześniu 1998 r. Tylko między 1 a 4 listopada 1999 r. zanotowano 35 milionów wizyt, to jest niemal tyle ile wynosiła ogólna liczba wizyt w ciągu całego listopada 1998 r. Liczba ofert pracy umieszczonych w AJB wzrosła z 960 640 w kwietniu 1999 r. do 1 409 649 w listopadzie 1999 r., co oznacza przyrost o więcej niż 30%. W ciągu tego samego okresu liczba osób poszukujących pracy składających wnioski w AJB niemal się podwoiła. W kwietniu 1999 r. wynosiła ona 584 536 osób, natomiast w listopadzie 1999 r. – 1 407 972. Wydaje się też, że z AJB coraz chętniej korzystają osoby wyżej wykształcone. Od lata 1999 r., procent osób z wykształceniem wyższym poszukujących pracy rejestrujących się w AJB wzrósł z 26% do 42%. Ten wzrost korzystania z AJB przypisuje się intensywnemu marketingowi ogólnokrajowemu oraz zwiększonemu marketingowi na poziomie stanowym.

Źródła: (1) J. W. Vollman, „Centralised information technology and decentralised employment service: A successful combination in the United States” w OECD: *Decentralizing employment policy: New Trends and Challenges – The Venice Conference* (Paryż: OECD, 1999), s. 95–99.

ZAŁĄCZNIK IV.9. FRANCJA: FICHIER HISTORIQUE—FISZKA HISTORYCZNA OSÓB POSZUKUJĄCYCH PRACY ZAREJESTROWANYCH W ANPE

Rok rozpoczęcia: 1993

Cele

Fiszka historyczna czy *fichier historique* (FH) jest częścią narzędzia statystycznego zwanego *Amélioration des Études des Demandeurs d'Emploi* (AEDE) albo „pogłębienie rozpoznania osoby poszukującej pracy”. Narzędzie to zostało stworzone w celu gromadzenia i analizy danych statystycznych o osobach poszukujących pracy, którymi dysponuje francuska publiczna służba zatrudnienia (ANPE). Odpowiada ono potrzebom ANPE oraz jej partnerów, szczególnie władz publicznych. Używa się go również przy tworzeniu oraz realizacji programów. Jest to narzędzie służące analizie, ocenie i symulacji, sprzyjające wzmocnieniu partnerstw ANPE z innymi organizacjami.

Podejście

FH zawiera chronologiczną dokumentację działań podjętych w przypadku każdej osoby poszukującej pracy od czasu jej pierwszej rejestracji w ANPE: profil osoby poszukującej pracy (dane osobowe oraz o kwalifikacjach), wniosek o pracę (lub wszystkie dotychczasowe wnioski), dane o pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, informacja o usługach oraz świadczeniach ze strony ANPE oraz informacje o przebytych w tym czasie szkoleniach i o ich czasokresie. FH stanowi zatem wyczerpującą bazę danych obejmującą wszystkie informacje dotyczące działań ANPE oraz odnoszące się do rynku pracy. Akta przechowywane są w tym systemie przynajmniej przez trzy lata. W przypadku kiedy osoba poszukująca pracy wycofuje wniosek o pracę, jej akta są przechowywane w FH przez 37 miesięcy zanim zostaną zarchiwizowane. Jeśli w ciągu każdego okresu trzyletniego w fiszce dokona się rejestracji przynajmniej jednego zdarzenia, fiszka jest przechowywana przez czas nieokreślony. Analiza długookresowa [*longitudinal analysis*], FH pozwala ANPE na pogłębienie wiedzy o osobach poszukujących pracy w danym okresie oraz w przeszłości, jak również o rynku pracy w ogóle. Z kolei, bardziej szczegółowa wiedza o osobach poszukujących pracy służy poprawie skuteczności działania sieci partnerskich, na przykład poprzez podniesienie jakości usług świadczonych firmom, a przez to także i osobom poszukującym pracy, gdyż możliwe jest wówczas lepsze dobieranie kandydatów.

FH pozwala ANPE na właściwe zredefiniowanie oceny skuteczności realizowanych przez nią programów oraz świadczeń udzielanych uczestnikom i świadczeniobiorcom. Może ona bowiem lepiej dobierać oferowane usługi (pomoc finansowa, szkolenie praktyczne, szkolenie zawodowe) do cech osób poszukujących pracy jak również obserwować (mierzyć) zmiany w usługach oferowanych przez się usługach. FH pozwala także na tworzenie modeli symulacyjnych i przewidywanie wpływu różnych wariantów działań na zatrudnienie. To zaś pozwala na bardziej precyzyjne określenie priorytetowych grup lub regionów i odpowiednią dystrybucję środków. FH umożliwia bardziej precyzyjne określenie działań, które powinny zostać podjęte. Oprócz tych zalet technicznych, FH stanowi również ważne narzędzie podtrzymywania i wzmacniania partnerstw ANPE.

Źródło: European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, nr 56 (Berlin: European Commission, Winter 1996).

ZAŁĄCZNIK IV.10. HOLANDIA: *KANSMETER* – NOWY INSTRUMENT ADMINISTRACYJNEJ OBSŁUGI OSÓB POSZUKUJĄCYCH PRACY

Rok rozpoczęcia: 1999

Tło

W 1997 roku uchwalono nową ustawę o publicznej służbie zatrudnienia, aby doprowadzić do lepszego dostosowania podaży pracy i popytu na pracę, szczególnie poprzez wprowadzenie usług ułatwiających zatrudnienie osób, którym trudno jest znaleźć pracę oraz znalezienie pracowników na te oferty pracy, które trudno jest zapełnić. Nacisk położono na rozwój usług dla tych osób poszukujących pracy, które potrzebują pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia, szczególnie osób długotrwale bezrobotnych, mniejszości etnicznych oraz kobiet powracających na rynek pracy.

Cele

W celu uzyskania realistycznego oraz precyzyjnego poglądu na szanse na rynku pracy osób poszukujących pracy, wprowadzono nowy czterofazowy model klasyfikacyjny wraz z instrumentem administracyjnej obsługi osób poszukujących pracy, zwanym *Kansmeter*. *Kansmeter* został wprowadzony 1 stycznia 1999 r. Dzięki niemu osoba poszukująca pracy może się dowiedzieć co jest konieczne do znalezienia zatrudnienia. Jednocześnie, umożliwia on dostosowanie usług do potrzeb osób poszukujących pracy. *Kansmeter* stosowany jest przez urzędy pracy oraz przez centra pracy i świadczeń będące ośrodkami współpracy urzędów pracy, gmin oraz ośrodków pomocy społecznej.

Podjęcie

Pierwszy stopień w czterofazowym modelu służy ocenie szans na zatrudnienie oraz określeniu najkrótszej drogi do zatrudnienia czyli tzw. „oddalenia od rynku pracy” osoby jej poszukującej. Jeżeli szanse znalezienia zatrudnienia są wysokie, osoba poszukująca pracy zaliczana jest do Fazy 1. Jeżeli szanse na znalezienie zatrudnienia w krótkim czasie są małe ale jest możliwość ich poprawy w stosunkowo niedługim czasie poprzez szkolenie lub praktykę zawodową (innymi słowy, osiągnięcia wystarczającego poziomu „zatrudnialności”), wówczas osoba poszukująca pracy zaliczana jest do Fazy 2 lub 3. Osoby poszukujące pracy uznane za bardzo oddalone od rynku pracy zalicza się do Fazy 4. Jest mało prawdopodobne aby osoby zaliczone do fazy 4 mogły w rozsądnym czasie otrzymać płatne zatrudnienie. Osoby takie często mają problemy, z które nie mogą być rozwiązane przez publiczną służbę zatrudnienia, na przykład, są to osoby z problemami społecznymi, psychologicznymi lub psychiatrycznymi. Często kierowane są one do instytucji pomocy społecznej.

Celem podejścia fazowego jest zaoferowanie usług najodpowiedniejszych dla danej osoby poszukującej pracy, a przez to skrócenie okresu wypłacania zasiłku dla bezrobotnych. Z każdą fazą łączy się określony pakiet usług i instrumentów. Podejście fazowe jest nie tylko efektywnym sposobem udzielenia pomocy osobom poszukującym pracy w poprawie ich szans na znalezienie zatrudnienia, ale daje ono też samym zainteresowanym lepsze zrozumienie ich możliwości na rynku pracy. Ponadto, podejście fazowe zwiększa transparentność akt osób poszukujących pracy i ułatwia planowanie działań, rozdział środków oraz obserwację i kontrolę.

Proces doboru usług rozpoczyna się od dokonania oceny przy pomocy *Kansmeter*. Wskazuje ona zarówno doradcy jak i osobie poszukującej pracy na jej możliwości lub (przejęsciowy) brak

możliwości na rynku pracy poprzez zakwalifikowanie zainteresowanego do jednej z czterech faz lub do kategorii osób, których faza ma dopiero zostać określona. Jest to także instrument służący późniejszej ocenie sytuacji osoby poszukującej pracy. *Kansmeter* to standardowy kwestionariusz obejmujący: sytuację odnośnie zatrudnienia, powód rejestracji, utrudnienia (stan zdrowia lub inne), doświadczenie zawodowe oraz zawód lub zajęcie. Zawiera on także część poświęconą ocenie szans na znalezienie pracy oraz notatkę wyjaśniającą, którą sporządza urzędnik rejestrujący osobę poszukującą pracy. Urzędnik ocenia udzielone odpowiedzi z punktu widzenia profilu zawodowego, profilu kwalifikacji oraz poszukiwania pracy i na tej podstawie określa wynik w punktach. Kluczowym elementem *Kansmeter'a* jest dokonanie realistycznej oceny szans osób poszukujących pracy na rynku pracy. Wynik stanowi sumę statystycznej perspektywy odnoszącej się do poszukiwanego zajęcia oraz zakresu właściwego dla tego zajęcia wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz umiejętności osoby poszukującej pracy.

W rezultacie tego procesu, osobę poszukującą pracy albo przydziela się do jednej z czterech faz, albo też przygotowuje się dla niej indywidualny plan usług odpowiadających jej potrzebom. Plan taki może obejmować, na przykład, szkolenie zawodowe, pomoc w poszukiwaniu pracy, poradnictwo zawodowe albo też plan reintegracji zawodowej dla osób bezrobotnych, którzy trudno znajdują zatrudnienie. Rejestruje się wszystkie rezultaty tych działań. *Kansmeter* zostanie w 1999 r. włączony do nowego systemu informacyjnego.

Przypisanie do określonej fazy nie jest tylko kwestią techniczną ale wynika z określonej polityki. Dokonanie oceny szans osoby poszukującej pracy wymaga wysokich kwalifikacji zawodowych, wiedzy o funkcjonowaniu rynku pracy, umiejętności zbierania i interpretacji danych o osobach poszukujących pracy, jak również biegłości w posługiwaniu się technikami przeprowadzania wywiadów. Przypisanie osoby poszukującej pracy do danej fazy polega na takim dobraniu zestawu oferowanych usług żeby faktycznie służyły one podniesieniu jej zdolności znalezienia zatrudnienia na rynku pracy. Publiczna służba zatrudnienia stanowi organizację usługową, której celem jest świadczenie usług, które przyczyniają się do podniesienia szans na znalezienie zatrudnienia tych osób poszukujących pracy, które potrzebują w tym zakresie pomocy. Przekształca się ją z organizacji „zajmującej się problemami” w organizację „rozwiązującą problemy” i będzie się ją oceniać pod kątem skuteczności w rozwiązywaniu problemów rynku pracy.

Ocena

Ponieważ model czterofazowy ma zostać wprowadzony w styczniu 1999 r., nie przeprowadzono jeszcze oceny.

Źródło: T. van Keulen, Targeting services towards the needs of jobseekers. Niepublikowany referat przedstawiony podczas warsztatu WAPES, Washington, D.C., 9–10 November 1998.

ZAŁĄCZNIK IV.11. FRANCJA: NOWE NARZĘDZIA ORAZ USŁUGI POMOCY W POSZUKIWANIU ZATRUDNIENIA

Rok rozpoczęcia: 1998

Cele

Celem tych nowych środków jest zaspokojenie potrzeb jak największej liczby osób poszukujących pracy, poprzez:

- rozwijanie narzędzi oraz usług dostosowanych do oczekiwań oraz potrzeb osób poszukujących pracy;
- pogłębianie wewnętrznego wdrażania oraz uwzględnianie sugestii;
- wspieranie samooceny oraz samodecydowania osób poszukujących pracy; oraz
- zapewnienie szybkich efektów działania przy użyciu narzędzi oddanych do dyspozycji osób poszukujących pracy, jak również warsztatów, czynnych niemal stale.

Podejście

1. *Powszechnie dostępne narzędzia oddane do dyspozycji osób poszukujących pracy*

Zakres powszechnego dostępu został poszerzony poprzez zwiększenie dostępności:

- Narzędzia. Obejmują one Minitel, program pisania curriculumów vitae, kopiarki, telefony oraz tablice ogłoszeń z ofertami pracy i szkoleń.
- Samoobsługowy system informacyjny. Usługa ta będzie wzbogacona o następujące elementy:
 - ulotki informacyjne o rynku pracy;
 - ulotki informujące o tym jak używać źródeł informacji (Kompas, ROME, oferty, telefony, itd.);
 - poradniki z podstawowymi informacjami dla osób zdolnych do samodzielnego poszukiwania pracy;
 - „teczki wiedzy więcej” („*know-more dossiers*”) udostępniane przez personel każdemu zainteresowanemu do korzystania w urzędzie, zawierające bardziej szczegółowe informacje o tematach poruszonych w przewodnikach, jak na przykład o technikach przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych, pisaniu curriculumów vitae, pisaniu podań o zatrudnienie na oferowanym miejscu pracy, przygotowaniu podań o pracę do potencjalnych pracodawców, nawiązywaniu znajomości, wynajdywaniu informacji w prasie lub poszukiwaniu pracy w innych krajach Europy.

2. *Rodzaje usług w ramach pomocy doraźnej*

Pomoc doraźna jest tym poziomem usług, w którym szczególne znaczenie ma to, aby właściwa została zaoferowana w odpowiednim zakresie odpowiednio szybko. Ta forma pomocy będzie dalej rozwijana w lokalnych urzędach zatrudnienia poprzez stopniowe wprowadzanie indywidualnych wywiadów, warsztatów oraz ocen.

A. Wywiady

Wywiady dzielą się na trzy typy. Pierwszy, to wywiad dotyczący zawodu, przeprowadzany przy rejestracji, którego celem jest bardziej precyzyjne określenie kierunków poszukiwania zatrudnienia w danym wypadku. Najczęściej prowadzi on też do zainicjowania konkretnych działań oraz do ustalenia, w razie potrzeby, daty następnego kontaktu. Drugi, to wywiad przeglądowy, którego celem jest odnowienie dialogu z osobą poszukującą pracy, po upływie określonego przez lokalny urząd pracy. Trzeci, to wywiad „nawiązujący kontakt”, którego celem jest zapewnienie, że osoby poszukujące pracy odpowiadają kryteriom uzgodnionym z pracodawcą. Pomaga on też osobom poszukującym pracy we właściwym wypełnieniu podań o zatrudnienie.

B. Warsztaty

Zindywidualizowane warsztaty modułowe (takie jak zindywidualizowane warsztaty poszukiwania pracy) są dostępne niemal stale. Pozwalają one na skorzystanie z pomocy doradcy. Warsztaty służą realizacji następujących zadań:

- identyfikacja mocnych stron oraz problemów danej osoby w poszukiwaniu pracy;
- ustalenie jakie dana osoba posiada umiejętności;
- ukierunkowanie na potencjalnych pracodawców;
- przygotowanie CV;
- przygotowanie podania o pracę do potencjalnych pracodawców;
- napisanie listu w odpowiedzi na ogłoszenie o pracy;
- poszukiwanie pracy przy wykorzystaniu osobistych znajomości;
- przygotowanie do rozmowy kwalifikacyjnej;
- wyszukiwanie szkoleń pomagających w znalezieniu zatrudnienia odpowiadającego obranej karierze;
- wyszukiwanie informacji dotyczącej danego zawodu;
- weryfikacja czy obrana kariera jest odpowiednia;
- przygotowanie planu działań pozwalających na realizację obranej kariery;
- wykorzystanie ogłoszeń o pracy;
- organizacja poszukiwania zatrudnienia;
- przeprowadzanie rozmów telefonicznych z pracodawcami;
- wybór odpowiedniego „wyglądu”;
- zapoznanie się z testami kwalifikacyjnymi;
- przechodzenie okresu próbnego z powodzeniem; oraz
- zakładanie firmy lub podejmowanie samozatrudnienia.

Udział w warsztatach jest bezpłatny i odbywa się z inicjatywy doradcy bądź osoby poszukującej pracy. Osobom uczestniczącym z własnej inicjatywy oferuje się możliwie najlepsze warunki. Działania promocyjne urzędu pracy, organizacja tablic ogłoszeń a nawet to jakie tytuły nadano poszczególnym warsztatom mają duże znaczenie dla skuteczności informowania osób poszukujących pracy o warsztatach oraz ułatwienia im pokonania „dystansu” dzielącego ich od wzięcia w warsztatach udziału.

3. *Doradztwo*

Doradztwo ze strony personelu urzędu pracy pomaga w określeniu indywidualnego planu reintegracji na rynku pracy, zapewnieniu sukcesu w poszukiwaniu pracy, oraz, jeśli to konieczne, wsparciu już po znalezieniu zatrudnienia. Doradztwo w znalezieniu zatrudnienia charakteryzuje się następującymi cechami:

- posiadanie konkretnego pracownika urzędu pracy jako partnera; jest to niezbędne w zindywidualizowanym doradztwie;
- regularność kontaktów (przynajmniej dwa razy w miesiącu) pomiędzy tym pracownikiem a osobą poszukującą pracy;
- dobrowolność uczestnictwa osoby poszukującej pracy oraz formalizacja dwustronnych zobowiązań pomiędzy doradcą a osobą poszukującą pracy;
- określony czas (od trzech do sześciu miesięcy); oraz
- wspólne określenie celów, które powinny zostać osiągnięte w trakcie okresu działań w ramach doradztwa.

Ocena

Badania ankietowe zadowolenia klientów oraz audyt zewnętrzny zostaną podjęte aby ocenić jakość usług świadczonych przez lokalne biura PSZ. Jeśli będą one spełniały wewnętrzne

standardy kontroli jakości, wydany im zostanie krajowy certyfikat wewnętrznej kontroli jakości. Oczekuje się, że do początku 2000 r., 770 lokalnych biur otrzyma krajowe certyfikaty wewnętrznej kontroli jakości.

Źródła: (1) European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, nr 62 (Berlin: European Commission, Summer 1998), (2) MOP: Les services publics de l'emploi: Le cas de la France (Geneva: ILO, 1998; wydawnictwo powielone). Dodatkowa informacja, 1999.

ZAŁĄCZNIK IV.12. STANY ZJEDNOCZONE: ZINTEGROWANE MENU USŁUG DLA PRACODAWCÓW—PRZYPADEK CENTRUM ROZWOJU PRACOWNIKÓW (WDC) W STANIE WISCONSIN

Rok rozpoczęcia: 1996

Cele

Postawiono dwa cele: przywrócić znaczenie usług dla pracodawców oraz zaoferować pracodawcom zintegrowane menu usług oraz pojedynczy punkt kontaktu.

Podejście

Spśród 43-osobowego personelu WDC, dziewięć osób przydzielono do zespołu usług dla przedsiębiorców (*employer services team* – EST). W ramach tego zespołu, pięć osób obsługuje kontakty z przedsiębiorcami (account managers), natomiast cztery zajmują się świadczeniem konkretnych usług odnoszących się do różnych partnerów WDC. Zespół EST utrzymuje systematyczne kontakty z 4 tys. zarejestrowanych pracodawców w całym kraju. W marcu 1998 r., personel nawiązał 2,7 tys. kontaktów, w wyniku czego zapoczątkowano 1200 nowych spraw. Mechanizm jest taki, że najpierw wysyła się list, po czym odbywa się rozmowę telefoniczną, podczas której dokonuje się krótkiej prezentacji usług oferowanych przez WDC. Zespół zaprasza pracodawców do przybycia do WDC, lub jeśli nie jest to możliwe, wysyła pracodawcy materiały pocztą. Ponadto, zespół wydaje biuletyn kwartalny, który rozsyłany jest do pracodawców.

Menu usług WDC, które powstaje w konsultacji z radą doradcą pracodawców, zawiera różnorodne propozycje. Ogólnie, najpopularniejszą usługą wśród pracodawców jest stanowa baza danych o wolnych miejscach pracy JobNet. Pracownicy zespołu usług dla pracodawców zazwyczaj nie prowadzą pośrednictwa pracy bezpośrednio dla przedsiębiorców, tylko udostępniają im bazę danych. Naturalnie, gdy pracodawca się o to zwróci, dokonują oni selekcji potencjalnych kandydatów, przy użyciu obiektywnych kryteriów, ale z możliwości tej pracodawcy nie korzystają zbyt często.

Drugą co do popularności usługą jest wykorzystywanie pomieszczeń WDC do przeprowadzania rekrutacji oraz rozmów kwalifikacyjnych. Inne popularne usługi to wsparcie w rozwijaniu przedsiębiorstw (informowanie o rozmaitych lokalnych, stanowych i federalnych programach wspierania przedsiębiorczości) oraz informowanie o ustawodawstwie pracy. Zespół oferuje też szereg usług odpłatnych, w tym coroczną giełdę pracy, okresowe mini-giełdy pracy oraz ocenę kandydatów, jak na przykład przeprowadzanie testów kandydatów. Opłaty są ustalone tak żeby pokryć jedynie koszt materiałów oraz czasu pracy personelu.

Zespół rekomenduje również pracodawcom inne usługi WDC, włączając w to praktyki zawodowe, krótkoterminowe szkolenia uzupełniające umiejętności w jakimś wąskim zakresie potrzebnym do wykonywania danej pracy, jak również szkolenia dostosowane do specyficznych

potrzeb pracowników już zatrudnionych. Rekomendują oni także korzystanie z usług zewnętrznych usługodawców, którzy w pewnym zakresie świadczą usługi odpłatne, na przykład, za programy szkoleń przygotowane na indywidualne zamówienie.

Źródło: OECD: The public employment services in the United States (Paris: OECD, 1999).

ZAŁĄCZNIK IV.13. STANY ZJEDNOCZONE: DOBRE PRAKTYKI STANÓW W ZAKRESIE POŚREDNICTWA PRACY—OCENA

Rok rozpoczęcia: 1996

Cele

W połowie lat dziewięćdziesiątych Centrum Bezpieczeństwa Zatrudnienia, Kształcenia i Badań (*Center for Employment Security, Education and Research – CESER*), Urząd Służb Zatrudnienia Stanu Ohio (*Ohio Bureau of Employment Services – OBES*) oraz Departament Pracy Stanów Zjednoczonych (*United States Department of Labor*) wspólnie zaprojektowały oraz przeprowadziły badanie pośrednictwa pracy przez służbę zatrudnienia. Celem badania było ułatwienie stanom dostosowywania publicznych instytucji pośrednictwa pracy do ich potrzeb. Badanie miało następujące cele szczególne: prezentacja sposobów pośrednictwa pracy, które obecnie stosowane są w poszczególnych stanach, określenie zalet i wad każdego z tych sposobów oraz określenie kryteriów oceny skuteczności każdego z tych sposobów tam, gdzie można było uzyskać o nich dodatkowe informacje.

Należy zauważyć, że wyniki tego badania zostały opublikowane w 1996 r., jeszcze przed wprowadzeniem na szeroką skalę Banku Miejsc Pracy Ameryki (AJB), który opisano w Załączniku IV.8. Personel PSZ w Stanach Zjednoczonych zajmuje się obecnie nie tyle tradycyjnym pośrednictwem pracy prowadzonym w systemie zamkniętym, co raczej pomocą osobom poszukującym pracy w laboratoriach PSZ lub w korzystaniu z Banku Miejsc Pracy albo w stosowaniu innych sposobów pomocy w poszukiwaniu pracy. Jednakże, wyniki badania wpłynęły na kształt samoobsługowego AJB a także mogą być użyteczne dla innych publicznych służb zatrudnienia przy ocenie zalet otwartych systemów pośrednictwa pracy, jak również systemów, w których korzysta się z pomocy personelu służby zatrudnienia.

Podejście

Raport analizuje opcje, mocne strony/słabości oraz kryteria oceny w sześciu głównych obszarach procesu pośrednictwa pracy: 1) przeszukiwanie przez personel puli osób zarejestrowanych oraz ofert pracy, 2) rejestracja osób poszukujących pracy i usługi im świadczone, 3) powiadamianie osób poszukujących pracy, że znaleziono dla nich ofertę pracy, 4) przeszukiwanie ofert pracy przez osoby poszukujące pracy, 5) tworzenie i prowadzenie wykazów ofert pracy, oraz 6) zbieranie ocen, uwag i wniosków o podejmowanych działaniach z zakresu pośrednictwa pracy.

W odniesieniu do każdego z tych obszarów, raport przedstawia opcje stanowych agencji bezpieczeństwa zatrudnienia, zalety i wady każdej z tych opcji, zespół kryteriów oceny opcji, oraz wnioski odnośnie dokonanych wyborów. Ponadto, przedstawia się profil każdego stanu, jeśli dany stan podaje, że stosuje specyficzne procedury. Każdy taki profil wylicza ich cechy charakterystyczne lub też planowane usprawnienia/zmiany oraz podaje informacje o osobie, która może udzielić dodatkowych informacji.

Główne wnioski

1. Techniki wyszukiwania stosowane przez personel

Przeanalizowano trzy główne systemy:

- systemy tradycyjne, polegające głównie na wyszukiwaniu według tytułów zawodowych;
- systemy list umiejętności, polegające na przeszukiwaniu list umiejętności zawodowych wypełnionych przez osoby poszukujące pracy; oraz
- systemy swobodnych nieustrukturyzowanych opisów, polegające na przeszukiwaniu przez wysoko kwalifikowany personel dużej grupy pracowników oraz szerokiej gamy opisów pracy.

Główne wnioski: Żaden z systemów nie jest doskonały. Stany skłaniają się w kierunku systemów hybrydalnych, które łączą najlepsze cechy systemów list umiejętności oraz swobodnych opisów.

2. Rejestracja osób poszukujących pracy

Przeanalizowano trzy systemy procedur rejestracyjnych:

- formularze papierowe wypełniane przez osoby poszukujące pracy a następnie wprowadzane do komputerów przez personel;
- wywiady prowadzone przez personel oraz wprowadzanie informacji bez korzystania z formularzy papierowych; oraz
- bezpośrednio wprowadzanie informacji przez osoby poszukujące pracy czy to poprzez skanowanie formularzy, czy to przenoszenie danych z zapisów komputerowych.

Główne wnioski: Zarówno komputerowa rejestracja samoobsługowa, jak też stosowanie formularzy, które mogą być czytane maszynowo, dostarczają informacji wysokiej jakości, szczególnie jeśli stosuje się je w odniesieniu do list umiejętności. Systemy takie są też bardzo oszczędne jeśli chodzi o konieczne nakłady finansowe, ponieważ koszt wyposażenia jest niski a oszczędności czasu pracy personelu olbrzymie. Jednakże, stosowanie starych formularzy papierowych oraz wywiadów prowadzonych przez personel jest konieczne uzupełniająco w szczególnych sytuacjach, takich jak pomoc osobom niepełnosprawnym, które nie są w stanie używać systemów zautomatyzowanych albo przy przekazywaniu informacji o osobach, które mieszkają na terenach zbyt odległych by mogły same przybyć od urzędów pracy.

3. Zawiadamianie osób poszukujących pracy

Przeanalizowano trzy alternatywne metody zawiadamiania:

- zawiadamianie telefoniczne przez personel;
- zawiadamianie pocztą przez personel; oraz
- zautomatyzowane zawiadamianie telefoniczne wraz z zawiadomieniem pocztą.

Główne wnioski: Tanie, zautomatyzowane systemy zawiadamiania przez telefon są łatwo dostępne, łatwo współpracują z systemami pośrednictwa pracy. Pozwalają na zaoszczędzenie olbrzymiej ilości czasu pracy wówczas, gdy zastępują zawiadamianie telefoniczne przez personel.

4. Przeszukiwanie ofert przez osoby poszukujące pracy

Komputerowe systemy przeszukiwania ofert nie różnią się zbytnio od siebie. Zasadniczo, składają się one z następujących stron: Najpierw wyświetla się strona z opcjami dotyczącymi typów wykazów wolnych miejsc pracy, które osoba poszukująca pracy może przeglądać. Następnie, wyświetlają się dodatkowe strony, które pokazują pełne wykazy wolnych miejsc pracy spełniające warunki osoby poszukującej pracy wyrażone hasłowo (często w jednej

linijce). Wtedy osoba poszukująca pracy wybiera te miejsca pracy, do których pragnie zostać skierowana i albo, po przeprowadzeniu wstępnej kwalifikacji, otrzymuje od personelu biura pracy informacje pozwalające na skontaktowanie się z pracodawcą, albo też informacja taka zawarta jest w wykazie.

Główne wnioski: Badanie pozwoliło na wyciągnięcie trzech głównych wniosków. Po pierwsze, duże znaczenie ma uzyskanie dobrego ogólnego rozeznania w rynku pracy a systemy internetowe pozwalają na wyświetlenie tysięcy ofert pracy w ciągu dziesięciominutowej sesji, idealny system powinien pozwalać użytkownikom na dokonanie wstępnej selekcji według zawodu oraz według regionu, tak aby wyświetlona lista była wystarczająco obszerna. Choć nie jest to konieczne, ale przydałoby się, żeby system umożliwiał użytkownikom zawężenie wyszukiwania według konkretnych miejscowości, sektorów, poziomów wynagrodzenia a także nowych ofert, które wpłynęły od ostatniego wyszukiwania. Po drugie, należy zachęcać pracodawców aby ujawniali informacje pozwalające na bezpośrednie skontaktowanie się z nimi. Należy jednakże obserwować poziom akceptacji tego rozwiązania oraz dawać im możliwość przeprowadzenia wstępnej selekcji. Po trzecie, wydaje się, że skuteczne systemy wyszukiwania mogą funkcjonować zarówno w oparciu o komputery mainframe, jak i o komputery osobiste. Bardzo duże znaczenie ma to, aby w lokalnych biurach pracy czy ośrodkach w odległych miejscowościach była odpowiednio duża liczba terminali. Jest to o wiele ważniejsze dla efektywności pośrednictwa pracy niż to jaki rodzaj komputera obsługuje dany terminal.

5. *Tworzenie i utrzymywanie wykazów wolnych miejsc pracy*

Rozmowa telefoniczna z personelem biura pracy jest najpopularniejszą metodą zamieszczania ofert pracy stosowaną we wszystkich stanach. W odróżnieniu do pozostałych obszarów, wydaje się, że niewiele można zyskać próbując usprawnić istniejące sposoby zamieszczania ogłoszeń o wolnych miejscach pracy i przyjmowania pracowników. Najczęściej dyskutowaną kwestią jest danie pracodawcom opcji bezpośredniego zamieszczania w systemie ofert pracy oraz umożliwienie im przeglądania plików o kandydatach. Jak się wydaje, bezpośrednie wprowadzanie ofert pracy przez pracodawców mogłoby zaoszczędzić niewiele czasu pracy personelu, gdyż zazwyczaj, żeby móc zaproponować kandydatowi odpowiednią pracę, personel i tak musi przejrzeć ofertę żeby móc zaproponować kandydatowi odpowiednią pracę, a często także skontaktować się z pracodawcą w celu uzupełnienia zgłoszenia. Główne problemy, jeśli chodzi o możliwość bezpośredniego przeglądania przez pracodawców plików kandydatów, to: a) zapewnienie ochrony prywatności danych osobowych osób zarejestrowanych, szczególnie zapobieżenie temu, aby pracodawcy nie mogli dowiadywać się, którzy z ich pracowników rozglądają się za pracą, b) nieujawnianie informacji, która mogłaby umożliwić niedozwoloną dyskryminację, oraz c) utrzymanie istniejącego systemu preferencji, który, na przykład, uprzywilejowuje kombatantów. Rozwiązanie tych wszystkich problemów prawdopodobnie wiązałoby się z wysokimi kosztami, a kiedy by się już nałożyło na system wszystkie wymagane ograniczenia, udostępniany zakres informacji mógłby być zbyt szczupły aby umożliwić pracodawcom wyselekcjonowanie właściwych kandydatów. Jednakże, jedynym obszarem, w którym umożliwienie pracodawcom bezpośredniego przeszukiwania plików mogłoby przynieść obiecujące rezultaty jest rekrutacja na te miejsca, na które z powodu wysokiego stopnia technicznej komplikacji pracy, trudno jest znaleźć pracowników. Ponieważ większość ofert pracy tego rodzaju wiąże się z wysokim wynagrodzeniem oraz pokryciem kosztów przeprowadzki, sensowne wydaje się stworzenie krajowego Banku Talentów gromadzącego curricula vitae i udostępniającego je pracodawcom do przeglądania.

Główny wniosek: Realizacja zamiaru stworzenia krajowego Banku Talentów miałyby prawdopodobnie taki skutek, że stany nie musiałyby wprowadzać u siebie osobnych systemów elektronicznego przeszukiwania akt przez pracodawców.

6. *Zbieranie ocen, uwag i wniosków o podejmowanych działaniach*

Stany różnią się zasadniczo w sposobach zbierania oraz korzystania z informacji dotyczących pośrednictwa pracy. Niektóre stany, wykorzystują dane o płacach gromadzone do celów ubezpieczenia od bezrobocia, do uzyskiwania bardzo precyzyjnych statystyk o znalezieniu zatrudnienia w wyniku korzystania z pośrednictwa pracy (*placement statistics*), przeprowadzenia badań ankietowych poziomu satysfakcji klientów ze świadczonych usług, lub określania celów jakie powinny osiągnąć poszczególne biura pracy bądź poszczególni ich pracownicy. Ale są też i takie stany, które robią w tym zakresie tylko minimum niezbędne do wykonania federalnego obowiązku składania informacji statystycznych. Panuje jednakże zgoda co do tego, że federalne wymogi w tym zakresie są nadmiernie obciążające i nie prowadzą do zbierania tych informacji, które pozwoliłyby na właściwą ocenę oraz sformułowanie prawidłowych wniosków o podejmowanych przez stany działaniach.

Główny wniosek: Potrzebne jest stworzenie systemów zbierania danych oraz oceny i wniosków, które byłyby mniej obciążające. Przeprowadzanie periodycznych badań ankietowych mogłoby znakomicie zastąpić obecnie obowiązujący system zbierania danych ETA-9002. Oprócz tego, że odpadłaby konieczność rejestrowania każdego użytkownika, ankiety mogłyby oceniać wartość także tych informacji dostarczanych przez służbę zatrudnienia, która bezpośrednio nie doprowadziła do skierowania do pracy. Ponadto, mogłoby to spowodować duże oszczędności, eliminując konieczność gromadzenia i przechowywania informacji potrzebnych jedynie do spełnienia wymogów federalnych w zakresie raportowania.

Wnioski końcowe

Zmodyfikowany system pośrednictwa pracy, któryby oferował wyższą jakość usług przy niższych kosztach, powinien charakteryzować się następującymi cechami:

- Łatwo dostępne w urzędach pracy komputerowe wyszukiwarki, pozwalające na przeglądanie szeroko zakreślonych typów ofert zatrudnienia z możliwością uszczegółowienia wyszukiwania.
- Zautomatyzowana samoobsługowa rejestracja, pozwalająca na korzystanie z list umiejętności (do zaznaczania umiejętności posiadanych) oraz z informacji zgromadzonych w elektronicznych plikach.
- Formularze rejestracyjne, obejmujące listy umiejętności, umożliwiające odczyt maszynowy.
- Zautomatyzowane systemy telefonicznego powiadamiania osób poszukujących pracy.
- Uzyskiwanie informacji o numerach telefonów gdzie zawiadomienia mogą być zestawione na automatycznych sekretarkach lub przekazane osobom pozostającym w domu w godzinach pracy urzędów.
- Skomputeryzowane systemy kojarzenia kandydatów do pracy z wolnymi miejscami pracy.

Ponadto, zapewnienie dostępności komputerowych systemów wyszukiwania oraz rejestracji na terenach odległych od urzędów pracy, niewątpliwie polepszyłoby w istotnej mierze jakość świadczonych usług, jednakże wymagałoby poniesienia dodatkowych nakładów.

Źródło: Center for Employment Security, Education and Research (CESR): Niepublikowany referat zaprezentowany podczas 61 dorocznej konferencji ICESA, Juneau, 22–25 września 1997 r.

ZAŁĄCZNIK IV.14. SZWECJA: STANOWISKA DLA KLIENTÓW – SAMOOBSŁUGA POSZUKUJĄCYCH PRACY

Rok rozpoczęcia: 1997

Cele

W urzędach pracy stworzone zostały specjalnie urządzone stanowiska dla poszukujących pracy. Na stanowisku takim poszukujący pracy może samodzielnie dokonać wielu czynności, takich jak rejestracja jako poszukujący pracy, poszukiwanie ofert pracy przy wykorzystaniu z informatyzowanych systemów samoobsługi, stworzonych przez administrację pracy. Ponadto, poszukujący pracy mogą znaleźć tam programy polityki rynku pracy, inne...

Podejście

Na stanowiskach dla poszukujących pracy dostępne są następujące aplikacje:

- Bank poszukujących pracy. Program ten umożliwia kandydatom przedstawienie się, podanie posiadanych kwalifikacji i doświadczenia, a następnie spróbować znaleźć oferty, odpowiednio do wymagań określonych przez pracodawców.
- Bank pracy na czasowe zastępstwo. Umożliwia on osobom poszukującym pracy na krótko przedstawienie się pracodawcom.
- Bank ofert pracy. Zawiera on opis ofert pracy.
- Przewodnik po zawodach. Dostarcza on informacji na temat 500 zawodów, częściowo w formie multimedialnej. Obejmuje również test, na podstawie którego kandydaci mogą być kierowani ku zawodom odpowiadającym ich zainteresowaniom i preferencjom. Programy samoobsługowe (z wyjątkiem Przewodnika po zawodach) są również dostępne poprzez Internet.

Ponadto, poszukujący pracy mogą przeglądać oferty pracy składane poza granicami Szwecji, na przykład w krajach nordyckich, państwach członkowskich Unii Europejskiej, Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Stanowiska dla klientów wyposażone są również w Internet, ale poziom dostępu do Internetu określany jest przez szefa biura, przy wykorzystaniu systemu elastycznego menu.

Stanowisko dla klienta to coś więcej niż komputer wyposażony w specjalne programy samoobsługowe; chodzi o mebel z wbudowanym PC, ekranem, klawiaturą i myszą; nie jest on podobny do komputera. Inaczej mówiąc, poszukujący pracy, którzy nie znają się na obsłudze komputerów, nie są onieśmieni urządzeniami. Obecnie liczba stanowisk przypadających na urząd pracy jest różna – od jednego do dwudziestu. Stanowisko może obsługiwać od dziesięciu do piętnastu osób dziennie. Jedynym problemem, jaki może powstawać, jest to, że klienci mogą zajmować stanowisko przez bardzo długi czas. Na przykład ci, którzy przychodzą by zarejestrować się w Banku poszukujących pracy, spędzają na tym 45 minut.

System stanowisk pracy umożliwia wykorzystywanie tego samego komputera do dostępu, poprzez Internet, do praktycznie wszystkich informacji i, jednocześnie, możliwe jest nakładanie ograniczeń na informacje wrażliwe. Z ekonomicznego punktu widzenia, stanowisko pracy jest z pewnością mniej kosztowne niż komputer osobisty z dostępem do Internetu, ponieważ stanowisko pracy jest podłączone do wewnętrznej sieci administrowania rynkiem pracy. Miesięczny koszt utrzymania stanowiska pracy wynosi 1.950 koron szwedzkich, bez względu na liczbę godzin jego pracy w ciągu dnia. Stanowiska pracy umożliwiły zdjęcie z pracowników odpowie-

działnych za znajdowanie ofert pracy kilku z ciążących na nich obowiązków, umożliwiając im w ten sposób skoncentrowanie się na podniesieniu jakości wykonywania zadań wymagających bardziej spersonalizowanej obsługi. Poszukujący pracy korzysta z możliwości kształtowania informacji podawanych i poszukiwanych. (W celu uzyskania szczegółowego opisu tworzenia szwedzkiego internetowego systemu samoobsługi, patrz Załącznik IV.6.)

Źródło: European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, No 61 (Berlin, Komisja Europejska, Wiosna, 1998).

ZAŁĄCZNIK IV.15. DANIA: MONITOROWANIE LOKALNEGO RYNKU PRACY

Rok rozpoczęcia: 1995

Cele

Ogólnym celem monitorowania lokalnego rynku pracy jest stworzenie bazy inicjatyw zmierzających do ustanowienia – ogólnie – elastycznego rynku pracy i – w szczególności – zaradzenia wszelkim tendencjom negatywnym. Duński krajowy system monitorowania rynku pracy tworzony był w latach 1995–1997 i od tego czasu podlega stałym dostosowaniom i udoskonoleniom.

Podejście

Niezależne czynności monitorujące przeprowadzane są tak na szczeblu regionalnym, jak i krajowym, w celu poszerzenia obecnej wiedzy na temat zmian, jakie dokonują się na rynku pracy. Jednakże działania monitorujące na szczeblu krajowym są w znacznym stopniu oparte na monitoringu na szczeblu lokalnym i na analizach regionalnych. Na szczeblu regionalnym, PSZ zbierają informacje dzięki kontaktom ze znaczną liczbą partnerów. Z tego względu utrzymują one stały kontakt z: przedsiębiorstwami, osobami poszukującymi pracy, kandydatami na szkolenia, władzami regionalnymi i lokalnymi, instytucjami edukacyjnymi i szkolenia zawodowego, stowarzyszeniami handlowymi, kasami ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, władzami odpowiedzialnymi za kwestie przemysłu oraz z politykami. Dzięki tym kontaktom ustalane są wyniki monitoringu, w formie analiz, przewidywań i sugestii, na potrzeby działania 14 regionalnych rad zatrudnienia, które odpowiadają za planowanie i koordynację inicjatyw politycznych w zakresie rynku pracy. Wyniki uzyskiwane na szczeblu regionalnym przesyłane są na szczebel krajowy, to znaczy do Generalnej Dyrekcji Zatrudnienia, Pośrednictwa Pracy i Szkolenia Zawodowego. Dyrekcja ta odpowiada za wsparcie zawodowe i rozwój monitoringu rynku pracy na szczeblu regionalnym. Przedstawia ona Narodowej Radzie Zatrudnienia informacje na temat rynku pracy, umożliwiając w ten sposób Radzie doradczanie Ministrowi Pracy w kwestiach związanych z planowaniem przyszłej polityki rynku pracy.

Krajowe biuro, we współpracy z regionami, wypracowało ogólny plan monitoringu, który określa ramy i częstotliwość przeprowadzania działań monitorujących. Biuro krajowe odpowiada za ogólne wdrażanie pomysłów, metody, środki i koordynację działań monitorujących – na szczeblu krajowym. Regiony otrzymują krajowe wytyczne dotyczące przeprowadzania kontroli, zaś biuro krajowe organizuje spotkania z przedstawicielami regionów w sprawach o charakterze zawodowym, technicznym i metodologicznym. Regiony podejmują przeprowadzanie specjalnych analiz, w imieniu własnym lub w imieniu regionalnej rady zatrudnienia.

Zwykle badania te oparte są na kwestionariuszach i danych pochodzących z rejestrów administracyjnych. Regiony mają daleko idącą swobodę wyboru metod analizy i przewidywań, w ramach aktywnej i ukierunkowanej na rynek pracy polityki na szczeblu regionalnym. Dla celów regularnego, stale prowadzonego monitoringu rynku pracy, regiony wykorzystują dane pochodzące z rejestrów administracyjnych, takich jak rejestry przedsiębiorstw i bezrobotnych regionalnego systemu pośrednictwa pracy. Wykorzystują również dane pochodzące z Krajowego Biura Statystycznego, dotyczące ludności, wykształcenia, działalności szkoleniowej, wielkości i struktury siły roboczej, zatrudnienia, bezrobocia i przedsiębiorstw.

Źródło: P. Bucholt: Labour market monitoring in Denmark: Ensuring flexibility (Kopenhaga, Arbejdmarkedsstyrelsen, 1998).

ZAŁĄCZNIK IV.16. KANADA: LOKALNA INFORMACJA NA TEMAT RYNKU PRACY

Rok rozpoczęcia: początek lat 90

Cele

W końcu lat 80 powiał wiatr zmian gospodarczych, zwiększający popyt na wysoko wykwalifikowanych pracowników w dziedzinie technologii i nowe umiejętności, jak też na osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy. Więcej tradycyjnych zawodów, na które był popyt wcześniej, niezbędnych do eksploatacji zasobów naturalnych Kanady, zaczęło być spychanych na dalszy plan. Wtedy Służba Rozwoju Zasobów Ludzkich Kanady (SDRH) podjęła eksperymentalne wykorzystywanie Systemów Informacji o Rynku Pracy, w celu udzielania pracownikom, jak i pracodawcom, aktualizowanych Informacji na temat Rynku Pracy (IME). Celem było dostarczenie IME – na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym – wszystkim Kanadyjczykom, w celu pomocy w znalezieniu i zachowaniu pracy.

Podejście

SDRH poczyniła znaczne inwestycje i ma obecnie łącznie 229 pracowników uczestniczących w realizacji podstawowych funkcji IME, podzielonych w następujący sposób: 14 pracowników na szczeblu krajowym, 25 pracowników na szczeblu regionalnym (na szczeblu prowincji i terytoriów) i 190 na szczeblu lokalnym. Usługi IME są powszechne i mają bardzo zróżnicowaną gamę klientów. Jednakże jej głównym celem jest umożliwianie wszystkim Kanadyjczykom dostępu do informacji, które pozwalają na znalezienie i zachowanie pracy. Chodzi tu o informacje na temat wszystkich lokalnych rynków pracy. Większość dużych lokalnych biur pracy zatrudnia analityka IME, to jest osobę, która posiada wiedzę i wykształcenie w dziedzinie statystyki rynku pracy. Wykorzystując kombinację danych operacyjnych oraz lokalnych informacji demograficznych i gospodarczych, analityk przygotowuje bardzo różne sprawozdania. Sprawozdania te są wykorzystywane przez pracowników i poszukujących pracy w celu oceny realności ich oczekiwań jeżeli chodzi o zatrudnienie, w świetle sytuacji na lokalnym rynku pracy, następnie aby pomagać pracodawcom w wypracowywaniu strategii rekrutacji, aby pomagać innym świadczącym usługi w toku ich pracy z klientami i, co najważniejsze, aby pomagać lokalnym biurom pracy w planowaniu strategii rynku pracy.

Sprawozdania obejmują: profile zawodowe i przewidywania, profile społeczne, profile zasobów ludzkich, profile przemysłów/gałęzi przemysłów, dane na temat wynagrodzeń i warunków pracy, oferty i możliwości zatrudnienia, przeglądy i tendencje rynku pracy, listy wniosków o za-

trudnienie (wysokie prawdopodobieństwo), listy potencjalnych pracodawców, zaktualizowane wersje głównych projektów, informacje na temat instytucji szkolących, środki poszukiwania pracy, skrót informacji.

Sprawozdania przygotowywane przez analityka są rozpowszechniane w różny sposób. Wersje drukowane dostępne są w biurach lokalnych i są one rozpowszechniane za pośrednictwem mediów i partnerów na rynku pracy, takich jak instytucje edukacyjne. Informacje te są również przedstawiane w elektronicznych kioskach biur lokalnych, jak i na zewnątrz, w miejscach takich jak biblioteki, centra handlowe i szkoły. Coraz częściej biura lokalne przedstawiają informacje w Internecie. Dobrym przykładem jest strona zarządzana przez SDRH regionu Niagara. Strona ta jest wymieniona, wraz z innymi stronami internetowymi na temat rynku pracy w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych, w załączniku VI. Daje ona szeroką gamę informacji na temat dostępnych zawodów, wynagrodzeń, warunków pracy, jak i tendencji na rynku pracy. Ma ona również odnośniki do innych stron – regionalnych i krajowych SDRH.

Źródło: MBP: The public employment service in Canada (Genewa, MBP, 1998, powielane).

ZAŁĄCZNIK IV.17. FINLANDIA: AKTYWIZACJA I USPRAWNIENIE DZIAŁAŃ SŁUŻB ZATRUDNIENIA ADRESOWANYCH DO JEDNOSTEK (LUB POMOC W POSZUKIWANIU PRACY) JAKO ELEMENT GLOBALNEJ REFORMY POLITYKI RYNKU PRACY

Rok rozpoczęcia: 1998

Problem

Na początku lat 90 Finlandię dotknęła głęboka recesja, z poziomem bezrobocia, które sięgnęło 17,5% w 1994. W pierwszym kwartale 1999 roku poziom bezrobocia, skorygowany o wahania sezonowe, wynosił około 10,5%; jest on jeszcze ciągle wyższy niż średnia europejska. Chociaż poziom bezrobocia ogólnie spadł, strukturalne problemy fińskiego rynku pracy stawały się coraz poważniejsze w okresie wzrostu gospodarczego. Jednocześnie kiedy liczba młodych bezrobotnych spadała o połowę, udział osób wykwalifikowanych w grupie osób bezrobotnych spadał bardzo szybko. Ponadto, liczba osób mających mniej szans na znalezienie pracy zwiększała się. Sytuacja ta doprowadziła do ustanowienia nowych rozwiązań politycznych w obszarze rynku pracy, zwłaszcza w zakresie aktywnego poszukiwania pracy, szkolenia i edukacji osób, dla których trudno było znaleźć pracę. Wymagało to również reformy służb zatrudnienia.

Cele

Reforma zmierzała do osiągnięcia dwóch celów:

- Wspieranie lepszego funkcjonowania rynku pracy i stworzenie ogólniejszego systemu polityki rynku pracy.
- Zwiększenie dynamiki rynku pracy, poprzez zapobieganie wykluczeniu z tego rynku.

Pierwszy cel miał zostać osiągnięty dzięki poprawie działania służb zatrudnienia oraz reformie aktywnej polityki rynku pracy; drugi cel miał zostać osiągnięty poprzez realizację aktywnych działań oraz lepsze ukierunkowanie działania służb zatrudnienia. Ponadto, wprowadzone zostały całkiem nowe rozwiązania, zwłaszcza działania mające ułatwić zatrudnianie pracowników przez małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP).

Podejście

Reforma zmierzała, w szczególności, do skrócenia okresu bezrobocia, zwiększenia skali działań podejmowanych przez poszukujących pracy oraz ukierunkowania działań podejmowanych przez poszukujących pracy, jak i, w szczególności, ukierunkowania działań PSZ na reintegrację na otwartym rynku pracy. Odnośnie wszystkich biur PSZ przyjęte zostały następujące elementy procesu świadczenia usług; miały być one wdrażane odpowiednio do lokalnej sytuacji:

- Spotkania w stałych terminach. Chodzi o usługę trwającą około godzinę, w jej ramach omawiana jest sytuacja i cele poszukującego pracy, jak i opracowywane są plany poszukiwania pracy. Wykorzystywanie środków w ramach aktywnej polityki rynku pracy na rzecz zwiększenia zdolności do integracji poszukującego pracy i znalezienia przez niego pracy są również omawiane w trakcie spotkania.
- Plan poszukiwania pracy. Odpowiada on indywidualnemu planowi działania, określonego poprzez wskaźniki zawarte w wytycznych wspólnotowych w dziedzinie zatrudnienia. Plan ten tworzony jest w komputerze pracownika PSZ i drukowany. Następnie podpisywany jest przez pracownika PSZ i poszukującego pracy. Jednym z elementów planu poszukiwania pracy jest wymienienie obecnych umiejętności poszukującego pracy, a nie tylko jego formalnych kwalifikacji zawodowych.
- Sporządzenie opisu kwalifikacji. Niektóre formy opisu kwalifikacji zostały określone we współpracy z partnerami społecznymi, w celu lepszego zdefiniowania i opisanie kwalifikacji. Informacje są przechowywane przez system informatyczny.
- Podręcznik poszukiwania pracy. Wykorzystywany on jest aby pomagać poszukującemu pracy w jego własnych działaniach. Chodzi tu o broszury PSZ i zeszyt, w którym poszukujący pracy może odnotowywać podejmowane przez siebie działania w zakresie poszukiwania pracy, na przykład szczegóły dotyczące tego, co się dzieje, jaka jest intensywność poszukiwania pracy, jaki postęp został osiągnięty.
- Szkolenie w zakresie poszukiwania pracy. Szkolenie to jest przeprowadzane bądź w ramach klubu pracy, organizowane przez samych pracowników PSZ, bądź w ramach szkoleń w ramach aktywnych programów rynku pracy. Celem jest poszerzenie wiedzy o rynku pracy, ofertach pracy i metodach poszukiwania pracy; ponadto, szkolenie obejmuje naukę sporządzania ofert i umów z pracodawcą.

W celu zreformowania procedury świadczenia usług w zakresie zatrudnienia oraz w celu uzupełnienia pracy wykonywanej przez 2400 pracowników regionalnych ośrodków zatrudnienia, ośrodków rozwoju gospodarczego i 178 biur lokalnych, w głównych ośrodkach miejskich biura PSZ zatrudniły około 160 specjalistów.

Ocena

Informacja zwrotna uzyskana została przez biura PSZ w 1999 roku, prawie w rok po rozpoczęciu wdrażania reformy procedury świadczenia usług. Wyniki ujawniły następujące dane:

- Około 45% biur PSZ zadeklarowało, że reforma przeprowadzona została dość dobrze, a około 5% donosiło o słabej realizacji.
- Największy sukces reforma odniosła jeżeli chodzi o tworzenie klubów pracy, które dały najlepsze efekty i odnośnie których uzyskano najwięcej pozytywnych informacji zwrotnych od klientów.
- Zmiany dokonały się głównie jeżeli chodzi o usługi świadczone poszukującym pracy, nie zaś jeżeli chodzi o usługi świadczone pracodawcom.

- Usługi proponowane przez PSZ stały się bardziej spójne, bardziej intensywne i bardziej systematyczne, zgodnie z opinią znacznej liczby biur.
- Obciążenie pracą kierownictwa PSZ zwiększyło się, a obowiązki stały się bardziej zróżnicowane, bardziej wymagające; ponosi ono większą odpowiedzialność.
- Reforma wydaje się mieć pozytywny wpływ na jakość usług w zakresie zatrudnienia, a niektóre biura PSZ nawet poinformowały, że ich społeczny odbiór poprawił się.

Ponadto, w roku 1998 ustanowiony został system kontroli statystycznej, aby uzyskiwać informacje na temat spotkań odbywanych w ustalonych terminach, szkoleń w zakresie poszukiwania pracy, działań po zakończeniu szkolenia, sytuacji na rynku pracy, subsydiowanego zatrudnienia. Ponadto, realizacja programów poszukiwania pracy była monitorowana. Na początku 1999 roku zostało podjętych pięć ocen reformy polityki rynku pracy, zostaną one zakończone w czerwcu 2000 roku. Badania te kładą nacisk na: funkcjonowanie i efekty szkolenia w dziedzinie poszukiwania pracy, działania na rzecz ułatwiania zatrudniania, efektywność nowych działań aktywnych; efektywność przeprowadzonych zmian w procedurach rynku pracy na szczeblu lokalnym i wpływu na dynamikę rynku pracy.

Źródło: H. Raisanen, I. Nio, M. Tuomaala (1999): Comprehensive labour market policy: Presentation of good practice – Activation and individual employment service, Peer review programme, 3–4 czerwca 1999, Helsinki, Ministerstwo Pracy, 1999).

ZAŁĄCZNIK IV.18. FRANCJA: POJĘCIE WSPARCIA W KONTEKŚCIE ROZSZERZONEGO WACHLARZA USŁUG ANPE

Definicja wsparcia

Pojęcie „wsparcia” (*accompagnement*) powoli zdomawiało się we francuskiej dyskusji dotyczącej tworzenia polityki, jako odpowiedź na działania polityczne, podejmowane w celu rozwiązania problemu wykluczenia i zapobiegania jego pojawieniu się. Jednakże jego znaczenie zmienia się, zależnie od użytku czynionego z niego przez organy publiczne, które bezpośrednio kontaktują się ze społeczeństwem w sprawach dotyczących zatrudnienia, szkolenia zawodowego i polityki społecznej. Zasadniczo, pojęcie „wsparcia” odnosi się do praktyk zawodowych adresowanych do jednostek znajdujących się w trudnej sytuacji, i której rozwiązanie wymaga wyjątkowej pomocy.

Inaczej niż w przypadku wyjątkowej pomocy, wsparcie wymaga pogłębionej i długo trwającej interwencji, zwłaszcza w celu umożliwienia klientowi sporządzenia diagnozy jego siły i słabości oraz udzielenia mu porad, jak też pomocy. Wsparcie wymaga poświęcenia znacznie więcej czasu i dania każdemu klientowi stałego doradcy, w ramach danej służby publicznej. Różnorodność napotykaných problemów, które często pojawiają się naraz (utrata zatrudnienia i mieszkania, brak kwalifikacji i zasobów, problemy zdrowotne i trudności socjalne) oraz konieczność połączenia udzielania zasiłków i działań, za które odpowiadają różne instytucje publiczne, spowodowało, że konieczne jest nawiązywanie partnerstw na szczeblu bliskim osobie, która potrzebuje pomocy.

Zważywszy, że najefektywniejszymi odpowiedziami są te, które są wypracowywane i realizowane przez samego klienta, ważne jest, by wsparcie było oparte na pewnej dynamice i zaangażowaniu klienta. Inaczej mówiąc, wsparcie zasadniczo charakteryzuje się długim okresem trwania,

obecnością jednego doradcy dostępnego w każdej chwili, obustronnymi wysiłkami – instytucji i jednostki, oraz przez organizacją partnerstwa na szczeblu bliskim indywidualnego klienta.

Podejście

W nowym wachlarzu usług oferowanych przez ANPE, wsparcie stanowi poziom usług, które są postrzegane jako „wsparcie ukierunkowane na podjęcie pracy”. Jeżeli okazuje się, że problemy klienta nie są bezpośrednio związane z zatrudnieniem i rynkiem pracy, klient kierowany jest do innych władz. Na przykład osoby, które napotykały poważne problemy społeczne, mogą zostać skierowane do pewnych instytucji i programów: departamentalnego biura oferującego Indywidualne Wsparcie Socjalne (fr. ASI); mogą one skorzystać z usług oferowanych w ramach Lokalnych Programów Integracji Zawodowej (fr. PLI); lub też mogą zostać skierowane ku Drogom Dostępu do Zatrudnienia (fr. TRACE), ku służbom prawnej ochrony osób młodych, lub do innej władzy publicznej, która oferuje pomoc i zapewnia integrację społeczną. Jeżeli w trakcie seansów poradnictwa zawodowego znaleziony zostanie odpowiedni program szkolenia zawodowego, klient kontaktowany jest ze Stowarzyszeniem Szkolenia Zawodowego Dorosłych (AFPA), które kontynuuje wsparcie. Jednostki mające dostateczne możliwości, aby podjąć pracę z własnej inicjatywy lub dzięki jednorazowemu wsparciu, nie uzyskują pomocy, dostępnych jest wiele usług lub jednorazowe wsparcie, w ramach nowego wachlarza usług ANPE.

ANPE oferuje wsparcie w ramach „Nowego Startu” (*New Start*), opracowanego przez Komisję Europejską, na podstawie decyzji podjętych na Szczycie w Luksemburgu, na rzecz następujących grup celowych:

- Młodzi mający mniej niż 26 lat, którzy rozpoczynają szósty miesiąc bezrobocia,
- Dorosli, którzy rozpoczynają dwunasty miesiąc bezrobocia,
- Poszukujący pracy, zarejestrowani od 24 miesięcy,
- Młodzi bezrobotni i osoby korzystające z Minimalnego Dochodu Integracyjnego (fr. RMI), zarejestrowane jako bezrobotni od ponad 12 miesięcy.

ANPE zobowiązuje się zapewnić co najmniej trzymiesięczny okres wsparcia (w danym wypadku przedłużany o następne trzy miesiące), w trakcie którego poszukujący pracy monitorowani są przez jednego doradcę, zapewniającego wsparcie przez ten okres, umożliwiającego poszukującym pracy skorzystanie z trzech spotkań doradczych oraz z indywidualnych i grupowych usług, uzgodnionych z doradcą. Na zakończenie okresu wsparcia klient i doradca opracowują razem sprawozdanie. Klient zobowiązuje się aktywnie szukać pracy, uczestniczyć w określonych projektach, podejmować działania uzgodnione z doradcą oraz uczestniczyć w spotkaniach kwalifikacyjnych i w różnych innych ustalonych spotkaniach.

Wsparcie poszukujących pracy może być realizowane przez trzy różne instytucje: lokalne biura pracy, partnera lokalnego biura pracy, któremu ANPE powierza odpowiedzialność w dziedzinie wsparcia, lub instytucję usługową, która działa w imieniu biura pracy.

Formy wsparcia

ANPE oferuje dwie formy wsparcia: a/ bezpośredni dostęp do zatrudnienia i b/ „projekt praca” lub wsparcie w kierunku zatrudnienia. Cele tych dwóch form wsparcia to, odpowiednio, poszukiwanie pracy oraz opracowanie projektu dostępu do pracy.

1. Bezpośredni dostęp do zatrudnienia

Ta forma wsparcia proponowana jest szczególnie tym, którzy nie znają odpowiedniej metodologii poszukiwania pracy, brak im uporu lub umiejętności przedstawiania swoich kwalifikacji

w odpowiedni sposób. Jest ona również proponowana tym, którzy znajdują się w trudnej sytuacji z powodu selektywnego charakteru rynku pracy (osoby mające ponad 50 lat, które nie mają uznanych kwalifikacji lub te, które nie mają kontaktów niezbędnych w poszukiwaniu pracy). Instytucja, która zapewni wsparcie, zobowiązuje się do:

- udzielania pomocy klientom w określeniu działań, jakie mają być podjęte;
- organizowania procesu nauczania metod poszukiwania pracy;
- organizowania, jeżeli to konieczne, działań w celu zdefiniowania celów kariery;
- sugerowania ofert pracy, staży zawodowych oraz umów z pracodawcami;
- zapewnienia monitorowania kontaktów z pracodawcami i uczestnikami; oraz
- interweniowania na rzecz klientów u pracodawców, którzy zatrudniają pracowników.

Wyniki będą oceniane na podstawie czterech kryteriów.

- Udział uczestników, którzy znaleźli pracę oraz statystyka dotycząca długości okresu zatrudnienia (czy zostali zatrudnieni na podstawie umowy na czas nieokreślony czy na podstawie umowy na czas określony wynoszący sześć miesięcy lub więcej, lub osoby, które pracują miesięcznie 78 godzin lub więcej).
- Udział uczestników, którzy odbyli co najmniej jedno spotkanie w sprawie pracy, nawet jeżeli nie mogli uzyskać pracy.
- Udział rezygnujących w trakcie procesu.
- Sytuacja poszukujących pracy, którzy nie zostali zatrudnieni po upływie okresu wsparcia wynoszącego trzy miesiące, po zakończeniu realizacji działań.

W przypadku, gdy celem jest sporządzenie indywidualnego planu zatrudnienia, osobom, które pragną lub muszą zmienić zawód, zaproponowane zostanie opracowanie projektu kariery; zaproponowane to zostanie również tym (zwłaszcza młodym), którzy nie są zorientowani w sytuacji na rynku pracy i którzy, w konsekwencji, nie mogą (lub już nie mogą) podjąć decyzji w sprawie rodzaju pracy, której mogliby poszukiwać. Dowodem zakońzonego sukcesem projektu jest wyrażenie zgody na spotkanie w sprawie pracy, która odpowiada przewidzianej w projekcie, udział w szkoleniu lub udział w działaniu mającym na celu wsparcie utworzenia przedsiębiorstwa.

Instytucja zapewniająca wsparcie zobowiązuje się najpierw do pomocy uczestnikowi w określeniu kolejnych etapów projektu, zaproponowania mu działań na rzecz oceny i aktualizacji jego umiejętności, odpowiednio do potrzeb. Te ostatnie działania mają dwa cele: pomóc w przezwyciężeniu trudności, które pojawiają się w toku realizacji kolejnych etapów projektu oraz przeanalizowanie z uczestnikiem projektu w kontekście sytuacji na rynku pracy.

2. Wsparcie w zatrudnieniu

Istnieją trzy różne formy wsparcia w zatrudnieniu. Przede wszystkim, jest „indywidualne monitorowanie”. W systemie tym możliwe jest wprowadzenie, od początku realizacji procesu wsparcia, zobowiązania do monitorowania klienta po uzyskaniu zatrudnienia, w przedsiębiorstwie lub poza nim. Sposób realizacji zależy od warunków zaakceptowanych przez przedsiębiorstwo zatrudniające. Doradca zobowiązuje się, w imieniu instytucji odpowiedzialnej za wsparcie. Doradca organizuje co najmniej jedno spotkanie miesięcznie z klientem i kontaktuje się z nim (często telefonicznie) co najmniej raz na dwa tygodnie. Odnutowywane są wnioski z tych spotkań oraz działania, jakie powinny zostać zrealizowane przed następnym spotkaniem. Doradca organizuje również końcowe spotkanie. Wyniki oceniane są zgodnie z założeniami programu, bądź na zakończenie jego pierwszego etapu, bądź na zakończenie realizacji programu.

Drugą formą wsparcia jest udział w kółku poszukiwania pracy, którym kieruje doradca. Doradca prowadzi spotkania indywidualne z każdym poszukującym pracy i czuwa również nad działaniem całego kółka. W trakcie pierwszego spotkania podejmowane są formalne zobowiązania, wymienione powyżej.

Trzecia forma wsparcia polega na udziale w klubach wzajemnej pomocy, wspieranych przez doradcę. W tym przypadku doradca organizuje co najmniej trzy spotkania. Poza istniejącymi klubami dla młodych absolwentów szkół, tworzone są inne kluby poszukujących pracy (zgodnie z planem działania przyjętym na szczycie w Luksemburgu) dla tych, którzy uczestniczą w projekcie „*New Start*”. Kluby te mogą być otwarte dla wszystkich poszukujących pracy lub dostęp do nich mogą mieć tylko osoby młode, lub kadry. Na zakończenie okresu wsparcia organizowane jest spotkanie, w trakcie którego, bez względu na osiągnięty wynik, dokonuje się przeglądu postępu dokonanego przez klienta. Z chwilą, kiedy cel zostanie osiągnięty, działanie może zostać zakończone. Sukcesem może być: zatrudnienie; zatrudnienie z monitorowaniem-wsparciem w miejscu pracy; zakończenie realizacji szczegółowo określonego pierwszego etapu projektu w zakresie zatrudnienia.

Jeżeli klient nie realizuje zobowiązań, możliwe jest rozwiązanie umowy wsparcia, jeszcze przed zakończeniem procesu. Dokonuje się tego po poinformowaniu klienta o natychmiastowym rozwiązaniu umowy. W toku procesu wsparcia obie strony (trzy, jeżeli jest zewnętrzny dostawca usługi), mogą uzgodnić rozwiązanie, nawet jeżeli nie został osiągnięty cel. Zwykle dzieje się tak, gdy klient zdobył wystarczający stopień niezależności.

Źródło: European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, No 63 (Berlin, Komisja Europejska, Jesień, 1998).

ZAŁĄCZNIK IV.19. WIELKA BRYTANIA: NEW DEAL

Rok rozpoczęcia: 1997

Kontekst

Szybkie przemiany gospodarcze i głęboka recesja na początku lat 90 pogrążyła wiele osób, a wśród nich wielu młodych, w długoterminowym bezrobociu, a zwłaszcza pozostawiła ich bez kwalifikacji i umiejętności poszukiwanych przez pracodawców. Ponadto, bezrobocie było silnie związane z ubóstwem rodzin. Jedna rodzina na pięć, złożona między innymi z dorosłych w wieku aktywności zawodowej, miała wśród swoich członków bezrobotnych dorosłych.

Cele

New Deal jest strategią ochrony zatrudnienia, wypracowaną w celu udzielania pomocy w wychodzeniu z bezrobocia, aby wejść na rynek pracy. W okresie, kiedy Partia Pracy była w opozycji, zaproponowała ona uzyskanie znacznych środków finansowych z nadzwyczajnych podatków nakładanych na prywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe, z przeznaczeniem na finansowanie głównych programów New Deal. Programy te nazywane były programami „ochrony zatrudnienia”, przy założeniu, że najlepszym sposobem wykorzenia ubóstwa i likwidacji zdanja na zasiłki jest znalezienie płatnego zatrudnienia.

Podejście

Kiedy rząd Blaira doszedł do władzy w maju 1997 roku, David Blunkett, Sekretarz Stanu odpowiedzialny za edukację i zatrudnienie, bezzwłocznie rozpoczął realizację programów *New Deal*. PSZ powierzono rolę realizujących działania ale, w przeciwieństwie do dawniejszych praktyk, musiały one ściśle współpracować z innymi instytucjami, zwłaszcza z organami lokalnymi, tak aby zapewnić, że oferowana pomoc będzie odpowiednia do lokalnych potrzeb bezrobotnych oraz pracodawców. Spowodowało to zawarcie pewnej liczby umów, a w niektórych dziedzinach sektor prywatny zarządzał świadczeniem usług. Mimo tego, PSZ w dalszym ciągu odgrywają zasadniczą rolę w świadczeniu usług.

Pierwsza inicjatywa zmierzała do udzielania pomocy osobom młodym w wieku 18–24 lata, które wnioskowały o przyznanie zasiłków na poszukiwanie pracy (zasiłek dla bezrobotnych) na sześć miesięcy. Dzięki tej inicjatywie osoby młode wchodziły w okres nazywany „otwarte drzwi”, trwający 4 miesiące, przez który otrzymują uzupełniającą pomoc i szkolenie. Każdej młodej osobie pomaga specjalny doradca który, najczęściej, jest pracownikiem PSZ i który pozostaje z nią w kontakcie przez cały okres realizacji programu. Jeżeli nie będzie ona w stanie znaleźć pracy w okresie „otwartych drzwi”, musi dokonać wyboru spośród następujących opcji: zatrudnienie subwencjonowane, edukacja i szkolenie zawodowe w pełnym wymiarze czasu, praca w sektorze wolontariatu; lub zatrudnienie w „Grupie pracy na rzecz ochrony środowiska”.

Ci, którzy zainteresowani są pracą na własny rachunek, mogą kontynuować program, poprzez wybór „opcji zatrudnienia”. Każdemu wybierającemu którąkolwiek z opcji oferowane jest szkolenie odbywające się co najmniej raz w tygodniu. Po zakończeniu realizacji opcji, osoby wchodziły w „okres monitorowania”, jeżeli nie znalazły stałej pracy. Wtedy uzyskują uzupełniające wsparcie od osobistego doradcy. Udział w programie jest obowiązkowy, inaczej osoby młode nie mogą uzyskiwać zasiłków dla bezrobotnych.

Realizacja programu rozpoczęła się w styczniu 1998 roku w dziesięciu „regionach testowych”. W kwietniu 1998 roku stał się on programem ogólnokrajowym, a w listopadzie 1999 roku uczestniczyło w nim 391 500 młodych osób. Ponad 58 000 pracodawców (w tym 360 pracodawców krajowych) zobowiązało się do wspierania programu. Do listopada 1999 roku ponad 178 980 osób młodych znalazło pracę dzięki programowi (157 640 miejsc subwencjonowanych i 21 340 miejsc nie subwencjonowanych); 63 200 uczestniczyło w pełnym wymiarze czasu w edukacji i szkoleniu; 25 400 pracowało w sektorze wolontariatu; a 24 300 przystąpiło do „Grupy pracy na rzecz ochrony środowiska”.

W ramach *New Deal* istnieją również programy adresowane do partnerów osób bezrobotnych, rodzin niepełnych i osób niepełnosprawnych. Ponadto, istnieje program dla osób mających ponad 25 lat. Program ten ukierunkowany jest na osoby bezrobotne od dwóch lub więcej lat, ale obejmuje również 28 projektów pilotażowych dla osób, które są bezrobotne od 12 lub od 18 miesięcy. Między czerwcem 1998 roku a listopadem 1999 roku 32 850 osób znalazło pracę (25 990 pracę subwencjonowaną, pozostali pracę nie subwencjonowaną).

Efekty

Koszt realizacji programu w okresie kadencji Parlamentu oceniany jest na 3,365 miliarda funtów. Rząd Wielkiej Brytanii systematycznie deklarował, że ocena wielkości poniesionych kosztów realizacji programów ochrony zatrudnienia będzie modyfikowana od czasu do czasu, odpowiednio do zmian na rynku pracy i zmieniających się priorytetów. Gotowość do pracy pozostaje jednym z głównych celów wszystkich tych programów, prowadzona jest jej ocena

w celu ustalenia, co zostało w tym celu zrobione dla bezrobotnych. Pierwszy etap oceny rozpoczął się od zidentyfikowania młodych osób w wieku od 18 do 24 lat, którzy skorzystali z *New Deal*, ale sprawozdanie nie będzie dostępne przed końcem 2000 roku. PSZ pragną zwłaszcza poznać liczbę osób, które skorzystały z udzielonej im pomocy w znalezieniu pracy i które uzyskały zatrudnienie, bądź przepracowując co najmniej 13 tygodni, bądź nie powracając do utrzymywania się dzięki zasiłkom dla bezrobotnych.

Źródło: MBP, The public employment service in the United Kingdom, MBP, 1998, materiał powielany). Informacja Uzupelniająca, marzec 2000.

ZAŁĄCZNIK IV.20. STANY ZJEDNOCZONE: REFORMA OCHRONY SOCJALNEJ – PROGRAM CZASOWEJ POMOCY RODZINOM W STANIE POTRZEBY (TANF)

Rok rozpoczęcia: 1996

Cele

Program Czasowej Pomocy Rodzinom w stanie Potrzeby (TANF) został wprowadzony w roku 1935 jako program pomocy finansowej, adresowany zwłaszcza do rodzin niepełnych. Oparty był on na założeniu, że samotne matki, których małżonkowie zmarli lub byli niepełnosprawni, powinny móc pozostać w domu, aby opiekować się dziećmi. Jednakże od 1935 roku, kiedy po raz pierwszy głosowano nad ustawodawstwem dotyczącym ochrony socjalnej, zasadniczo zmieniła się organizacja pracy. Ponadto, zwiększenie się liczby klientów AFDC, wzrost wydatków na pomoc publiczną, zaniepokojenie efektem zniechęcającym do podejmowania pracy, jaki wywoływał AFDC, spowodowały rewizję roli minimalnego zasiłku dla bezrobotnych.

W zreformowanym systemie ochrony socjalnej silnie położono akcent na pracę; system oparty został na czterech zasadach:

- powinien on przynosić krótkookresowe wsparcie i pomagać osobom w znalezieniu płatnej pracy,
- rodzice powinni korzystać z indywidualnych planów działania,
- rodzice powinni uzyskiwać pomoc w edukacji dzieci i w opiece zdrowotnej, aby ułatwić przejście,
- zarządzający programami powinni bardziej koncentrować się na wynikach i mniej na kosztach, jakie mają być wypłacane oraz na procedurach programu.

Podejście

W sierpniu 1996 roku Ustawa o godzeniu odpowiedzialności osobistej i możliwości pracy stworzyła Program Okresowej Pomocy Rodzinom w stanie Potrzeby (TANF), który zastąpił trzy następujące programy subwencji federalnych/stanowych: TANF; „Możliwość Pracy i Podstawowe Kwalifikacje”; „Nagła Pomoc”. Oparte na filozofii „praca przede wszystkim”, działania w ramach programu skoncentrowały się na pomocy w poszukiwaniu pracy. W ramach TANF udzielanie federalnej pomocy finansowej ograniczone zostało do 60 miesięcy w życiu każdej osoby, a pełnosprawny dorosły jest uważany za zobowiązanego do pracy lub udziału w zatwierdzonym działaniu, po upływie okresu maksymalnie dwóch lat wypłacania zasiłku dla bezrobotnych. Ponadto, nie istnieje uprawnienie do pomocy finansowej, ale stanom pozostawiono dużą samodzielność w wypracowywaniu ich własnych programów socjalnych (z zastrzeżeniem speł-

nienia pewnych wymogów w zakresie udziału federalnego), jak też we wdrażaniu polityki oraz rozwiązań w dziedzinie wspierania samowystarczalności i osobistej odpowiedzialności. W konsekwencji, w ramach TANF nastąpiło przekazanie stanom znaczącej części federalnego systemu zabezpieczenia społecznego. Jeżeli chodzi o subwencje, to rząd federalny określa pewne wymogi, a na stany, które nie dostosowują się do tych wymogów, nakładane są sankcje. Jeżeli ich przestrzegają lub osiągają lepsze wyniki, są nagradzane.

Zważywszy zdecentralizowany charakter programu, stany przyjęły różne podejścia do realizacji programu. Wśród inicjatyw podjętych przez stany można wymienić:

- włączanie wspólnot i sektora prywatnego do pomocy w określaniu wyzwań w zakresie przejścia od bezrobocia do pracy; oznacza to, że trzeba znaleźć środki nie tylko pomocy osobom korzystającym z zasiłków dla bezrobotnych w znalezieniu pracy, ale również w zachowaniu tej pracy;
- stworzenie systemów opieki i transportu;
- popieranie planów i kontraktów osobistej odpowiedzialności oraz udziału społeczności;
- tworzenie zachęt dla pracodawców;
- przekazanie środków na cele działań prewencyjnych i wspierających rodziny pracowników.

Rola PSZ nie została określona w ustawodawstwie, tak że poszczególne stany wyznaczają im różne zadania. Zasadniczo, działania PSZ oparte są na:

- infrastrukturze 1800 biur lokalnych, kontrolowanych przez stany, z formalnymi umowami w sprawie świadczenia usług osobom otrzymującym zasiłki socjalne, zawartymi w około 35 stanach;
- dostępności bogatych informacji na temat rynku pracy;
- ścisłym partnerstwie z systemem utworzonym na mocy ustawy o partnerstwie i szkolenia w pracy (JTPA);
- zaangażowaniu pracodawców, poprzez komitety pracodawców na rzecz zatrudnienia;
- doświadczeniu w wykorzystywaniu profili w celu priorytetyzacji poszukujących pracy w przyznawaniu usług;
- systemie usług w trzech fazach: a/ samopomoc, b/ podstawowa interwencja, c/ wzmocniona pomoc dla tych, którzy „nie są gotowi do pracy”.

Z drugiej strony, nowe ustawodawstwo postawiło przed PSZ konieczność sprostania następującym wyzwaniom:

- większe zapotrzebowanie na usługi;
- konieczność świadczenia usług powszechnych, przy jednoczesnym zaspokajaniu potrzeb klientów „trudnych”;
- konieczność rozszerzenia dostępu do pracodawcy;
- konieczność zintegrowania wielu z informatyzowanych systemów informowania;
- konieczność rozwinięcia zdolności zarządzania systemem zwolnień podatkowych, wspierających możliwość podjęcia pracy;
- konieczność zmiany postaw pracowników, odpowiednio do wymogów programu.

Ocena

Pierwsze efekty programu TANF przedstawione zostały w Pierwszym Dorocznym Sprawozdaniu dla Kongresu, w 1998 roku. Mimo że wyniki realizacji programu nie mogą być roz-

patrywane w oderwaniu do wpływu silnej gospodarki, wyniki jednak robią mocne wrażenie:

- zatrudnienie rodziców, którzy zagrożeni są bezrobociem, wzrasta netto. Między 1992 a 1996 rokiem udział świadczeniobiorców AFDC w roku poprzednim, którzy mieli jeszcze pracę w marcu następnego roku, wzrósł z 19% do 25%. W 1997 roku liczba ta spektakularnie podniosła się do 32%.
- Udział niskich dochodów samotnych matek mających dzieci w wieku poniżej 18 lat, które podjęły pracę, znacząco wzrósł. Zatrudnienie tej grupy wzrosło do 44% w 1992 roku i do 54% w roku 1997.
- Udział osób pracujących w okresie następującym po okresie uzyskiwania zasiłków jest większy niż w przeszłości. Od 50 do 60% bezrobotnych nie otrzymujących już zasiłków dla bezrobotnych uzyskało pracę w okresie następującym po zaprzestaniu wypłaty zasiłku, w porównaniu z 45 do 50% lub nieco więcej w okresie wcześniejszym.
- Liczba osób otrzymujących zasiłki spektakularnie zmniejszyła się. Między sierpniem 1996 roku a marcem 1998 roku nastąpił spadek o 27% liczby rodzin i liczby przypadków. Procent społeczeństwa amerykańskiego, który uzyskiwał pomoc w marcu 1998 roku, jest na najniższym poziomie od 1969 roku.
- Ocena programów poszczególnych stanów wskazuje, że zwiększenie zatrudnienia osób otrzymujących świadczenia dla bezrobotnych jest efektem zmiany polityki społecznej. Zwiększenie zatrudnienia w wielu wypadkach wzrosło od 8 do 15%. Mimo że ocenione działania nie są reprezentatywne dla całego kraju, są one charakterystyczne dla polityki TANF na szczeblu stanów.
- Pierwsze dane wskazują, że mimo iż stany ograniczają, ogólnie, wydatki na programy społeczne, niektóre wydają obecnie więcej na daną rodzinę, zważywszy zmniejszenie liczby przypadków. Trzynaście stanów wydało w 1997 roku więcej na rodzinę niż w roku 1994, uznając fakt, że system oparty na zatrudnieniu może wymagać znacznych inwestycji na początku.
- Pierwsze informacje wskazują, że wraz ze spadkiem liczby świadczeniobiorców udział rodzin żyjących z długoterminowych zasiłków zwiększa się. Oceny wskazują, że choć polityka społeczna niektórych stanów miała duży wpływ na zatrudnienie rodzin napotykających przeszkody związane z pracą, inne elementy polityki są skuteczne głównie w przypadkach tych, których łatwo jest zatrudnić.

Źródło: (1) OECD: The public employment service in the United States (Paryż, OECD, 1999). (2) Amerykański departament zdrowia i usług społecznych: TANF: First annual report to Congress (Washington, DC, Stany Zjednoczone, Amerykański Departament Zdrowia i Usług społecznych, 1998). (3) Międzystanowa konferencja Agencji Bezpieczeństwa Zatrudnienia (ICESA) i Krajowego Stowarzyszenia Gubernatorów: Notes on a dialogue on the welfare-work connection (Cleveland, ICESA, 1997). (4) <http://www.nga.org/welfaredocs/bul-970818.htm> (5) <http://www.doleta.gov/>

ZAŁĄCZNIK IV.21. STANY ZJEDNOCZONE: ZARZĄDZANIE UBEZPIECZENIEM DLA BEZROBOTNYCH. TELEFONICZNY SYSTEM SKŁADANIA WNIOSKÓW

Rok rozpoczęcia: 1991

Cele

Ograniczenie kosztów funkcjonowania administracji ubezpieczenia na wypadek bezrobocia oraz poprawa jakości usług oferowanych klientom, przy utrzymaniu spójności systemu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia.

Podejście

Telefoniczny system składania wniosków, adresowany do osób składających wnioski o przyznanie świadczeń dla bezrobotnych w Stanach Zjednoczonych, jest jedną z wielu inicjatyw technologicznych w ramach systemu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Przez wiele lat stany stopniowo odchodziły od osobistego lub listownego cotygodniowego lub co dwa tygodnie składania oświadczeń na potrzeby przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, podejmując wykorzystywanie systemu interaktywnych skrzynek głosowych. Zasadniczo, osoba podaje numer swojej karty ubezpieczenia społecznego i odpowiada na serię zamkniętych pytań, korzystając z telefonu z klawiszami. Jeżeli udzielenie odpowiedzi wywołuje kwestię uprawnień osoby do świadczeń, otrzymuje ona instrukcję, co należy zrobić, aby rozwiązać ten problem. Jeżeli problem nie powstaje, czek jest wystawiany automatycznie. Większość czeków wysyłana jest pocztą, ale w niektórych stanach istnieje możliwość elektronicznego przekazu na konto bankowe. Miało to bardzo poważny wpływ na wyeliminowanie lub znaczne ograniczenie liczby osób zaangażowanych w rozpatrywanie wniosków o zasiłki dla bezrobotnych.

Wnioski składane przez telefon eliminują straty czasu i pieniędzy, związane z udawaniem się do lokalnych biur w celu wypełnienia formularzy wniosku. Pomagają one również dyrekcji unikać nierównomiernego napływu spraw, które muszą być załatwione. Na przykład, duże zwolnienia z pracy na danym obszarze mogłyby przekroczyć możliwości biura lokalnego. Jeżeli wnioski przechodzą przez jedną lub kilka central telefonicznych, to mogą być załatwiane przez pracowników rozmieszczonych w całym stanie. W ramach telefonicznego systemu składania wniosków możliwe jest świadczenie usług tłumaczeniowych osobom nie mówiącym po angielsku. Niektóre stany połączyły interaktywne systemy składania wniosków z systemami Banku Zatrudnienia. W konsekwencji, jeżeli osoba składająca wniosek o świadczenia dla bezrobotnych telefonuje w celu złożenia oświadczeń, system odpowiedzi głosowej może zwrócić się do niej o kontakt telefoniczny lub spotkanie się z przedstawicielem służby zatrudnienia, aby przedstawić jej ofertę zatrudnienia.

Ocena

W stanie Kolorado, będącym pierwszym stanem amerykańskim, w którym pilotażowo wprowadzono ten system, telefoniczne składanie wniosków skróciło czas rozpatrywania wniosków (dwie do czterech godzin) do 11 minut. Ankiety przeprowadzane przez służby obsługi klientów wskazują znaczny odsetek zadowolonych bezrobotnych, którzy złożyli wniosek przez telefon. 92% klientów jest zasadniczo zadowolonych z usług, 91% lepiej oceniło agencje zatrudnienia niż inne agencje rządowe.

Źródło: MBP: The United States public employment service country study (Genewa, MBP, 1998, materiał powielany).

ZAŁĄCZNIK IV.22. FRANCJA: ESPACE CADRES – OŚRODEK ZATRUDNIENIA DLA KADR I PERSONELU TECHNICZNEGO

Rok rozpoczęcia: 1995

Problem

Przez wiele lat Krajowa Agencja Zatrudnienia (ANPE) pomijała kadry i personel techniczny jako grupę celową, zaś pracodawcy poszukujący tego rodzaju pracowników musieli korzystać

z usług wyspecjalizowanych prywatnych agencji pośrednictwa pracy. W 1995 roku ANPE podjęła decyzję o zajęciu się nimi. Chodziło o ważny problem zważywszy szybko zwiększającą się liczbę bezrobotnej kadry i personelu technicznego: w końcu 1994 roku liczba ta sięgnęła 191.691 osób, co oznacza zwiększenie o 84% w ciągu 4 lat.

Cele

Celem programu jest świadczenie, we współpracy z organizacjami partnerskimi, wyspecjalizowanych usług pośrednictwa pracy dla kadr i personelu technicznego w określonym miejscu.

Podejście

Podstawowe usługi PSZ mogą być oferowane przez podstawowe biura zatrudnienia, zaś *Espaces Cadres* świadczą tylko usługi uzupełniające. *Espaces Cadres* muszą mieć cztery różne pomieszczenia (*espaces*); muszą one wypełniać następujące funkcje:

- biuro, w którym pracuje 3 doradców, w którym poszukujący pracy mają natychmiastowy dostęp do wszystkich usług: dostęp do ofert pracy i szkolenia, dostęp do informacji ogólnych, do informacji na temat poszukiwania pracy, dostęp do krótkich spotkań, inne;
- biuro, w którym poszukujący pracy mogą odbywać indywidualne spotkania z pracownikami biura;
- pomieszczenie przetwarzania danych;
- pomieszczenie, które służy jako sala konferencyjna, gdzie mogą odbywać się spotkania informacyjne, spotkania, rozmowy kwalifikacyjne, inne. Pomieszczenie to musi również być odpowiednie, by móc przyjąć wizytującego partnera.

W porozumieniu z biurami powszechnymi, ośrodki muszą nawiązywać kontakty z pracodawcami w perspektywie znalezienia zatrudnienia dla kadr i personelu technicznego, poprzez plany działań specjalnych. W tym celu ANPE musi działać w czterech głównych kierunkach: przede wszystkim kontaktować się z przedsiębiorstwami, które nie są jeszcze klientami ANPE i muszą zostać przekonane do jakości i korzyści płynących z oferowanych usług; po drugie musi być podtrzymywane zaufanie przedsiębiorstw, które są już klientami ANPE; po trzecie musi kontaktować się z przedsiębiorstwami, które są już klientami ANPE jeżeli chodzi o znajdowanie nisko wykwalifikowanych pracowników i które muszą zostać przekonane o korzyściach z wysyłania ANPE ofert zatrudnienia kadr i personelu technicznego; po czwarte, ANPE musi wspierać tworzenie miejsc pracy (na czas nieokreślony i określony, w tym tworzenia możliwości pracy w niepełnym wymiarze czasu, podziału pracy) w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Ośrodki muszą oferować kadrom i personelowi technicznemu, jak i absolwentom szkół, następujące usługi:

- usługi ukierunkowane na potrzeby tych poszukujących pracy, w tym kluby poszukujących pracy, podręcznik profilu kwalifikacji;
- pełne informacje na temat rynku pracy jeżeli chodzi o zapotrzebowanie w skali regionu, kraju, Europy;
- kółka poszukiwania pracy;
- prasa codzienna i tygodniowa;
- oferty szkolenia zawodowego;
- oferty ANPE odpowiednie dla tej grupy pracowników (Minitel, ogłoszenia, informacje specjalistyczne);

- fiszki i dossier o przedsiębiorstwach;
- informacje na temat usług oferowanych przez Stowarzyszenie na rzecz zatrudnienia kadr, inżynierów i techników (APES), organizacji partnerskiej ANPE;
- spotkania diagnostyczne, porady, pomoc w poszukiwaniu pracy; oraz
- spotkania z przedstawicielami przedsiębiorstw, organizacjami partnerskimi ANPE, z pracownikami i poszukującymi pracy, inne.

W toku realizacji wymienionych funkcji, ANPE liczy na organizacje partnerskie i na ich pomoc w odgrywaniu roli punktu ogniskującego działania w zakresie pomocy bezrobotnym kadrom i potencjalnym pracodawcom. Do partnerów tych należą: krajowe stowarzyszenie kadr przedsiębiorstw (ANCE), stowarzyszenie absolwentów szkół wyższych (fr. grandes écoles, elitarne szkoły wyższe), służby zatrudnienia szkół wyższych i innych uniwersytetów, stowarzyszenie na rzecz szkolenia zawodowego, stowarzyszenie na rzecz zatrudnienia kadr (APEC). Celem tych partnerstw jest przyczynienie się do wzajemnego wzbogacenia wszystkich podejmowanych działań oraz wspieranie skoordynowanych i spójnych usług. ANPE informuje o usługach świadczonych przez jej partnerów oraz świadczy usługi, we współpracy z nimi. Daje im możliwość wykonywania pracy w swoich pomieszczeniach oraz obsługiwania swoich klientów, przy wykorzystaniu instrumentów i kompetencji Agencji.

Źródło: European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, No 50 (Berlin, Komisja Europejska, Lato 1995).

ZAŁĄCZNIK IV.23. HONG KONG, CHINY: PROGRAM INFORMACJI I WSPIERANIA ZATRUDNIENIA (EIPP)

Rok rozpoczęcia: 1998

Cele

Poprawa jakości usług oferowanych pracodawcom, w celu uzyskania lepszych wyników pośrednictwa pracy, w okresie zastoju gospodarczego.

Definicja Programu

Tradycyjnie, pracodawcy z własnej inicjatywy zgłaszają Lokalnej Służbie Zatrudnienia (LES) wolne miejsca pracy. W okresie, kiedy spadała liczba miejsc pracy, nie było zasadne, by służby zatrudnienia w dalszym ciągu liczyły na propozycje pochodzące od pracodawców. PSZ musiały podjąć bardziej aktywne działania, tak by umożliwić bardziej systematyczne pozyskiwanie ofert pracy, dzięki kontaktom z dużymi pracodawcami, stowarzyszeniami pracodawców, wielkimi przedsiębiorstwami przemysłowymi i handlowymi. W tym celu departament zatrudnienia rozpoczął realizację Programu Informacji i Wspierania Zatrudnienia (EIPP). Program ten łączy podejście skoncentrowane na pracodawcy z nową strategią marketingową. Cele programu przedstawiają się następująco:

- zdobycie większej liczby ofert pracy dla poszukujących pracy zarejestrowanych w LES;
- utrzymanie ścisłych kontaktów ze stowarzyszeniami pracodawców i wielkimi pracodawcami;
- dynamiczne świadczenie pracodawcom zgłaszającym LES oferty zatrudnienia najwyższej jakości usług, tak by zaspokoić ich zapotrzebowanie na pracowników w dłuższym okresie czasu;

- udzielanie pracodawcom i poszukującym pracy, korzystającym z usług LES, dokładnych informacji na temat rynku oraz profesjonalnych porad;
- dostarczanie szczegółowej i aktualnej analizy cech charakterystycznych poszukujących pracy oraz wolnych miejsc pracy na rynku;
- rozwijanie nowych strategii oferowania usług w zakresie zatrudnienia, na podstawie analizy rynku pracy; oraz
- utrzymywanie bliskich stosunków z Radą Przekwalifikowania Pracowników, w szczególności w celu wspierania przepływu informacji na temat zatrudnienia; celem ostatecznym jest poprawa wykorzystania zasobów ludzkich poprzez przekwalifikowanie i podniesienie kwalifikacji.

EIPP przewiduje również działania promocyjne odnośnie samych PSZ. Powierzono mu:

- scentralizowane zdobywanie ofert pracy i oferowanie ich poszukującym pracy, świadczone na rzecz dużych pracodawców. Ekipa pracowników kontaktuje się z pracodawcami w celu uzyskania od nich ofert pracy, za pośrednictwem biur usytuowanych w całym kraju i przeprowadza scentralizowane kojarzenie ofert. Jeżeli znalezieni zostaną odpowiedni kandydaci, ekipa koordynuje przedstawienie kandydatów z różnych biur zainteresowanym pracodawcom;
- świadczenie usług związanych z przekwalifikowaniem. Jeżeli nie zostanie znaleziony żaden kandydat, ekipa zwraca się do zainteresowanych pracodawców z propozycją zorganizowania kursu odpowiednio do ich potrzeb lub zaprasza ich do udziału w programie szkolenia w toku pracy;
- dostarczanie informacji na temat rynku pracy w przemyśle. W ramach tego programu tworzona jest obecnie baza informacji na temat zapotrzebowania na pracowników w różnych gałęziach przemysłu, a zwłaszcza tendencji w zakresie zapotrzebowania na pracowników. Ekipa, która realizuje program, udziela informacji umożliwiających ogólne zarysowanie programów przekwalifikowania lokalnych pracowników. Rozpoczęto również specjalne kampanie i objazdy rekrutacyjne, aby znaleźć poszukujących pracy mogących podjąć oferowaną pracę;
- zbieranie informacji zwrotnych na temat wymagań stawianych usługom. Ekipa zbiera opinie pracodawców i poszukujących pracy na temat wymagań stawianych usługom i stopnia zadowolenia z usług. Umożliwia to różnym zespołom świadczącym usługi w zakresie zatrudnienia dokonywanie przeglądu pracy, tworzenie planów, tak aby móc zaoferować klientom odpowiedniej jakości usługi w dziedzinie zatrudnienia.

Pełna informatyzacja LES jest następnym ważnym etapem, który umożliwi służbom zatrudnienia szybkie i precyzyjne zdobywanie szczegółowych informacji o wolnych miejscach pracy oraz o poszukujących pracy. Jednakże, aby dane mogły być faktycznie wykorzystywane dla zrozumienia rynku pracy, niezbędna jest bardziej szczegółowa analiza charakteru ofert pracy, jak też cech poszukujących pracy. Wynik tych analiz mógłby wskazywać dziedziny, którymi powinny zająć się służby zatrudnienia, oraz gałęzie przemysłu i zawody, w których są wolne miejsca pracy i na których powinny skupiać się działania w zakresie pośrednictwa pracy. W przypadku zbiorowych zwolnień, mogą być podejmowane szczególne działania, poprzez system nawiązanych kontaktów, w celu zdobywania ofert pracy od pracodawców w szczególnych dziedzinach, aby w odpowiednim momencie móc je oferować zwalnianym pracownikom.

Ocena

W czerwcu 1998 roku, w okresie znacznego wzrostu stopy bezrobocia, Sekretarz odpowiedzialny za Finanse Hong Kongu (Chiny) zapowiedział wprowadzenie nowego programu, jako jednej z czterech inicjatyw na rzecz poprawy PSZ. EIPP zostało wprowadzone przez zespół 14 osób, z których 9 było nowo zatrudnionych. Zważywszy, że chodziło o nowy program, jego efekty będą mogły być ocenione dopiero później. W maju 1999 roku rozpoczęto dyskusje grup celowych, aby poprawić porozumiewanie się z wielkimi użytkownikami końcowymi oraz podjęto zbieranie porad dotyczących przyszłego rozwoju PSZ. Wyniki były zachęcające z punktu widzenia przyszłości PSZ.

Źródło: MBP, The public employment service in Hong Kong, China (Genewa, MBP, 1998, materiał powielany).

ZAŁĄCZNIK IV.24. SZWECJA: BANK POMYSŁÓW

Rok rozpoczęcia: koniec lat 90

Cele

Zbranie informacji, dobrych pomysłów, metod pracy przez Krajową Administrację Szwedzkiego Rynku Pracy, w celu poprawy jakości usług świadczonych klientom oraz powszechnego udostępnienia wyników.

Podejście

Zadaniem Banku Pomysłów jest zbieranie i rozpowszechnianie informacji na temat pracy, co AMS już czyniła w ramach rozwijania oraz doskonalenia metod pracy i usług świadczonych klientom. Bank opiera się na członkach indywidualnych zgłaszających pomysły i metody pracy, które pragną przekazać kolegom pracującym w AMS. W ten sposób praca dobrze wykonana przez grupę roboczą może być udostępniona Bankowi Pomysłów. Podobnie jest w przypadku wielu działań, w których uczestniczy AMS, ale za które nie ponosi ona bezpośredniej odpowiedzialności. Poprzez Bank Pomysłów możliwe jest odnalezienie informacji i pomysłów dotyczących działań realizowanych w podobnych warunkach. Poszukiwanie informacji i pomysłów jest ukierunkowywane dzięki następującym pytaniom:

- komu chcę pomóc? (to jest jakiej grupie celowej),
- co mogę zrobić? (to jest w ramach jakiego programu),
- z kim mogę współpracować? (to jest z jakim partnerem).

Informacje i pomysły mogą zostać odnalezione dzięki ustalonym słowom kluczowym, takim jak „grupa celowa”, „program”, „dziedzina”, „partner”, „identyfikacja”, „data”, „miejsce” lub „hrabstwo” lub też mogą być poszukiwane poprzez wpisywanie dowolnych słów.

Ocena

W maju 1999 roku baza danych Banku Pomysłów liczyła około 1100 opisów. Celem jest zdobycie tysięcy opisów metod, pomysłów i projektów.

Źródło: Krajowa Administracja Szwedzkiego Rynku Pracy (AMS): The idea bank: The best practices database of the Swedish national labour market administration, sprawozdanie przygotowane przez Międzynarodowy Sekretariat AMS, ISEKen, 1996:6 @www2.ams.se/ams/rapport_eng/index.html.

ZAŁĄCZNIK IV.25. KANADA: OBOWIĄZEK PODNOSZENIA JAKOŚCI KADR PSZ

Rok rozpoczęcia: początek lat 90

Cele

Na początku lat 90 kanadyjskie PSZ zaczęły doświadczać połączonych efektów ograniczenia liczby pracowników i zwiększenia obciążenia pracą. Jednym ze sposobów stawienia czoła tej sytuacji było zwiększenie stopnia wykorzystywania nowoczesnej technologii. Pracownicy zostali postawieni przed koniecznością dostosowania się do wprowadzonych zmian. Instytucja podjęła decyzję o wsparciu pracowników w pokonywaniu wielu wyzwań, którym musiały sprostać PSZ.

Podejście

Kanada szybko stwierdziła, że PSZ powinny stać się „instytucją uczącą się”, kierowaną przez wysoko wykwalifikowane kadry. Życzeniem było stworzenie i wdrażanie zasad upoważniania pracowników do podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach organizacji. Wypracowanych zostało wiele inicjatyw w zakresie szkolenia wysokiej jakości, w celu zachęcenia osób do przejścia od systemu zarządzania i kontroli ku organizacji, w której pracownicy mają pełną swobodę pracy, przyjmując odpowiedzialność za efekty usług oferowanych klientom. Proces komunikowania się i konieczność dialogu były głównymi tematami szkolenia, ponieważ zmierzały one do zaszczepienia pojęcia upoważnienia i odpowiedzialności w ramach PSZ. Należy odnotować, że proces szkolenia w Kanadzie zbudowany jest wokół dwóch zasadniczych elementów: szkolenie liderów, aby zrozumieli zobowiązanie do przyjęcia nowej kultury; proces szkolenia szkolących (par tworzonych przez kolegów), który mógł rozszerzyć skalę szkolenia w ogromnym regionie geograficznym, w którym jest sześć stref czasowych.

Kanada podjęła zadanie szkolenia i podniesienia kwalifikacji pracowników oraz rozpoczęła realizację programu szkolenia opartego na kompetencjach, adresowanego do doradców zatrudnienia. Szkolenie oparte na kompetencjach definiuje szczególną wiedzę i kwalifikacje, które muszą być nabyte w toku szkolenia, oferuje dużo zadań praktycznych w celu nabycia i stosowania tych umiejętności oraz daje informacje zwrotne tak szkolącym, jak i stażystom na temat tego, jak te kwalifikacje są wykorzystywane. Szkolenie oparte na kompetencji, zgodnie z modelem kanadyjskim, jest ukierunkowane na szkolenie jednostki, aby mogła ona osiągnąć mierzalne i namacalne rezultaty w dziedzinie szkolenia, wraz z możliwością zastosowania tego, czego się nauczyła, bądź w pracy, bądź w trakcie ćwiczeń symulacyjnych. Stażysta musi osiągnąć ustalony wcześniej poziom. 90% stażystów pomyślnie kończy szkolenie.

Kanadyjskie PSZ zamierzają kontynuować wysiłki w dziedzinie szkolenia podstawowego, przy pomocy narzędzi technicznych, szczególnie poprzez udostępnienie go w Internecie. Umożliwi to pracownikom terenowym dostęp do narzędzi oraz oddanie do wykorzystania serii testów w celu przekwalifikowania oraz szkolenia pracowników nowo zatrudnionych.

Źródło: The public employment services in Canada (Genewa, MBP, 1998, materiał powielany).

ZAŁĄCZNIK IV.26. STOSUNKI Z PBPP: KILKA PRZYKŁADÓW INNOWACJI

A. BELGIA. WSPÓŁPRACA MIĘDZY KRAJOWYM I REGIONALNYM BIUREM SZKOLENIA ZAWODOWEGO I ZATRUDNIENIA (FOREM) ORAZ STOWARZYSZENIAMI PRACY TYMCZASOWEJ (STT)

Publiczna agencja pracy tymczasowej (nazywana *T-Service Intérim*) została utworzona w 1980 roku, w celu wprowadzenia na rynek pracy elementu regulującego. Stała się samodzielną wraz z FOREM w 1994 roku.

Agencja współpracuje ze stowarzyszeniami pracy tymczasowej jeżeli chodzi o:

- oferty pracy,
- dostęp do informacji, na przykład do „Banków Zatrudnienia”,
- udział w Biurach Zasoby-Zatrudnienie. Chodzi tu o forum informacji i pole pracy wspólne dla wszystkich partnerów na rynku pracy, w celu wspierania przejrzystości rynku pracy,
- ustalanie cen,
- projekty integracji poprzez pracę tymczasową, przy realizacji których Agencje Integracji na rzecz Pracy Tymczasowej (AITI) w ramach FOREM współpracują z publicznymi i prywatnymi stowarzyszeniami pracy tymczasowej, w celu tymczasowego zatrudnienia studentów (mających mniej niż 25 lat), którzy zaprzestali studiów, bezrobotnych i osób, których jedynym źródłem dochodów jest Minimex (zasiłki dla bezrobotnych). Przed powierzeniem TWB zadań, AITI i TWB określiły wspólne kryteria, które muszą spełniać kandydaci do pracy tymczasowej. Wzmacnia to profil kandydatów z punktu widzenia przedsiębiorstw i zapewnia AITI informację zwrotną.

B. FRANCJA. UMOWA PARTNERSKA MIĘDZY ANPE A DWIEMA ORGANIZACJAMI PRACODAWCÓW, KTÓRE DOTYCZĄ AGENCJI PRACY TYMCZASOWEJ

Cele

- poprawa jakości usług świadczonych przedsiębiorstwom,
- zwiększenie elastyczności rynku pracy i zapobieganie bezrobociu długoterminowemu, poprzez zwiększanie szans poszukujących pracy integracji na rynku pracy,
- współpraca bazująca na wzajemnym poszanowaniu szczególnych cech charakterystycznych każdej instytucji.

Wymiana między służbami

Ogólnie, agencje pracy tymczasowej, zrzeszone w Związku Zawodowym Pracowników Agencji Pracy Tymczasowej oraz w Związku Przedsiębiorstw Pracy Tymczasowej, muszą intensyfikować współpracę z publicznymi służbami zatrudnienia. Zwłaszcza, muszą one jak najszybciej upowszechniać, przy pomocy lokalnych urzędów pracy, oferty pracy, poprzez udostępnianie ich wszystkim użytkownikom agencji. W zamian, korzystają one z usług ANPE, która pomaga im w poszukiwaniu i wstępnej selekcji kandydatów. Agencje pracy tymczasowej oraz lokalne urzędy pracy muszą również wymieniać informacje na temat legalnego rynku pracy, rynku pracy tymczasowej oraz na temat działań na rzecz zatrudnienia, w celu lepszego dostosowania ich usług do potrzeb poszukujących pracy. Zwłaszcza, muszą wykorzystywać możliwości stwarzane przez pracę tymczasową, w celu ułatwienia integracji lub reintegracji szczególnych grup, takich jak osoby młode, bezrobotni długoterminowo oraz niepełnosprawni.

Na podstawie tej umowy, ANPE zamierza osiągnąć trzy cele: po pierwsze, rozwinąć na szczeblu lokalnym aktywne partnerstwo z agencjami pracy tymczasowej; po drugie, rozszerzyć stosowane rozwiązania na rynku pracy, oferowane poszukującym pracy, poprzez udostępnianie im ofert pracy wywieszanych w agencjach pracy tymczasowej; i, po trzecie, rozszerzenie wachlarza możliwości reintegracji, oferowanych poszukującym pracy.

Spodziewany wynik

Możliwe jest stworzenie dodatkowych możliwości podjęcia pracy i, w przyszłości, poszukujący pracy będą mogli w tym samym miejscu analizować oferty pracy ANPE oraz oferty dostarczane przez agencje pracy tymczasowej.

Rozwiązania przyjęte w celu wdrożenia

PROMATT i UNETT muszą informować swoich członków o tej umowie oraz nakłaniać ich do przedstawiania ofert pracy odpowiednim lokalnym urządzą pracy, odpowiednio do miejsca i sektora zawodowego. Na szczeblu lokalnym, ANPE zobowiązała się do świadczenia zindywidualizowanych i uprzywilejowanych usług agencjom pracy tymczasowej, zrzeszonym w PROMATT i UNETT. Usługi te oparte są na współpracy między dyrektorami lokalnych urzędów pracy oraz dyrektorami oddziałów agencji pracy tymczasowej. Szczególnie, usługi te umożliwią lokalnym urządzą zatrudnienia rozpowszechnianie i załatwianie ofert pracy tymczasowej. Oferty pracy będą przedstawiane ANPE w jeden z następujących sposobów:

- oferty wywieszane i komunikowane poszukującym pracy. Oferty wywieszane publicznie zawierać będą nazwę i adres właściwej agencji pracy tymczasowej. Będą łatwe do zidentyfikowania jako oferty pracy tymczasowej oraz zawierać będą opis i wymagania związane z pracą, tak by ułatwić poszukującym pracy znalezienie odpowiadającej im oferty,
- oferty przygotowane w taki sposób, by umożliwić lokalnemu urządzą pracy przedstawianie agencji odpowiednich kandydatów.

Źródło: European Employment Observatory Mutual Information System on Employment Policies (MISEP): Policies, No 51 (Berlin, Komisja Europejska, Jesień 1995).

C. WIELKA BRYTANIA. PARTNERSTWO MIĘDZY PSZ A AGENCJAMI PRACY TYMCZASOWEJ, W RAMACH „NEW DEAL”

Historia stosunków między PSZ a PBPP

Przed 1994 rokiem PBPP wymieniały informacje na temat świadczonych usług, ale nie były wymieniane oferty pracy. W 1994 roku PSZ podpisały umowę z Federacją PBPP i zobowiązały się do wywieszania ofert pracy w każdym przypadku, kiedy zawarta została umowa Agencja/ stowarzyszenie/klient.

Partnerstwo w ramach New Deal

Rząd zwrócił się do sektora prywatnego o kierowanie wdrażaniem *New Deal* w 10 ze 140 regionów kraju, jeżeli chodzi o programy na rzecz młodych osób oraz w 10 z 28 regionach pilotażowych, jeżeli chodzi o programy dla osób starszych. Rząd zdecydował również, że chce, by pracownicy sektora prywatnego, w szczególności pracownicy PBPP, włączeni zostali w partnerstwa w ramach *New Deal*.

Wyniki uzyskane w 1998 roku

Kiedy agencja Reed, będąca PBPP, wygrała przetarg na realizację programu *New Deal* na rzecz osób w wieku 18–24 lata w regionach Hackney i City, PSZ stworzyła wspólne grupy robocze; doradcy z PSZ i Reed ściśle ze sobą współpracowali, aby wprowadzić swoich klientów na rynek pracy.

Kiedy Manpower, będąca PBPP, wygrała przetarg na realizację programu *New Deal* na rzecz osób w wieku 18–24 lata w regionach Bridgend i Glamorgan Valleys, stworzyła ona wspólną grupę zarządzającą z PSZ, a celem Manpower było wzmocnienie wysiłków PSZ.

Źródło: Służba Zatrudnienia Wielkiej Brytanii: Relationships between public employment services and private employment agencies in the United Kingdom. Komunikat nie publikowany, przedstawiony na Europejskim Spotkaniu Szefów Służb Zatrudnienia, Baden (Austria), 16 listopada 1998.

Uwaga

1. Wytoczne te mogą być uzyskane w Komisji Europejskiej: *Employment policies in the EU and in Member States: Joint report* (Luksemburg, Biuro Publikacji Urzędowych Wspólnot Europejskich, 1998).

Rola PSZ w realizacji programów szkolenia i edukacji: kilka przykładów

Wprowadzenie

W Rozdziale 6 przedstawione zostały programy szkolenia i edukacyjne, jako główne elementy dostosowania rynku pracy w krajach rozwiniętych. Rozdział ten pokazał również, że programy te nie były w sposób oczywisty postrzegane jako zasadnicze zadanie PSZ. Niniejszy załącznik przedstawia kilka przykładów programów wprowadzonych w ostatnich latach i pokazuje, jak ważną rolę odgrywają PSZ w ich finansowaniu i zarządzaniu nimi.

Kilka przykładów programów szkolenia zawodowego i edukacji

Istniejące od dawna rozróżnienie między szkoleniem a edukacją stało się dziś mniej trafne. Z jednej strony edukacja, oparta na dobrej alfabetyzacji i umiejętności liczenia, mogła być niezbędna przy poszukiwaniu pracy. A propos, należy zwrócić uwagę, że w ramach planu *New Deal* na rzecz młodych bezrobotnych w Wielkiej Brytanii, programy edukacyjne obejmujące podstawowe kursy alfabetyzacji i liczenia wydawały się przyciągać bardzo wiele osób. Z drugiej strony, wiele programów edukacyjnych, które skupiają się na nauce języków i technologii informatycznej, może być uważanych za należące bądź do sektora szkolenia zawodowego bądź do sektora edukacji.

Często trudno jest precyzyjnie ustalić różnicę między programami szkolenia a programami doskonalenia zawodowego, stanowiącymi element polityki rynku pracy i, z drugiej strony stanowiącymi element szerszego systemu edukacji i szkolenia danego kraju. W istocie, w niektórych krajach, na przykład w Wielkiej Brytanii i w Kanadzie, problem ten został rozwiązany poprzez utworzenie rządowego biura, którego zadania polegają na łączeniu edukacji, szkolenia i pracy. W szczególności, znikła linia demarkacyjna między szkoleniem zawodowym dorosłych a działaniami w zakresie aktywnego szkolenia, zwłaszcza adresowanego do dorosłych. W istocie, najważniejsze zadanie PSZ w dziedzinie szkolenia i doskonalenia zawodowego polega na wyborze osób kierowanych na szkolenia i na wyborze odpowiednich programów szkolenia. Jest to logicznie związane z działaniami PSZ w zakresie pomocy, realizowanymi w ramach poszukiwania pracy.

Sposobem na wyznaczenie granic jest zróżnicowanie szkolenia dorosłych bezrobotnych i szkolenia adresowanego do dorosłych mających pracę, zgodnie z tym, co sugeruje OECD¹. Organizacja programów szkolenia dla pracowników, którzy utracili pracę, często powierzana jest PSZ. Jednakże w takich krajach jak Belgia, Włochy, Grecja, Irlandia, Polska, Hiszpania, Szwecja i Szwajcaria, PSZ uczestniczą również w szkoleniu pracowników mających pracę, poprzez przyznawanie subwencji przedsiębiorstwom organizującym szkolenia dla swoich pracowników oraz zatrudnianych osób poszukujących pracy². Na przykład, w Hiszpanii szkolenie pracowników mających pracę i bezrobotnych stanowi integralną część krajowego programu

¹ Rozróżnienie to czynione jest przez OECD w ramach wielu badań krajowych na temat publicznych służb zatrudnienia.

² Patrz różne studia krajowe przeprowadzone przez OECD i MOP na temat służb zatrudnienia.

szkolenia zawodowego, ale każde z tych szkoleń traktowane jest odrębnie. Szkolenie pracowników jest realizowane w oparciu o zasadę trójstronności: angażuje pracodawców, związki zawodowe i rząd centralny, zaś za szkolenie bezrobotnych odpowiadają hiszpańskie publiczne służby zatrudnienia. Jednakże zdarza się często, że hiszpańskie publiczne służby zatrudnienia finansują niektóre szkolenia pracowników mających pracę. Polskie PSZ finansują tak szkolenia pracowników mających pracę, jak też bezrobotnych. Ponadto, niektóre kraje udostępniają usługi pracownikom, z którymi rozwiązano umowę o pracę lub zwolnionym w wyniku zamknięcia ich zakładu, lub w ramach zwolnień zbiorowych.³ W ramach tych programów, w chwili, kiedy pracownik zagrożony zwolnieniem jeszcze pracuje, mogłyby być już świadczone usługi obejmujące przekwalifikowanie.

Należy zwrócić uwagę, że choć w niektórych krajach, takich jak Grecja, Irlandia, Portugalia i Hiszpania, przeznaczane są jeszcze znaczne środki na szkolenie pracowników, to w wielu krajach OECD kończy się realizację tego rodzaju pomocy ze względu na to, że subwencje wcale nie zachęcają przedsiębiorstw do rozszerzania skali szkoleń, ale raczej przyczyniają się do ich odsuwania w czasie, przy wysokiej liczbie osób, którym i tak by one nie pomogły”.⁴

Szkolenie adresowane do bezrobotnych i długoterminowo bezrobotnych

W niektórych krajach, takich jak Finlandia, zasady rządzące szkoleniem są elastyczne. Pracownicy, którzy stracili pracę, mogą korzystać ze szkolenia, podobnie jak pracownicy mający pracę i zagrożeni bezrobociem, zanim staną się bezrobotnymi, ponieważ nie istnieją odrębne procedury dotyczące udziału bezrobotnych długoterminowo. W wielu innych krajach, takich jak Kanada⁵, Francja, Niemcy, Portugalia, Szwecja i Szwajcaria, szkolenie jest prawem bezrobotnego i stanowi raczej element systemu zasiłkowego. W Szwecji zasiłki szkoleniowe wypłacane są z tytułu korzystania z edukacji, ale możliwości wyboru tej opcji stają się coraz bardziej ograniczone.

W krajach takich jak Austria, Belgia, Niemcy, Grecja, Irlandia⁶, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania, moduły szkolenia zawodowego, które kończą się zdobyciem kwalifikacji zawodowych w pewnych zawodach, oferowane są bezrobotnym długoterminowo i tym, którzy mają niskie kwalifikacje. Kursy te pomyślane są w taki sposób, by zaspokoić potrzeby lokalnego przemysłu i trwają od trzech do dziesięciu miesięcy. Mogą one być również organizowane dla grup osób i kończą się często uzyskaniem świadectwa posiadania kwalifikacji. W 1994 roku Niemcy i Szwecja wprowadziły stosunkowo krótkie kursy i o zawężonym programie zawodowym, skierowane do długoterminowo bezrobotnych. Kursy te adresowane są do osób pochodzących z różnych środowisk i są elastyczne jeżeli chodzi o wymogi przystąpienia do nich, czas trwania i treść. Często nie kończą się one przyznaniem dyplomów lub standardowych zaświadczeń krajowych. Ich wartość na rynku pracy zależy więc w znacznym stopniu od reputacji, jaką cieszy się każda z instytucji szkoleniowych u lokalnych pracodawców.

³ Programy na wypadek zwolnień zbiorowych przedstawione są w rozdziale 6.

⁴ Patrz OECD: *The public employment service in Greece, Ireland and Portugal* (Paryż, OECD, 1998).

⁵ W Kanadzie nazywa się to „szkoleniem subwencjonowanym przez ubezpieczenie na wypadek bezrobocia w celu wsparcia bezrobotnych”.

⁶ Irlandia ma również ogólny plan szkoleniowy (nazywany Vocational Training Opportunities Scheme lub VTOS), adresowany do bezrobotnych długoterminowo, mających ponad 21 lat, w ramach którego organizowane są kursy mogące trwać nawet dwa lata. Zarządzany jest on przez *Department of Education* i organizuje szkolenia na różnych poziomach.

W Norwegii, poszukujący pracy w wieku ponad 19 lat mogą korzystać ze szkolenia zawodowego trwającego do dziesięciu miesięcy. Rodzaje i czas trwania kursów dostosowywane są do sytuacji na rynku pracy, a priorytet przyznawany jest krótkoterminowym kursom, nakierowanym na konkretną pracę. W Norwegii, PSZ organizują również szkolenie w miejscu pracy – w przedsiębiorstwach publicznych i prywatnych dla długoterminowo bezrobotnych. W Danii, programy trwające 13 tygodni lub dłużej (do roku) realizowane są na rzecz długoterminowo bezrobotnych. Łączą one ogólną edukację i szkolenie, zwykle moduły zawodowe oraz ogólne programy przygotowania do wejścia lub powrotu na rynek pracy. We Francji, Grecji i Irlandii, plany szkolenia zawodowego, w ramach których pracodawcy organizują szkolenie bezrobotnych (w szczególności tych, którzy mieliby trudności w znalezieniu pracy), są finansowane i zarządzane przez PSZ. W Irlandii, szkolenie bezrobotnych odbywa się w ramach planu szkolenia zawodowego. Chodzi o szkolenie w pełnym wymiarze czasu, kończące się zdobyciem zaświadczenia; mogą one trwać od 13 do 52 tygodni, zależnie od rodzaju szkolenia. W Grecji, zgodnie z ustawą Parlamentu 2434/96, przedsiębiorstwa zobowiązane są do zatrudniania jednej trzeciej stażystów uczestniczących w szkoleniu finansowanym przez Grecką Organizację na rzecz Zatrudnienia (OAED) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Powinno to zagwarantować, że przedsiębiorstwa podejmować będą wysiłek w zakresie wspierania szans stażystów na znalezienie zatrudnienia. We Francji „Ustawa Pięcioletnia” z grudnia 1993 roku wprowadziła plany integracji zawodowej i szkolenia (*Stage d’Insertion et de Formation à l’Emploi*, SIFE). Dzielą się one na plany zbiorowe, adresowane do bezrobotnych długoterminowo, którym najbardziej potrzebna jest pomoc, plany indywidualne dla bezrobotnych krótkoterminowo, pomyślane aby uniknąć, by ci ostatni byli zagrożeni długoterminowym bezrobociem.

Szkolenie ustawiczne

W niektórych krajach rozwiniętych ustawiczne szkolenie pracowników i obywateli było wspierane i instytucjonalizowane. Kanada zorganizowała kursy językowe, uniwersyteckie kursy doskonalenia i rozwoju umiejętności, w ramach programu „podniesienia szans na znalezienie pracy”. W Danii, ośrodki szkolenia dla rynku pracy (*Arbedjmarkedsuddannelse*, lub AMU) oferują prawie 1800 modułów szkolenia, zebranych w zbiorach przygotowanych do komercjalizacji, w celu podniesienia szans na rynku pracy pracowników niewykwalifikowanych lub słabo wykwalifikowanych. Obecnie organizują one również dodatkowe kursy szkoleniowe dla pracowników wykwalifikowanych. Również w Holandii, od roku 1996, szkolenie ustawiczne pracowników jest traktowane jako ważne zadanie; rozpoczęła się realizacja ogólnokrajowego programu umożliwiającego obywatelom uaktualnienie ich wiedzy i umiejętności, aby zwiększyć szanse ludności czynnej zawodowo (pracowników i bezrobotnych) na znalezienie pracy. W Japonii pracodawcom, którzy umożliwiają swoim pracownikom korzystanie ze szkolenia w celu podjęcia innej pracy, szkolenia zawodowego i szkolenia ustawicznego, przyznawane są subwencje, aby pracownicy mogli podnieść umiejętności oraz przyznawane są subwencje przeznaczone na samokształcenie.

Szkolenie grup szczególnych

Poza programami szkolenia i edukacji bezrobotnych i pracowników dorosłych, programy dostosowania rynku pracy obejmują również programy dla grup szczególnych, takich jak młodzi pracownicy i osoby niepełnosprawne. Zważywszy wysoki poziom bezrobocia wśród osób młodych, utrzymujący się od 1980 roku, w wielu krajach istnieją adresowane do nich progra-

my.⁷ Programy te mogą być programami wstępnego szkolenia zawodowego, umowami o przyuczenie do zawodu lub alternatywnymi programami szkolenia, łączącymi szkolenie i staż zawodowe.

Rola PSZ w zarządzaniu tymi programami i przyuczenia zawodowego młodych zależy od danego kraju. W takich krajach jak Grecja, Irlandia i Portugalia, w których PSZ regulują i zarządzają wstępnym programem szkolenia zawodowego i przyuczenia do zawodu dla młodych, poprzez swoje ośrodki szkolenia zawodowego, istnieje tendencja dublowania pracy Ministerstwa Edukacji, które organizuje własne kursy techniczne i zawodowe w ramach powszechnego systemu edukacji. W takich krajach jak Austria, Francja, Włochy i Norwegia, w których PSZ subwencjonują przyuczanie i alternatywne umowy szkoleniowe, ich rola ogranicza się do wyboru kandydatów na szkolenie i pracodawców, którzy przyjmują osoby do przyuczenia. We Francji podjęto działania na rzecz mocniejszego wsparcia osób młodych, poprzez tworzenie *Espace Jeunes* w ramach trójstronnych umów między rządem centralnym, regionami a ANPE. *Espace Jeunes* oferują pełen wachlarz usług świadczonych obecnie przez ANPE, agencje lokalne oraz służby socjalne władz lokalnych. Zarządzanie rejestrami poszukujących pracy, kontrola poszukiwania pracy i wykreślanie z rejestrów świadczeniobiorców nie wchodzi w zakres ich kompetencji.

Finansowanie i zarządzanie programami szkolenia

Tak jak to wskazuje Załącznik III, kraje rozwinięte przeznaczają znaczne środki na szkolenie na rzecz rynku pracy (adresowane do bezrobotnych, jak i do dorosłych pracowników). Istnieją różne sposoby finansowania i zarządzania programami szkolenia na rynku pracy. Zasoby publiczne przeznaczane na szkolenie bezrobotnych są przyznawane za pośrednictwem PSZ w takich krajach jak Belgia, Polska, Portugalia i Hiszpania, bądź za pośrednictwem instytucji zabezpieczenia społecznego, tak jak w Argentynie, Holandii i Szwajcarii. Polska i Kanada wprowadziły program szkolenia lub „kredytów szkoleniowych”, jako nową metodę finansowania szkolenia bezrobotnych. W systemie tym daje się większą odpowiedzialność bezrobotnemu za wybór rodzaju szkolenia, ale zwiększa się również zadanie doradców zawodowych, którzy organizują testy zawodowe i udzielają pomocy.

W niektórych krajach systemy szkolenia zawodowego zarządzane są poza PSZ. Na przykład w Hong Kongu, Chiny, programy szkolenia zawodowego związane z dostosowaniem rynku pracy i doskonaleniem umiejętności, zapewniane są, odpowiednio, przez Urząd Doskonalenia Pracowników i Radę Szkolenia Zawodowego. Jednostki te znajdują się pod nadzorem Biura Edukacji i Zatrudnienia. W Japonii, specjalna jednostka Ministerstwa Pracy, to jest Urząd Wspierania Zatrudnienia, zarządza ośrodkami rozwoju umiejętności, które organizują kursy przekwalifikowania i doskonalenia. We Francji, rynek szkoleń jest wysoce podzielony, w zwią-

⁷ Programy szkolenia i w dziedzinie zatrudnienia osób młodych omawiane tutaj w sposób pogłębiony jak w innych publikacjach MBP, jak zwłaszcza w MBP: *Employing youth: Promoting employment intensive growth*, Raport z międzyregionalnego sympozjum na temat strategii walki z bezrobociem i marginalizacją osób młodych, 13–14 grudnia 1999 (Genewa, MBP, 1999). Patrz również różne badania krajowe dotyczące Afryki Łacińskiej. Między różnymi interesującymi publikacjami należy zwrócić uwagę na: N. O'Higgins: *Youth unemployment and employment policy; A global perspective* (Genewa, MBP, 2001), J. Gaudé: *L'insertion des jeunes et les politiques d'emploi – formation*, *Employment and Training Paper No 1* (Genewa, MBP, 1997), D. Cross: *Youth unemployment and youth labour market policies in Germany and Canada*, *Employment and Training Paper No 37* (Genewa, MBP, 1998).

ku ze zwiększeniem się liczby prywatnych przedsiębiorstw działających w sektorze szkoleń. Publiczny instytut szkolenia, AFPA (*Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes*), odrębny od ANPE, jest największym organizatorem szkoleń dla osób nisko wykwalifikowanych. W Wielkiej Brytanii, system szkolenia zawodowego jest obecnie zarządzany przez Rady Szkolenia i Edukacji (TEC). Ale, we współpracy z prawie 50 radami lokalnymi, rząd proponuje obecnie nowy system, zorganizowany wokół Rady Krajowej, odpowiedzialnej za edukację i szkolenie zawodowe. Główny program szkolenia dla pracowników dorosłych (edukacja oparta na pracy na rzecz dorosłych) będzie włączony do struktury PSZ w roku 2001.⁸ W Stanach Zjednoczonych rady przedsiębiorstw prywatnych zarządzają znaczną częścią programów szkolenia na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji.

Tylko w niewielu krajach, takich jak Belgia, Grecja, Irlandia i Portugalia, PSZ zarządzają ośrodkami szkolenia, które realizują większość szkoleń dla bezrobotnych i użyczają swoje rozwiązania większości programów. W niektórych krajach rozwiniętych, takich jak Austria, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Japonia, Norwegia, Szwecja i Szwajcaria, PSZ nie zarządzają tymi ośrodkami. Nie prowadzą one również szkoleń dla bezrobotnych, ale zlecają je prywatnym i publicznym organizacjom lokalnym. Zasadniczo, biura PSZ ogłaszają kursy i przeprowadzają wstępne teksty kwalifikacyjne. Należy odnotować, że zgodnie z ustawą parlamentarną EI z 1996 roku, Kanada stopniowo kończyła zakupywanie usług szkoleniowych na szczeblu krajowym, zważywszy, że odpowiedzialność za to została przekazana na szczebel prowincji lub regionalny. Szkolenia organizowane wkrótce zostaną zastąpione przez kredyty i subwencje na szkolenie zawodowe. System ten został wprowadzony w związku z wynikami badań, wskazującymi że jest bardziej prawdopodobne, że szkolenie zakończy się sukcesem, jeżeli jego uczestnik partycypuje w jego kosztach. W Holandii i Hiszpanii, PSZ same organizują programy szkolenia, wykorzystując ośrodki szkolenia zawodowego. Mogą je również kupować u zewnętrznych usługodawców.

Eksternalizacja programów szkoleniowych

Poprzedni akapit pokazał jasno, że istnieje obecnie tendencja do eksternalizacji szkoleń, które przeprowadzane są przez inne instytucje sektora publicznego lub prywatnego; nie organizują ich już PSZ. Wybór ten chroni PSZ, w toku wyboru kierunków szkolenia, przed pokusą brania pod uwagę swojej roli jako dostarczyciela usług. Pokazuje również, że stosunki PSZ z instytucjami szkoleniowymi mają charakter pośredni: finansowy, administracyjny i kontraktowy, nie zaś operacyjny. Nowa opcja wymaga od PSZ przygotowywania ofert i zakupu szkoleń od innych instytucji sektora publicznego i prywatnego. Związany umową szkoleniowiec może również udzielać innych porad zawodowych i można od niego wymagać podjęcia się realizacji zobowiązania polegającego na znalezieniu pracy dla części stażystów.

Kupując szkolenia dla bezrobotnych, PSZ stosują różne procedury w różnych krajach.⁹

- W Danii, procedury składania ofert szkoleniowych doprowadziły do wypracowania wachlarza zróżnicowanych lokalnie szkoleń. W każdym regionie, obok rady rynku pracy, stworzono „Komitet Ofert Szkoleniowych” (UTB), którego zadaniem było zapraszanie instytucji edukacyjnych i szkoleniowych do proponowania kursów, aby następnie kupować te, które wydawały się interesujące.

⁸ United Kingdom Department for Education and Employment: *Learning to succeed, White Paper*. (London, Stationary Office, czerwiec 1999)

⁹ Patrz różne studia krajowe przeprowadzone przez OECD i MOP na temat służb zatrudnienia.

- W Finlandii, szkolenia i miejsca przeprowadzania szkoleń są, zasadniczo, kupowane przez 13 biur regionalnych PSZ od 43 ośrodków szkolenia na rynku pracy, jako głównych dostawców, organizujących ponad 60% kursów w kraju. Ośrodki te znajdowały się najpierw pod nadzorem administracji państwowej, ale obecnie są one stopniowo przekształcane w instytucje komercyjne. Procedura zakupu daje PSZ szeroką swobodę decydowania o treści szkoleń i wymuszania, we współpracy ze szkoleniowcami, by indywidualni pracownicy, którzy utracili pracę, byli przyjmowani na szkolenia. Programy edukacji mogą być bardzo szybko wypracowywane i modyfikowane.
- W Austrii i Niemczech, PSZ kupują większość szkoleń, które są potrzebne na rynku lokalnym, wybierając czasem moduły, a czasem pełne kursy. Zasadniczo, PSZ jedynie planują potrzeby szkoleniowe i, w żadnym przypadku, nie powinny zajmować się zarządzaniem usługami związanymi ze szkoleniami. Ale, w praktyce, zadania te mogą zlewać się zważywszy, że PSZ nadzorują kilka ośrodków szkoleniowych i inwestują w kilka innych – mimo że należą one do innych instytucji. Ponadto, lokalne rynki szkoleń dla dorosłych zdominowane są przez kilku wielkich usługodawców, takich jak organizacje pracodawców i pracowników. Organizacje te mają tendencję do interesowania się różnymi segmentami rynku i nie konkurują ze sobą.
- W Szwecji, PSZ kupują każdego roku bardzo znaczną liczbę szkoleń, z których większość jest specjalnie dostosowywana do specyficznej grupy celowej. PSZ kupują szkolenia zgodnie z ogólnymi zasadami UE dotyczącymi zamówień publicznych, wymagającymi równego traktowania wszystkich usługodawców. Krajowa sieć ośrodków szkoleniowych (nazywana AMU) stworzona została w latach 60 i 70 i działała pod wspólnym zarządem agencji edukacji i PSZ, ale została od nich oddzielona w końcu lat 80. W 1993 roku grupa AMU stała się przedsiębiorstwem publicznym, finansowanym w pełni z czesnego i konkuruje ona z innymi instytucjami szkoleniowymi. Od 1990 do 1995 roku udział AMU w programach szkolenia inicjowanych przez PSZ spadł z 75 do 36 procent. Organizuje ona jeszcze dwie trzecie szkoleń w sektorze rzemieślniczym. Ale w wielu innych sektorach znaczna część szkoleń jest teraz organizowana przez prywatne wyspecjalizowane przedsiębiorstwa szkoleniowe. I tak, zwiększona konkurencja między instytucjami szkoleniowymi odgrywa zasadniczą rolę w obniżaniu kosztów średnich szkoleń i stopniowo doprowadziła do podniesienia umiejętności pracowników PSZ organizujących zakupy szkoleń oraz uczyniła ich świadomymi wagi efektywnego dokonywania zakupów.
- W Szwajcarii, organizatorzy szkoleń (to jest: związki zawodowe i organizacje pracodawców, instytucje tworzone wspólnie przez partnerów społecznych, kantony, gminy i inne instytucje publiczne i prywatne) mogą korzystać ze zwrotu kosztów organizacji szkoleń z federalnego funduszu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Co najmniej dwa tygodnie przed rozpoczęciem kursu przekwalifikowania lub doskonalenia, organizatorzy muszą złożyć w kantonalnym biurze zatrudnienia wnioski o przyznanie subwencji, biuro przedstawia następnie ten wniosek federalnemu biurowi rozwoju gospodarczego i zatrudnienia (OFEDE), po przeanalizowaniu dokumentacji.
- W Norwegii, PSZ określają rodzaj szkoleń, które są potrzebne i które kupują od innych instytucji (publicznych i prywatnych). W przeszłości, PSZ organizowały ośrodki szkoleniowe przeprowadzające kursy. Niedawno ośrodki te zostały (bezpłatnie) przekazane pod nadzór hrabstw, które organizują edukację na średnim szczeblu. PSZ zawarły umowę z hrabstwami na zakup szkoleń w ośrodkach. Decentralizacja zakupu szkoleń pozwala PSZ na elastycz-

ność w określaniu listy szkoleń, zaś umiejętności usługodawców i możliwości ośrodków nie stanowią dla nich ograniczenia.

- W Holandii, ośrodki szkolenia zawodowego zorganizowane są w formie ośrodków komercyjnych, w ramach PSZ. Obecnie instytucje krajowe zobowiązane są kupować usługi od PSZ, ale od roku 2000 będą one mogły również kupować usługi w zakresie reintegracji, w tym programy szkolenia, od innych usługodawców.
- W Polsce, programy szkolenia kupowane są od innych instytucji szkoleniowych w drodze przetargów, a PSZ nawiązały współpracę z instytucjami szkoleniowymi. Na przykład PSZ rozwinęły metodologię udzielania instytucjom szkoleniowym pomocy w wypracowywaniu programów. Wypracowały one również wstępny katalog kwalifikacji najbardziej poszukiwanych na rynku pracy. Katalog ten powinien służyć instytucjom szkoleniowym jako przewodnik. Ponadto, sporządzona została klasyfikacja jednostek szkoleniowych, które współpracują z lokalnymi biurami PSZ.

Lista adresów internetowych

Poniższe listy adresów internetowych były aktualne w chwili publikacji książki. Mogły one później ulec zmianie. Większość z adresów istnieje w języku angielskim. Jeżeli nie istnieją w angielskiej wersji językowej, podawany są używane języki.

Załącznik VI.1

A. Krajowe publiczne służby zatrudnienia

Kraj	Instytucja	Adres strony internetowej
1	2	3
Argentyna	Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	http://www.trabajo.gov.ar/home.htm (po hiszpańsku)
Australia	Job Network (Sieć pracy)	http://www.jobnetwork.gov.au/
Austria	Arbeitsmarktservice Österreich (Publiczne Służby Zatrudnienia, Austria)	http://www.ams.or.at (po niemiecku)
Bahrain	Ministry of Labour and Social Affairs (Ministerstwo Zatrudnienia i Spraw Społecznych)	http://www.bah-molsa.com/
Belgia	FOREM (Gminny i Regionalny Urząd Szkolenia Zawodowego i Zatrudnienia) Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) (Publiczna Służba Zatrudnienia Flandrii) Office Régional Bruxellois de l'Emploi (ORBEM/BGDA) (Publiczna Służba Zatrudnienia Regionu Brukseli)	http://www.hotjob.be/ http://www.vdab.be/ (po holendersku) http://www.orbem.be/ po holendersku i francusku)
Brazylia	Ministério do Trabalho e Emprego	http://www.mtb.gov.br/ (po portugalsku)
Dania	Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) (Urząd Rynku Pracy) Arbejdsformidlingen (AF) (Publiczna Służba Zatrudnienia)	http://www.amd.dk/ http://af.dk/ (po duńsku)
Finlandia	Työministeriö (Ministerstwo Pracy)	http://www.mol.fi/
Francja	Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE)	http://www.anpe.fr (po francusku)
Grecja	Greek Manpower Employment Organization (Grecka Organizacja Zatrudnienia Pracowników) National Labour Institute (Krajowy Instytut Pracy)	http://www.oaed.gr/ http://www.eic.org.gr/
Hiszpania	Institute Nacional de Empleo (Krajowy Instytut Zatrudnienia)	http://www.inem.es/ (po hiszpańsku)
Holandia	WERKSITE (Arbeidsvoorziening Nederland) (Holenderska Służba Zatrudnienia)	http://www.werk.net
Hong Kong (Chiny)	Employment Services (Służby Zatrudnienia)	http://www.info.gov.hk/labour/service/

1	2	3
Irlandia	Foras Aiseanna Saothair (FAS) (Urząd Handlu i Zatrudnienia)	http://www.fas.ie/
Islandia	Vinnuálastofnum	http://www.vinnuastofnum.is/ (po islandzku)
Japonia	Ministry of Labour (Ministerstwo Pracy)	http://www.mol.go.jp/
Kanada	Human Resources Development Canada (HRDC) (Rozwój Zasobów Ludzkich)	http://www.hrdc-drhc.gc.ca
Litwa	Socialinės Apsaugos ir Darbo Ministerija (Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego i Pracy)	http://www.socmin.lt/
Luksemburg	Ministère du Travail et de l'Emploi (Ministerstwo Pracy i Zatrudnienia)	http://www.mt.etat.lu/ (głównie po francusku, niektóre strony również po niemiecku)
Maroko	Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (Urząd Szkolenia Zawodowego i Wspierania Pracy)	http://www.ofppt.org.ma (po francusku)
Meksyk	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	http://www.stps.gob.mx/ (po hiszpańsku)
Niemcy	Bundesanstalt für Arbeit (Federalna Służba Zatrudnienia) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych)	http://www.arbeitsamt.de/ (po niemiecku) http://www.bma.de/
Norwegia	Aetat arbeidsdirektoratet (Norweska Dyrekcja Pracy)	http://www.etat.no/
Nowa Zelandia	Work and Income Narodów Zjednoczonych (Praca i Dochody)	http://www.winz.govt.nz/
Panama	Ministerio de Trabajo y Bienestar Social	http://www.mitrabs.gob.pa/ (po hiszpańsku)
Portugalia	Minsitério do Trabalho e da Solidariedade (MTS) Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	http://www.mts.gov.pt (po portugalsku) http://www.iefp.pt (po portugalsku)
Republika Dominikany	Secretaría de Estado de Trabajo	http://www.set.gov.do (po hiszpańsku)
Singapur	Employment Service Department, Ministry of Manpower (Departament Służby Zatrudnienia, Ministerstwo Pracy)	http://www.gov.sg/mom/es/es.html
Słowenia	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (Służba Zatrudnienia Słowenii)	http://www.ess.gov.si/
Stany Zjednoczone	US Department of Labor, Employment and Training Administration (Departament Pracy, Zatrudnienia i Administracji Szkolenia)	http://www.dolenta.gov/

1	2	3
Szwajcaria	SECO (Państwowy Sekretariat Spraw Gospodarczych Zatrudnienia i Ochrony Socjalnej)	http://seco-admin.ch/
Szwecja	Arbetsförmedlingen (Szwedzka Służba Zatrudnienia)	http://www.ams.se/
Tajlandia	Department of Employment, Ministry of Labour and Social Welfare (Departament Zatrudnienia, Ministerstwo Zatrudnienia i Ochrony Socjalnej)	http://www.doc.go.th/ (w języku tajskim)
Włochy	Minsiterio des Lavoro E della Previdenza Sociale (Ministerstwo Zatrudnienia i Ochrony Socjalnej)	http://www.minlavoro.it/ (po włosku)
Wielka Brytania	Employment Service (ES) (Służba Zatrudnienia)	http://www.employmentservice.gov.uk/

B. Organizacje międzynarodowe

Organizacja	Adres strony internetowej
Międzynarodowa Konfederacja Przedsiębiorstw Pracy Tymczasowej (CIETT)	http://www.ciett.org
Komisja Europejska, Zatrudnienie i Sprawy Społeczne	http://europa.eu.int/comm/gd05/index_en.htm
European Employment Observatory	http://www.ias-berlin.de/
Międzynarodowe Biuro Pracy (MBP)	http://www.ilo.org/
Światowe Stowarzyszenie Publicznych Służb Zatrudnienia (WAPES)	http://members.aon.at/wapes/en_home.htm

Załącznik VI.2. Specjalistyczne strony internetowe wybranych PSZ

Instytucja	Adres strony internetowej
1	2
1. Na temat roli i zadań PZS 1999 Krajowe Plany Działania w zakresie Zatrudnienia	http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&csf/naps99/naps_en.htm
2. Strony dotyczące pośrednictwa pracy	
Canada Electronic Labour Exchange	http://www.ele-spe.org
America's Job Bank	http://www.ajb.dni.us/
Swedish Job Bank (po szwedzku)	http://www.platsbanken.amv.se/
Irish Electronic Bank	http://www.fas.ie/default.htm
3. Strony zawierające informacje na temat rynku pracy	

1	2
Stany Zjednoczone, stan Waszyngton, strona internetowa LMI	http://www.wa.gov.esd/lmea
Stany Zjednoczone, stan Minnesota, strona internetowa LMI	http://www.des.state.mn.us/lmi/index.htm
Stany Zjednoczone, stan Wisconsin, strona internetowa LMI	http://www.dwd.state.wi.us/dwelmi
Stany Zjednoczone, stan Utah, strona internetowa LMI	http://wi.dws.state.ut.us/
Przewidywania dotyczące zatrudnienia, Stany Zjednoczone i poszczególne stany	http://www.udesc.state.ut.us/BLS
Strona internetowa Canadian National LMI	http://www.hrdc-drhc.gc.ca/common/lmi.shtml
Kanadyjska krajowa książka stron internetowych LMI	http://www.workinfonet.ca/cwn/english/main/html
4. Strony zawierające programy dostosowania rynku pracy	
Canadian Job-Search/Career Information	http://www.hrdc-drhc.gc.ca/JobFutures
Canadian Job-Search Resources	http://www.worksearch.gc.ca
Canadian Human Resource Office for Employers	http://www.hroe.org/index.cfm?lang=e
America's Career Resource Infonet	http://www.acinet.org/acinet
US National Career Resource Information	http://www.acinet.org/acinet/resource/#occup
Irish Job Creation Programmes	http://www.fas.ie/default.htm
Irish Business Start-up Training	http://www.fas.ie/
5. Strony dotyczące administracji zasilkami dla bezrobotnych	
Unemployment Insurance Telephone strona internetowa	http://www.dwd.state.wi.us/UIBEN/apply.htm
6. Strony dotyczące innowacji w dziedzinie zarządzania i partnerstwa	
US Labor Exchange Performance Measures	http://www.wdsc.org/transition/measure/lepfn.htm
US Workforce Development Staff Skills and Training Project	http://www.icesa.org/subject.cfm?results_sub_is=33
Strona internetowa słoweńskich PSZ	http://www.ess.gov.si/ (nacisnąć na flagę brytyjską w celu włączenia wersji angielskiej)
7. Różne inne strony	
Dostęp do stron internetowych Labor Department dla wszystkich amerykańskich stanowych służb zatrudnienia	http://www.icesa.org/sections/links/index.cfm

RAPORT NA TEMAT ZATRUDNIENIA W ŚWIECIE, 1998–1999 **Zatrudnialność w gospodarce światowej: znaczenie szkolenia**

W Raporcie na temat zatrudnienia w świecie, 1998–1999, zawarto przegląd światowej sytuacji w dziedzinie zatrudnienia i przedstawiono sposób, w jaki kraje, funkcjonujące w różnych warunkach i będące na różnych poziomach rozwoju, mogą wypracować najlepsze strategie szkolenia, jak i elastyczne i dostosowane systemy szkolenia, aby stawić czoła zasadniczym zmianom. Raport przedstawia pogłębioną analizę systemów szkolenia w świecie, jak i strategie szkolenia, zmierzające do podniesienia konkurencyjności danego kraju, podniesienia efektywności przedsiębiorstw oraz popierania rozwoju szkolenia.

W Raporcie dokonuje się również krytycznej analizy polityki i programów celowych, zwiększających możliwości zatrudnienia kobiet oraz podnoszących umiejętności i zatrudnialność pracowników sektora nieformalnego, jak też członków grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (szczególnie zagrożonych osób młodych, długoterminowo bezrobotnych, starszych pracowników przeniesionych oraz pracowników niepełnosprawnych). Raport zaleca przeprowadzenie konkretnych zmian w polityce, tak by szkolenie stało się bardziej skuteczne i efektywne. Raport wskazuje, że w sytuacji szybkiego tempa ciągłych zmian popytu na nowe umiejętności, szkoleniu i kształceniu ustawicznemu należy nadać najwyższy priorytet. Najlepsze efekty w zakresie podnoszenia poziomu edukacji i kwalifikacji pracowników mogą zostać osiągnięte w środowisku sprzyjającym rozwojowi i kiedy decyzje dotyczące szkolenia są podejmowane w ścisłym porozumieniu między rządem, pracodawcami i pracownikami.

Raport na temat zatrudnienia w świecie, 1998–1999, jest trzecim z cyklu raportów MOP, które pokazują w międzynarodowej perspektywie współczesne kwestie związane z zatrudnieniem.

ISBN 92-2-110827-9

1998, 271 stron, miękka okładka
45 FRS, 34,95 USD, 19.95 £

PODSTAWOWE WSKAŹNIKI RYNKU PRACY 1999 (KILM)

Ta źródłowa publikacja, o wartości nie do przecenienia, umożliwia zaspokojenie nieustająco rosnącego popytu na odpowiednie informacje, dokładne i łatwo dostępne, dotyczące szybko zmieniającego się światowego rynku pracy. Publikacja „Podstawowe wskaźniki rynku pracy” – KILM dostarcza przeciętnemu czytelnikowi, jak i specjaliście, zwartych wyjaśnień i analizy danych dotyczących rynków pracy na świecie.

Ta ważna publikacja źródłowa, która wykorzystuje bogate międzynarodowe zasoby informacji, jak i regionalne i krajowe źródła danych statystycznych, daje bogaty wachlarz informacji dotyczących różnych krajów, za lata 1980 i 1990 oraz za lata między nimi, o ile są one dostępne. Publikacja wykorzystuje poszerzoną i zaktualizowaną gamę 18 kluczowych wskaźników dotyczących rynku pracy, umożliwiając w ten sposób badaczom dokonywanie porównań oraz uwypukla różnice między krajami i regionami w pewnym okresie czasu. Umożliwia ono czytelnikom dostęp do najświeższych informacji, przedstawiając dane statystyczne dotyczące pracowników, zatrudnienia, bezrobocia, niedozatrudnienia, poziomu wykształcenia ludności czynnej zawodowo, wynagrodzeń i zasiłków, produktywności i kosztów siły roboczej, ubóstwa i dystrybucji dochodów, wykorzystywanych jako wskaźniki rynku pracy.

KILM obejmuje bogate i zróżnicowane przeglądy takich zagadnień, jak stosunek zatrudnienie/ludność, czas pracy, bezrobocie osób młodych, wynagrodzenia w przemyśle wytwórczym, produktywność i koszty siły roboczej. Podając liczne wskaźniki rynku pracy, ta wyczerpująca publikacja rzuca światło na sprawiedliwość i inne problemy rynku pracy.

KILM dostępne są w dwóch formatach: drukowana wersja standardowa i CD-ROM. Interaktywny CD-ROM umożliwia użytkownikowi zindywidualizowane poszukiwania i uczynienie go bardziej precyzyjnym, przy wykorzystaniu, odpowiednio do potrzeb, wskaźników, krajów, lat, źródeł danych, innych. Format, ułatwiający użytkownikowi, czyni łatwym i szybkim poszukiwanie odpowiednich informacji.

Wersja na CD-ROM obejmuje Podstawowe wskaźniki rynku pracy i Profile krajów, wydanie 1999, będące źródłem szybkich informacji dla użytkowników.

ISBN 92-2-110834-1 CD-ROM

ISBN 92-2-110833-1 książka

1999, 600 stron, A4, miękka okładka

Cena za CD-ROM lub książkę: 140 FRS, 99,95 USD, 59,95 £

Cena za zestaw (CD-ROM + książka): 250 FRS, 180 USD, 110 £