

*Iwona Kukulak-Dolata**

ISTOTA I FUNKCJE INSTYTUCJI POŚREDNICTWA PRACY

Pośrednictwo pracy stanowi zespół działań i środków zmierzających do znalezienia ludziom pracy, której poszukują, a zakładom pracy odpowiednich pracowników¹. Cel ten w praktyce zostaje osiągnięty poprzez spełnienie przez pośrednictwo wielu ze sobą zharmonizowanych funkcji. Tak rozumiana działalność odnosi się do różnych form organizacyjnych pośrednictwa pracy, tj. do społecznego – prowadzonego przez związki zawodowe i organizacje charytatywne, do zarobkowego – prowadzonego przez osoby prywatne lub spółki w celach dochodowych i do publicznego – organizowanego przez państwo, mającego charakter powszechny. Publiczne pośrednictwo pracy jest dominującą formą we wszystkich krajach, a w Polsce istnieje od 1919 r.

Pośrednictwo pracy ma duże tradycje. Po raz pierwszy kontakty między pracodawcą i pracobiorcą były regulowane ustawą z 1910 r. o pośredniczeniu w zmianie miejsca pracy. Ta dziedzina instytucjonalnej organizacji rynku pracy nie uległa większym przeobrażeniom.

Publiczne pośrednictwo pracy, mimo iż powstało najpóźniej, zostało uznane przez Międzynarodową Organizację Pracy za podstawową formę pośredniczenia w zawieraniu umowy o pracę. Pierwszym międzynarodowym aktem, dotyczącym organizacji tej formy była Konwencja nr 2 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1919 r. w sprawie bezrobocia². Zobowiązywała państwa ratyfikujące ją do tworzenia systemu bezpłatnych, publicznych biur pośrednictwa pracy, będących pod kontrolą władzy państwowej.

Konwencja ta nakładała obowiązek opracowywania i przesyłania Międzynarodowemu Biuru Pracy informacji o stanie bezrobocia i o podejmowanych

* Mgr, asystent w Katedrze Polityki Ekonomicznej UŁ.

¹ Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 16 października 1991 r., „Dziennik Ustaw” 1991, nr 106.

² Konwencja nr 2 MOP została ratyfikowana przez Polskę 11 czerwca 1924 r. („Dziennik Ustaw” 1925, nr 54, poz. 364).

środkach walki z tym zjawiskiem. Opracowana natomiast w 1948 r. Konwencja nr 88 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie organizacji służb zatrudnienia określiła zasady, na podstawie których powinno funkcjonować pośrednictwo pracy. Stosownie do postanowień tego aktu wyodrębnia się następujące zasady:

- 1) powszechności, oznaczającej dostęp do usług pośrednictwa dla wszystkich kategorii pracowników i pracodawców;
- 2) bezstronności, czyli egalitaryzacji dwóch podstawowych kategorii rynku pracy;
- 3) dobrowolności, oznaczającej wolne od przymusu korzystanie z usług pośrednictwa pracy dla obu stron;
- 4) bezpłatności, oznaczającej zakaz pobierania opłat;
- 5) współdziałania związków zawodowych i zakładów pracy ze służbami zatrudnienia³.

Konwencja ta została uzupełniona Zaleceniem nr 83 w sprawie organizacji służb zatrudnienia na 31 Sesji Konferencji Generalnej Międzynarodowej Organizacji Pracy w 1948 r. Konwencję nr 88 ratyfikowało ponad 60 państw. Polska jej nie wdrożyła w życie, mimo iż brała udział w nadaniu jej ostatecznego kształtu. Część wymienionych zasad była jednak wykorzystana jako wzór przy tworzeniu w naszym kraju, po II wojnie światowej publicznego pośrednictwa pracy⁴.

Dużą rolę w konkretyzowaniu zadań dla jednostek zajmujących się pośrednictwem pracy odegrała również Konwencja nr 122 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1964 r., która dotyczyła polityki zatrudnienia. Polityka zatrudnienia w myśl postanowień konwencji zmierzać powinna do zapewnienia zatrudnienia wszystkim osobom zdolnym do pracy i jej poszukującym. Każdy pracownik, zgodnie z konwencją, powinien mieć możliwość zdobywania kwalifikacji niezbędnych do wykonywania pracy, która jemu odpowiada oraz wykorzystania swoich umiejętności i zdolności w procesie jej wykonywania bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, wyznanie, poglądy polityczne, przynależność narodową lub pochodzenie społeczne. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 29 września 1966 r.⁵

W procesie organizacji pośrednictwa pracy, kwestią otwartą pozostaje problem jego wyłączności. Interpretacja wyłączności sprowadza się w praktyce do wystąpienia dwóch niezależnych od siebie form. W pierwszej z nich może być ona rozumiana jako wyłączne prawo biur pracy w pośredniczeniu w procesie zawierania umów o pracę między pracodawcą a osobą poszukującą

³ *Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy, ratyfikowane przez Polskę*, red. M. Seweryński, Warszawa 1983, s. 38.

⁴ B. Kołaczek, *System terenowej służby zatrudnienia stopnia wojewódzkiego*, „*Studia i Materiały IPiSS*” 1989, s. 308–310.

⁵ *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy...*, s. 308–310.

pracy. Oznacza to, że pracodawca może zatrudniać wyłącznie osoby zarejestrowane i skierowane przez biura pracy. W tym przypadku pośrednictwo pracy jest obligatoryjne zarówno w odniesieniu do pracowników, jak i pracodawców. W Polsce, taki system obowiązywał z pewnymi modyfikacjami do końca 1989 r.⁶

Druga forma wyłączności pośrednictwa pracy jest konsekwencją usankcjonowania Konwencji nr 96 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1949 r. W myśl jej postanowień wyłączność polega na zakazie tworzenia zarobkowych, prywatnych biur pośrednictwa pracy. Konwencja ta, z jednej strony – zobowiązuje rządy państw, które ją ratyfikują do likwidacji wszystkich płatnych biur pośrednictwa pracy, a z drugiej – dopuszcza możliwość tworzenia płatnych biur pośrednictwa pracy na ściśle określony czas, dla ściśle określonych zawodów⁷. Funkcjonowanie płatnych biur ma jedynie uzupełnić lukę powszechnego pośrednictwa pracy. Działalność ich musi być oparta na współpracy z państwowymi biurami pracy i powinna podlegać kontroli właściwej władzy.

Zróznicowane jest podejście do tego problemu w krajach o gospodarce rynkowej⁸. W niektórych krajach broni się wyłączności publicznego pośrednictwa pracy. Takie podejście wynika z odmiennego pojmowania rynku pracy i roli państwa w jego regulowaniu i wpływanie na procesy na nim zachodzące. Odmiennosc ta, również wynika z dostrzegania pewnych zalet i wad wyłączności. Zaletą jest możliwość oddziaływania na przepływ siły roboczej. Najistotniejsze jest jednak to, że powstaje w jednej instytucji „bank danych” o wolnych miejscach pracy. Teoretycznie biorąc, w banku tym są nie tylko informacje o marginalnych miejscach pracy, lecz także o bardziej atrakcyjnych. Zasada ta, uniemożliwia ograniczenie zakresu działania służb zatrudnienia do marginalnego rynku pracy, a daje większe szanse na pełne wykonywanie funkcji pośrednictwa, gdyż pośrednictwo to dysponuje większą liczbą ofert pracy. Tak pojmowana wyłączność zwiększa także szanse równego dostępu do stanowisk pracy wszystkim osobom, niezależnie od ich formalnych powiązań i znajomości. Uniemożliwia więc segregację rynku ze względu na elementy dyskryminujące ludzi.

Wyłączność pośrednictwa pracy niesie jednak ze sobą niebezpieczeństwo ograniczania swobody różnych podmiotów w procesie podejmowania decyzji. Biorąc ten argument za podstawę niektórzy sugerują zniesienie wyłączności

⁶ System ten został wprowadzony dekretem z 2 sierpnia 1945 r. o urzędach zatrudnienia.

⁷ Patrz: *Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy...*, s. 252.

⁸ M. Kabaj, *Aktywna polityka zatrudnienia i środki walki z bezrobociem (Wybrane problemy)*, „Studia i Materiały IPISS” 1990, z. 11; *Slużby zatrudnienia w wybranych krajach kapitalistycznych (Ewolucja zadań i funkcji)*. *Wybrane Informacje Tematyczne*, z. 2, Warszawa 1972; *Rynek pracy w krajach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Wybrane Informacje Tematyczne*, z. 1, Warszawa 1979.

pośrednictwa pracy. Problem ten jest niezwykle złożony, a znalezienie optymalnego rozwiązania wymaga dalszych szczegółowych badań.

Publiczne pośrednictwo pracy jest dostępne zarówno dla wszystkich pracobiorców, jak i pracodawców. Dlatego w procesie pośrednictwa należy utrzymywać prawo do rozwijania własnej osobowości, do swobodnego przenoszenia się z miejsca na miejsce oraz do wolnego wyboru zawodu, stanowiska pracy. Podstawą tak rozumianej koncepcji pośrednictwa pracy są zasady, już wcześniej wymienione (np. neutralność, bezpłatność) oraz:

1) ogólne rozwiązania prawne oraz przepisy prawa pracy, które regulują zachowania się przedsiębiorstw i osób podejmujących pracę;

2) indywidualne cechy fizyczne, umysłowe osób poszukujących pracę, ich życzenia oraz wymogi poszczególnych stanowisk pracy;

3) zaufania partnerów uczestniczących w podpisywaniu układów zbiorowych do funkcjonowania pośrednictwa pracy i podejmowanych przez tę instytucję decyzji oraz dokonywanych ocen.

Bez względu na to, z jaką formą pośrednictwa pracy mamy do czynienia – tzn. czy jest ona wyłączna czy też nie – cel jego działania jest jeden – zapewnienie ludziom odpowiedniej pracy, a zakładom pracowników. Jest to możliwe do wykonania w wyniku realizacji przez nie określonych funkcji.

Podstawową funkcją pośrednictwa pracy jest zbieranie informacji o osobach poszukujących pracy i o wolnych stanowiskach. Działanie to ma umożliwić dokonanie wyboru kandydata na dane stanowisko i skierowanie go do określonego podmiotu. Wymaga to jednak dobrego systemu informacji i odpowiednich metod selekcji kandydatów i stanowisk⁹. Trudność polega na tym, że nie są to procesy mechaniczne, które można ograniczyć do formalnej zgodności miejsca pracy i osoby jej poszukującej. W dotychczasowej praktyce dominowało formalno-administracyjne podejście do tej funkcji. Wynikało to m. in. stąd, że pośrednictwo nie zajmowało należnej mu rangi w funkcjonowaniu służb zatrudnienia. Dobra, aktualna informacja jest podstawą działania tych biur i wpływa bezpośrednio na efektywność ich działania. Dlatego tak dużo uwagi poświęca się temu problemowi w krajach o gospodarce rynkowej. Na przykład holenderskie biura intensywnie rozwijają informacje o rynku pracy. Służą temu zarówno komputerowe banki danych, jak też liczne katalogi i inne wydawnictwa, które są rozdawane bezpłatnie

⁹ Wielokrotnie problem ten poruszali w licznych swoich publikacjach M. Kabaj i Z. Sadowski. Twierdzili, iż efektywna realizacja zadań w zakresie aktywnego pośrednictwa pracy wymaga stosowania nowoczesnych technik zbierania, przetwarzania i udostępniania informacji, w szczególności stosowania elektronicznej techniki obliczeniowej; patrz: M. Kabaj, Z. Sadowski, *Specjalista – projekt podsystemu informatycznego dla potrzeb aktywnego pośrednictwa pracy*, IPISS, Warszawa 1976; Z. Sadowski, *Zastosowanie elektronicznej techniki obliczeniowej w pracach wojewódzkich wydziałów zatrudnienia i spraw socjalnych*, IPISS, Warszawa 1980.

bezrobotnym, a po części sprzedawane pracodawcom¹⁰. W wykonywaniu tej funkcji pojawia się zatem problem gromadzenia informacji o możliwościach zatrudnienia bezrobotnych.

Obecnie w Polsce zakłady mają obowiązek informować rejonowe podmioty polityki zatrudnienia o każdym wolnym miejscu pracy, jak i również aktualizowania wcześniej przesłanych informacji. Obowiązująca jednak ustawa nie reguluje sytuacji, w której kierownictwo zakładów nie przestrzega obowiązku informowania o kreowanych miejscach pracy¹¹.

W takiej sytuacji służby zatrudnienia, chcąc utrzymać swą pozycję na rynku, same muszą szukać sposobów umożliwiających im dysponowanie szerszą bazą danych o ofertach pracy. Muszą one przejść z biernego pośrednictwa pracy, czyli tzw. rejestracji informacji, do czynnego, aktywnego gromadzenia informacji o ofertach zatrudnienia. W funkcjonowaniu biur muszą ulec zmianie priorytety, ich działalność powinna być przede wszystkim skierowana na zaspokojenie potrzeb zakładów. Szybkość reagowania służb zatrudnienia na potrzeby pracodawców będzie decydować o zakresie i formach współpracy pomiędzy tymi podmiotami. W praktyce może się to odbywać poprzez współdziałanie urzędników biur pracy z zakładami, np. przez odwiedzanie ich periodycznie lub poprzez zbieranie informacji z prasy i z innych źródeł. We Francji np. w strukturze agencji ds. zatrudnienia wydzielone jest stanowisko dla osoby odpowiedzialnej za utrzymywanie kontaktów z zakładami pracy. Osoba taka spędza ok. 40% czasu pracy w zakładach i wykonuje następujące czynności:

- 1) nakłania kierownictwo przedsiębiorstw, aby organizowało nowe miejsca pracy i szkoliło pracowników;
- 2) dokonuje analizy ekonomicznej sektora terytorialnego, na którym działa;
- 3) sprawuje nadzór nad 4–5 inspektorami szukania pracy¹².

Innym sposobem współpracy w zakresie zbierania informacji jest zawieranie z przedsiębiorstwami nieformalnych umów, ustalających obopólne zobowiązania i przynoszących obopólne korzyści. W umowach tych biuro pracy zobowiązuje się kierować kandydatów także na stanowiska nieatrakcyjne, a przedsiębiorstwo zobowiązuje się informować biuro pracy o wszystkich wolnych miejscach pracy. Kolejną możliwością jest współpraca z Radą Zatrudnienia, w której uczestniczą przedstawiciele pracodawców i związków zawodowych. Rada ta

¹⁰ Patrz: J. Oleksyn, G. Chorążkiewicz, *Rynek pracy i polityka zatrudnienia w Holandii*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1991, nr 8–9.

¹¹ *Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu...*

¹² Inspektor szukania pracy to osoba przypadająca na 150 zakładów. Przyjmuje interesantów, udziela informacji, wyszukuje w komputerze pracy dla bezrobotnego, kontaktuje bezrobotnego z przedsiębiorstwami, zbiera oferty pracy, udziela przedsiębiorstwom porad, np. jakie środki mogą podjąć, aby zmniejszyć zwalnianie pracowników; patrz: E. Czarnul, A. Domagała, *Działania na rzecz bezrobotnych we Francji*, „Służba Pracownicza” 1991, nr 11.

może zobowiązać swoich członków do aktywnej współpracy z biurem pracy w celu stworzenia warunków do spełnienia jego funkcji. Menedżerowie przedsiębiorstw i członkowie rady zobowiązują się informować biuro pracy o wolnych stanowiskach istniejących w ich zakładach. Nie mają oni obowiązku zatrudnienia kandydatów skierowanych przez lokalne biuro pracy, jeżeli nie są oni bardziej przydatni i wykwalifikowani do określonej pracy od innych kandydatów, którzy zgłosili gotowość podjęcia tej pracy¹³.

Służby zatrudnienia powinny zatem kierować do zakładów większą liczbę kandydatów niż jest to potrzebne. Pozwala to pracodawcy przeprowadzić rozmowy kwalifikacyjne z bezrobotnymi, które są podstawą dokonania wyboru pracownika. Ostateczną decyzję o zatrudnieniu kandydata podejmuje pracodawca, a rola pośrednictwa zostaje ograniczona do udzielania referencji osobie wysłanej do zakładu. Takie postępowanie pozwala rozwiązać kolejny problem. Obecnie doborowi do aktualnie posiadanych ofert pracy podlegają bezrobotni zgłaszający się do biura w wyznaczonym terminie. Po zgłoszeniu się ich kandydatury znikają z pola uwagi urzędników zajmujących się kierowaniem do pracy na okres miesiąca, tj. do dnia następnej wizyty. W proponowanym rozwiązaniu każdy bezrobotny będzie częściej „kojarzony” z nadsyłanymi ofertami pracy.

Następnym problemem w wykonywaniu tej funkcji jest kojarzenie i łączenie zebranych informacji o rynku pracy. Dotychczasowy, tradycyjny system informacyjny w zakresie pośrednictwa pracy umożliwia wykonywanie czynności:

- a) rejestrację i ewidencję osób poszukujących pracę;
- b) rejestrację i ewidencję ofert pracy;
- c) informowanie o wolnych miejscach pracy;
- d) kierowanie do pracy.

System ten charakteryzuje się wysoką pracochłonnością oraz niską efektywnością działania. Uniemożliwia tym samym prowadzenie aktywnego pośrednictwa pracy, polegającego na optymalnym kojarzeniu ofert pracy z osobami poszukującymi zatrudnienia. Trudność ta wynika ze stosowania tradycyjnej metody działania, wymagającej przejrzenia każdorazowo setek zgłoszeń do pracy, wybierania przy tym kilku cech podlegających kojarzeniu zawartych w karcie rejestracyjnej kandydata do pracy z cechami zawartymi w zgłoszonym zapotrzebowaniu na pracowników. Przy tak dużej pracochłonności, przy uwzględnianiu liczby bezrobotnych oraz liczby zgłoszonych propozycji pracy, prowadzenie aktywnego pośrednictwa pracy jest zadaniem praktycznie niewykonalnym. Problem ten może być rozwiązany poprzez komputeryzację biur pracy, rozwój systemów informatycznych służących kojarzeniu ofert pracy z ofertami osób, które poszukują pracy¹⁴.

¹³ M. Kabaj, *op. cit.*, s. 69.

¹⁴ Por. A. Lipka, *Determinanty sytuacji na rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 1.

Stosowane dotychczas systemy informatyczne na ogół mają charakter ewidencyjno-sprawozdawczy. Dostarczają informacji statystycznych i jak wskazuje praktyka nie służą bezpośrednio ludziom lub zakładom pracy, lecz władzom administracyjnym. Należy podkreślić, iż brak jest wypracowanego modelu wykorzystania ETO w działalności biur pracy oraz merytorycznej koordynacji działań w tym zakresie¹⁵.

Druga funkcja pośrednictwa ma charakter doradczy, często w literaturze nazywana jest poradnictwem zawodowym i jest rozpatrywana jako oddzielna funkcja biur pracy. Uważamy, iż funkcje pośrednictwa i poradnictwa są w pełni zintegrowane. W ramach tej funkcji służby zatrudnienia udzielają kandydatowi pomocy we właściwym wyborze pracy, wskazują te zawody i stanowiska, które optymalnie odpowiadają jego kwalifikacjom, predyspozycjom i oczekiwaniom.

Pomoc ta jest szczególnie istotna w przypadku bezrobotnych pozostających bez pracy przez dłuższy okres – ponad 6 miesięcy. Czynnikiem czasu w zasadniczy sposób wpływa na postawy bezrobotnych wobec podjęcia zatrudnienia. Im dłużej oni pozostają bez pracy, tym mniejszą wykazują aktywność w jej poszukiwaniu. Pogłębia się u nich stan frustracji, braku pewności siebie, pojawiają się depresje. Tacy ludzie wymagają wzmożonej pomocy ze strony służb zatrudnienia. Zadania te spełniają odpowiednio przygotowani pracownicy, tj. psychologowie, socjologowie.

Kolejną funkcję nazywamy korekcyjną. Jest ona realizowana wówczas, kiedy kwalifikacje osoby poszukującej pracy są nieodpowiednie lub niedostateczne, aby mogła uzyskać pracę. Pośrednictwo musi więc dysponować odpowiednimi możliwościami przekwalifikowania lub doksztalcenia bezrobotnych. Organy pośrednictwa same nie prowadzą działalności szkoleniowej, spełniają natomiast wobec systemu kształcenia zawodowego rolę inspirującą. Informują jednostki organizujące szkolenie o zawodach i specjalnościach szczególnie poszukiwanych, a także o zmniejszeniu się popytu na niektóre zawody. Przedstawiają również podmiotom systemu szkolenia zawodowego wnioski o uruchomienie lub zaniechanie określonych form lub kierunków kształcenia i doskonalenia zawodowego. Znaczenie działalności służby pośrednictwa pracy w zakresie przygotowania, przekwalifikowania i doskonalenia zawodowego wzrasta w okresach nasilania się zmian w technice, a także zmian strukturalnych w gospodarce. Wtedy też szczególnie wyraźnie ujawnia się potrzeba bliskiego powiązania pośrednictwa pracy z poradnictwem zawodowym dla osób dorosłych jako metody podwyższania poziomu racjonalności skierowań nie tylko do pracy, ale także do nauki zawodu. Do realizacji tych działań niezbędne są środki pieniężne. Możliwość taką tworzą

¹⁵ Por. Z. Sadowski, *System informacyjny w dziedzinie pracy*, „Studia i Materiały IPISS” 1987, z. 1.

środki finansowe Funduszu Pracy. Bezrobotni, którzy są kierowani na kursy mające na celu przyuczenie do zawodu bądź przekwalifikowanie, otrzymują z tego funduszu zasiłki szkoleniowe przez czas trwania kursu. Również sam proces szkolenia zawodowego jest finansowany ze środków Funduszu Pracy.

Prowadzone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych badania w 1991 r. wykazały, że proces szkoleń i przekwalifikowań bezrobotnych ma mały zakres. Najgorzej jest pod tym względem w województwach o najwyższej stopie bezrobocia. Zjawisko to jest spowodowane wieloma czynnikami, np. brakiem wyraźnej polityki przemysłowej, wiedzy na temat rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki czy też brakiem pewności, że po ukończeniu kursu bezrobotny otrzyma pracę. Obserwuje się pewną zależność między skłonnością do kształcenia i przekwalifikowywania się bezrobotnych a poziomem ich wykształcenia. Skłonności do podnoszenia bądź zmiany kwalifikacji wykazują w większym stopniu osoby z wykształceniem wyższym ani: eli podstawowym¹⁶.

Inaczej problem ten przedstawia się w Wielkiej Brytanii. Szkolenia nie są tam traktowane jako jedno z rozwiązań zjawiska bezrobocia, lecz jako program społeczny, pozwalający zachować osobom, które utraciły zatrudnienie, kontakt z rynkiem pracy. Założenie to realizowane jest dzięki organizowaniu w ramach szkolenia praktyk w zakładach pracy. Na podstawie rozpoznania umiejętności i doświadczenia zawodowego osoby bezrobotnej, jest ona kierowana na taki kurs, który umożliwi jej dalszy rozwój zdolności. Absolwenci szkół muszą podjąć szkolenie, aby otrzymać zasiłek dla bezrobotnych, dorośli zaś, którzy uchylają się od kursu, otrzymują zmniejszony zasiłek. Rząd Wielkiej Brytanii wydaje rocznie ok. 1 mld funtów na kształcenie bezrobotnych. Kierunki przekwalifikowania zależą nie od programu rządu, lecz sytuacji na lokalnym rynku pracy i decyzji pracodawców¹⁷.

Następna funkcja ma charakter interwencyjny. Polega na promowaniu nowych miejsc pracy, powstałych na bazie środków finansowych z Funduszu Pracy. W tym celu służby zatrudnienia wykonują następujące zadania:

- 1) inicjują organizowanie dodatkowych miejsc pracy w zakładach pracy i udzielają im pomocy w tym zakresie;
- 2) inicjują oraz finansują w określonym zakresie prace interwencyjne;
- 3) inicjują oraz finansują roboty publiczne;
- 4) udzielają bezrobotnym pożyczek i pomocy w uzyskaniu kredytów na podjęcie działalności gospodarczej.

Realizacja tej funkcji powinna zwiększyć aktywność i sprawność pośrednictwa pracy, zaś efektami wymiernymi powinny być: mniejsza liczba bezrobotnych i krótszy okres oczekiwania na pracę.

¹⁶ G. Koptas, *Bezrobotni szukają pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, nr 1; J. Oleksyn, *Państwo wobec bezrobocia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1991, nr 10.

¹⁷ G. Koptas, *Brytyjskie doświadczenia w ograniczaniu bezrobocia – możliwości wykorzystania w Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1991, nr 2.

Kwestią otwartą pozostaje w tym przypadku określenie zakresu interwencji na lokalnym rynku pracy. Działania tego typu przynoszą – jak wskazują doświadczenia minionych lat – określone skutki o charakterze krótko- i długookresowym.

Przeprowadzone badania wykazały, że prace interwencyjne prowadzone są przede wszystkim w zakładach podległych terenowym organom administracji. Z możliwości takiej starają się przede wszystkim korzystać placówki służby zdrowia, dla których darmowa siła robocza przez pół roku jest jedynym rozwiązaniem. Natomiast zakłady pracy w niewielkim stopniu są zainteresowane tworzeniem dodatkowych miejsc pracy, mimo iż koszty robocizny (na takim dodatkowym miejscu pracy) są im zwracane¹⁸. W takiej sytuacji inicjatywa spoczywa w rękach biur pracy i wiele zależy od ich operatywności.

Wydaje się, iż w obecnych warunkach przy tak wysokiej stopie bezrobocia, rozwinięciu wymagają obok funkcjonujących już prac interwencyjnych autentyczne roboty publiczne, związane z budownictwem mieszkaniowym, infrastrukturą (gospodarka komunalna, drogi, telekomunikacja) oraz inwestycjami ekologicznymi. Lokalizacja ich powinna łączyć względy merytoryczne – celowość gospodarczą określonego przedsięwzięcia – ze stopniem zagrożenia danego obszaru bezrobociem. W tym celu rejonowe biura pracy powinny przygotować wszechstronne uzasadnienie prowadzenia takich robót na wytyczonym obszarze.

Przy omawianiu tej funkcji należy zwrócić uwagę na jedno z brytyjskich rozwiązań, które polega na realizacji społecznych programów komunalnych prac tymczasowych. Idea tych programów sprowadza się do tworzenia w środowisku lokalnym tymczasowych miejsc pracy w tych dziedzinach, które były dotąd zaniedbane przez jednostki komunalne, a które mają istotne znaczenie dla danej społeczności. Podejmowane działania mają na celu zaspokojenie potrzeb bytowych tych grup społecznych, które nie są w stanie tego uczynić we własnym zakresie, np. ludzi starych, niepełnosprawnych. Realizacja tego programu opiera się na współpracy władz lokalnych, organizacji kościelnych, związkowych i na wykorzystaniu systemu zasiłków. O przydatności programu może świadczyć fakt, iż przewidziana w początkowej fazie liczba 100 tys. tymczasowych miejsc pracy zwiększyła się do 250 tys.¹⁹

Kolejna funkcja socjalna sprowadza się do udzielenia pomocy finansowej, tj. przyznania zasiłku tym kandydatom do pracy, dla których brakuje ofert. Pośrednictwo pracy występuje jako instytucja typu opiekuńczego. Obecnie funkcja ta dominuje we wszystkich biurach i absorbuje najwięcej czasu. Realizacja jej pochłania prawie wszystkie środki finansowe przyznawane

¹⁸ M. Pasikowska, *Prace interwencyjne jako forma walki z bezrobociem*, „Polityka Społeczna” 1991, nr 2.

¹⁹ G. Koptas, *Brytyjskie doświadczenia...*

punktom pośrednictwa, a tym samym uniemożliwia wykonywanie w większym zakresie innych zadań. Istotą zaś pośrednictwa pracy jest zapewnienie bezrobotnym zatrudnienia, a zakładom pracowników. Zasiłek przyznawany osobom bezrobotnym powinien stanowić rozwiązanie przejściowe, umożliwiające zapewnienie minimalnego standardu życia w okresie przejściowym, w którym pracownik pozostaje bez pracy. Działalność punktów pośrednictwa nie powinna doprowadzać do powstania trwałej, finansowej zależności bezrobotnego od państwa. Stan taki powoduje deprecjację umiejętności i kwalifikacji w miarę upływu czasu. Ponadto długie pozostawanie bez pracy odbierane jest negatywnie przez kierownictwo zakładu, co rzutuje zarówno na możliwość uzyskania pracy, jak i na otrzymanie wynagrodzenia w odpowiedniej wysokości. Ponadto sami bezrobotni nie chcą zredukować roli biura pracy do instytucji opiekuńczej, wypłacającej jedynie zasiłki. Pragnęliby, aby biuro lepiej wywiązywało się z funkcji informacyjnej w tym z roli ofertodawcy. Okazuje się, że biura pracy są drugim – po osobistych znajomościach i koneksjach – źródłem informacji dla bezrobotnych. Dlatego bezrobotni oczekują od punktów pośrednictwa większej aktywności w zakresie działalności informacyjnej i ofertodawczej²⁰. W praktyce jest to trudne do spełnienia bowiem liczba zgłaszanych do biura ofert jest zbyt niska w stosunku do potrzeb, a ponadto dochodzą do tego różnego rodzaju problemy związane z funkcjonowaniem samych biur pracy. Na pierwszym miejscu należy wymienić liczbę klientów, których obsługą muszą się zajmować urzędnicy. Na przykład w Łodzi na 1 pracownika rejonowego biura pracy przypada 1027, a w Krakowie 300 bezrobotnych²¹. Kolejnym utrudnieniem są złe warunki lokalowe i niedostateczne wyposażenie stanowisk pracy. Przytoczone uwagi wskazują na konieczność poprawy warunków wewnątrz biur. W tym celu należy dążyć do tworzenia systemu informacji dla służb zatrudnienia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących pośrednictwo pracy. Wyższej jakości usług pośrednictwa mogą służyć nowe stanowiska w tych punktach, np. tzw. „myśliwych”, czyli pracowników, których głównym zadaniem byłaby penetracja rynku pracy pod względem nowych ofert dla bezrobotnych.

Sytuacja na lokalnych rynkach pracy stwarza możliwość i potrzebę wykonywania pośrednictwa poza biurami pracy. Minister pracy i polityki społecznej może upoważnić do prowadzenia pośrednictwa inne organizacje lub osoby, określając zasady, warunki, termin ważności upoważnienia, zakres prowadzenia pośrednictwa pracy i obowiązki z tym związane oraz wysokość opłat taryfowych od zakładów²².

²⁰ Por. A. Marcinkowski, J. Sobczak, *Krakowscy bezrobotni odczuwane potrzeby i możliwości ich zaspokojenia*, Zakład Socjologii Pracy i Organizacji ISUJ, Kraków 1991.

²¹ I. Dryll, *Szturm bezrobotnych*, „Życie Gospodarcze” 1992, nr 5.

²² *Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu...*

Skala bezrobocia i związane z tym zagrożenia wymagają inicjowania i wspierania ruchu społecznego na rzecz walki z bezrobociem. Zwiększyły swoje zainteresowanie tymi problemami związki zawodowe, czego dowodem jest powstała sieć związkowego pośrednictwa pracy. Celem jego działania jest udzielanie pomocy w znalezieniu pracy bezrobotnym członkom związku i to ograniczenie personalne budzi wiele kontrowersji wokół tego problemu.

Obserwuje się także proces samoorganizowania się bezrobotnych. Powstała Polska Organizacja Bezrobotnych i tworzone są inne tego typu stowarzyszenia.

Bezrobotni absolwenci powołali w Krakowie, pierwszy JOB-CLUB. Sieć takich klubów odgrywa istotną rolę w zachodnim systemie działań przeciwko bezrobociu. Podstawą działania takich klubów w Anglii jest umotywowanie człowieka dorosłego do aktywności w celu samodzielnego znalezienia pracy oraz pomoc bezrobotnym zwłaszcza tym, którzy przez dłuższy czas nie mogą znaleźć pracy. Szczególny nacisk kładzie się na umiejętność wyszukiwania nieujawnionych miejsc pracy. Stanowią one ok. 50% wszystkich wolnych miejsc i nie są zgłaszane przez pracodawców, lecz obsadzone w sposób nieformalny. Każdy członek klubu podejmuje się samodzielnie szukać pracy, wykorzystując środki zapewnione przez Jobclub. Wcześniej uczy się precyzować własne plany związane z pracą, ustalać co ma do zaoferowania pracodawcy, pisać podania, korzystać z ogłoszeń prasowych, usług centrów zatrudnienia. Ponadto zapewnia się bezrobotnym dostęp do telefonu, maszyny do pisania, czasopism²³.

Natomiast na terenie województwa gdańskiego – opierając się na amerykańskim modelu – zostają tworzone przy rejonowych biurach pracy tzw. centra pracy. Celem ich działania jest świadczenie bezrobotnym szerokiego zakresu usług, które ułatwiłyby im znalezienie zatrudnienia, a których nie są w stanie świadczyć biura pracy. Odbywa się to poprzez integrację działań różnych instytucji, mających wpływ na rynek pracy. Urzędnicy służb zatrudnienia decydują o tym kogo kierować do centrum²⁴.

Wymienić można jeszcze kilka instytucji, w których zakres działalności wchodzi udzielanie pomocy ludziom poszukującym pracy, np. wydziały opieki społecznej, Kościoł, samorządy lokalne, pełnomocnicy do spraw zatrudnienia absolwentów, powstające fundacje dla bezrobotnych. Są to bardzo różne instytucje tak z punktu widzenia realizowanych zadań, jak i sposobów organizacji. Przy zastosowaniu odmiennych metod i środków działania zaspokajają potrzeby różnych grup bezrobotnych. Pojawienie się ich na rynku pracy umożliwi pełną, instytucjonalną obsługę tegoż rynku.

²³ G. Koptas, *Brytyjskie doświadczenia...*

²⁴ *Projekt Centrum Pracy dla województwa gdańskiego*, Zespół Zatrudnienia Departamentu Pracy Stanów Zjednoczonych w Polsce, Gdańsk 1991.

Dlatego należy powoływać do życia dodatkowe instytucje zajmujące się pośrednictwem, gdyż sprawność państwowego biura pracy jest w tym zakresie niewystarczająca²⁵.

Iwona Kukulak-Dolata

CHARACTERISTICS AND FUNCTIONS OF EMPLOYMENT AGENCIES

Numerous institutions dealing with providing assistance for job seekers could be distinguished in practice. They differ with regard to goals being accomplished by them and ways of their organization. Some of them have a character of voluntary associations, others are organs of the state administration, and still others are typical commercial institutions. The analysis in this article is focused on district employment agencies. This does not mean that only they should act as middlemen between an employer and an employee, and this solve the main problems of the labour market. At the time of growing disproportions between labour demand and supply there is also a demand for other institutions, which could satisfy needs of employers and jobless persons by means of different methods and measures, and which simultaneously could assist general employment agencies. In our opinion, district employment agencies are today the main institution able to provide assistance for the unemployed. That ensues directly from the goal of their activity which is ensuring appropriate jobs for people and employees for work establishments and from functions realized by them, i.e. informative, advisory, correctional, interventional, and welfare functions. The last of them predominates in all employment agencies and, consequently, it does not allow them to conduct active forms of job placements. Through accomplishing the welfare function an employment agency becomes an institutions of protective type.

The article discusses also solutions adopted in the Western countries in the field of job placement. The Polish employment agencies could benefit from adopting some solutions of these countries. However, adopting such solutions there should be remembered different organizational, technical and personnel conditions of Polish employment agencies, which pose a barrier to the remodelling of such institutions in Poland.

²⁵ Por. G. Koptas, *Bezrobocie w Polsce w świetle badań ankietowych*, „Rynek Pracy”, 1992, nr 2.