

Miejsce projektów innowacyjnych w polityce rynku pracy

Wprowadzenie

Gospodarka jest głównym elementem naszego życia i czynnikiem sprawczym niemal wszystkich jego wydarzeń. Jednym z głównych jej wskaźników jest dochód narodowy, który zależy m.in. od liczby pracujących oraz „kondycji” rynku pracy pojmowanego jako obszar, na którym spotyka się podaż i popyt na pracę, czyli oferty pracy i chęci podjęcia pracy¹.

Wprawdzie w informacjach na temat gospodarki światowej przewijają się wiadomości o istnieniu państw, w których poziom zatrudnienia przekracza 70% wszystkich aktywnych zawodowo obywateli, ale nie wydają się one nas dotyczyć – zwłaszcza, kiedy obserwujemy zabiegi o skrócenie okresu aktywności zawodowej i jej stopniowe stawanie się elementem walki politycznej i wyborczej.

Warto podkreślić, że 60% wskaźnik zatrudnienia w roku 2014 daje nam awans o 7 miejsc w stosunku do roku 2004, ale nadal jest to dopiero ósme miejsce od końca, a za nami zostają kraje niestanowiące wzorców w tym zakresie. Tymczasem czołowa ósemka krajów europejskich zdecydowanie przekracza wskaźnik 70%².

Wszystkie rozwinięte kraje ponoszą znaczne wydatki na ograniczanie liczby osób społecznie wykluczonych i nieaktywnych zawodowo, Polska także. Jedynie na aktywizację zawodową osób bezrobotnych wydajemy z Funduszu Pracy ok. 6 mld zł rocznie³. Jeżeli do tego dodamy kwoty uzyskane z funduszy europejskich, siedmiostopniowy awans możemy uznać za udany, jednak dalece niesatysfakcjonujący.

* Dr inż. **Przemysław Dubel** – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, dyrektor Centrum Projektów i Ekspertyz Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, e-mail: pdubel@wz.uw.edu.pl.

¹ K. Brzychcy, *Regionalny rynek pracy*, CeDeWu.pl, Warszawa 2013, s. 41.

² Eurostat, Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 w latach 2004–2014.

³ Załącznik 13 do ustawy budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r., tab. 9 (Dz. U. z 2016 r., poz. 278).

Jeżeli każdy z niepracujących członków społeczeństwa oznacza koszty, równie kosztowne jest pośrednictwo niekończące się zatrudnieniem. Z tego punktu widzenia na równi z potrzebą polityki ograniczania poziomu nieaktywności zawodowej musimy wymagać efektywności od podejmowanych w jej ramach kroków.

W gruncie rzeczy rozważania na temat aktywizacji zawodowej i polityki rynku pracy są na ogół listą problematycznych sytuacji i barier, z jakimi spotykamy się, prowadząc pośrednictwo, szukając pracy lub usiłując znaleźć wykwalifikowanego pracownika. A to właśnie poziom aktywności zawodowej ludności pozwala zidentyfikować jednoznacznie faktyczną sytuację po stronie podaży rynku pracy. Zidentyfikowane przeszkody (zarówno po stronie podaży, jak i popytu), mają różne uzasadnienia i najczęściej są też odmiennie definiowane, w zależności od obszaru rynku pracy, z którym związany jest dotknięty nimi podmiot. Mowa oczywiście o przedsiębiorcach, osobach poszukujących pracy i instytucjach rynku pracy⁴.

Narzędziem, które miało na celu zmianę oblicza rynku pracy z pasywnego na aktywny, były i są projekty innowacyjne, które oprócz niestandardowych rozwiązań mają szansę na wdrożenie w nurt polityki rynku pracy. W ostatniej dekadzie pojęcie innowacyjności stało się nie tylko symbolem nowoczesnej gospodarki, ale także wskaźnikiem, przez który określamy zmiany zachodzące na rynku pracy⁵. W tym przypadku mamy do czynienia z tzw. innowacjami społecznymi, których istotą jest tworzenie, dostosowanie i adaptowanie rozwiązań społecznych związanych pośrednio lub bezpośrednio z rynkiem pracy, które sprawdziły się w innych krajach i regionach⁶.

Rynek pracy i służby zatrudnienia

Obowiązująca ustawa⁷ rozróżnia osoby bezrobotne i poszukujące pracy, tworząc z nich odmiennie kategorie⁸ zarejestrowanych w urzędach pracy. Z punktu widzenia celowości działania na rynku pracy jest to

⁴ W. Kwiatkowska, *Aktywność zawodowa ludności w Polsce, determinanty, tendencje i struktura*, w: *Gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjności i rynek pracy*, red. E. Dworak, T. Grabina, W. Kasperkiewicz, W. Kwiatkowska, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2014, s. 111–113.

⁵ E. Jędrzych, *Inwestowanie w innowacje społeczne w organizacjach gospodarczych*, PWN, Warszawa 2013, s. 46–47.

⁶ W poradniku dla projektodawców PO KL z 2009 r. innowacja odnosi się do tworzenia czegoś nowego i definiowana jest jako proces polegający na przekształcaniu istniejących możliwości w nowe idee i wprowadzaniu ich do praktycznego zastosowania.

⁷ Nazwa „ustawa” dotyczy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.).

⁸ Patrz: art. 2 ust. 1 pkt 2 i 22.

anachronizm, pochodzący jeszcze z lat 90. XX w., kiedy nasz kraj żył w okowach masywnego bezrobocia strukturalnego, a najważniejszymi klientami urzędów pracy były osoby bezrobotne, w większości pracownicy fizyczni pozbawieni kwalifikacji, przeważnie na krawędzi wykluczenia. Obecnie ten profil bezrobocia jest praktycznie przeszłością, a stale rosnące zatrudnienie i kreowana liczba miejsc pracy każą zmienić kierunek udzielanego wsparcia na korzyść przedsiębiorców i wyraźnie odgraniczać osoby korzystające z nabytych uprawnień z tytułu tzw. ubezpieczenia od bezrobocia od osób rzeczywiście poszukujących nowego zatrudnienia – bez względu na to, czy są zatrudnione, czy zarejestrowane jako bezrobotne. Z tego względu tam, gdzie nie wywoła to kontrowersji, będziemy używali określenia „osoby poszukujące pracy” dla oznaczenia faktycznego ich nastawienia.

Dodatkowo odróżnienie osoby bezrobotnej od poszukującej pracy mogłoby być istotne, gdybyśmy mieli system rzeczywistego ubezpieczenia od bezrobocia, składającego się z części w pełni się bilansującej (tj. z wysokością wypłat odpowiednią do zgromadzonego kapitału ze składek oraz zharmonizowaną z kondycją finansową samego funduszu, która może zmieniać się w czasie w zależności od koniunktury gospodarczej), uzupełnianej przez dopłaty budżetowe o charakterze socjalnym (o ile system finansowy na to pozwala)⁹.

Najważniejszym obecnie zadaniem publicznych służb zatrudnienia stało się zatem dopasowanie dostępnych na rynku kwalifikacji do oczekiwań przedsiębiorców, dysponujących wolnymi miejscami pracy. Właściwie rozumiane pośrednictwo wyznacza sobie jako cel przede wszystkim pomoc w utrzymaniu wspomaganych firm w ruchu przez dostarczanie im właściwie przygotowanych kandydatów do pracy. Zajmowanie się wspieraniem osób zagrożonych wykluczeniem jest w tej sytuacji jedynie drugoplanowym i w gruncie rzeczy przypadkowym elementem celu głównego, to jest doprowadzenia do efektywnego obsadzenia każdego wolnego miejsca pracy.

Bez trudu możemy przeprowadzić wywód, że wolne stanowiska zawsze obsadzają osoby rzeczywiście „poszukujące pracy”, bez względu na zdefiniowany powód ich zarejestrowania w urzędzie i w związku z tym w dalszym ciągu będziemy używali tego określenia dla oznaczenia wszystkich osób korzystających z pomocy powiatowego urzędu pracy w celu uzyskania ponownego zatrudnienia.

⁹ Por. m.in. M. Vodopives, *Mechanizmy ubezpieczenia na wypadek bezrobocia*, „Rynek Pracy”, nr 5–6/2002, s. 9 i nast.

Pośrednictwo pracy¹⁰ jest bez wątpienia głównym elementem polityki rynku pracy. Bez względu na inicjowane programy ogólne to właśnie pośrednik jest najważniejszym ogniwem łączącym interesy przedsiębiorców i osób poszukujących pracy, a jako pracownik „pierwszego stołu” jest dodatkowo obciążony podstawowym doradztwem związanym z warunkami wykonywania określonych zajęć w różnych sektorach gospodarki, a nawet poradami z zakresu finansów. Znaczenie pośrednictwa i wsparcia dla powstających miejsc pracy jest szczególnie wysokie dla małych przedsiębiorstw, w których obecność lub nieobecność każdego pracownika ma wpływ na produktywność firmy.

Globalna gospodarka zmienia naszą mentalność, zachowania i relacje rynkowe. Rośnie znaczenie orientacji na klienta, możliwości negocjowania warunków podejmowania zatrudnienia i profilowania, a maleje znaczenie bezpośredniego przedstawiania oferty kandydatowi do pracy. Z tego względu pośrednicy muszą dysponować coraz bardziej wyrafinowanymi narzędziami, a innowacyjność w pośrednictwie pracy staje się w ostatnich latach zagadnieniem coraz poważniejszym, bo bezpośrednio generującym wydatki na dopasowywanie kwalifikacji osób poszukujących pracy do oczekiwań rynku oraz – z drugiej strony – mogącym ograniczać te koszty do wielkości rzeczywiście niezbędnych.

Rynek pracy a innowacje

Zarówno przedsiębiorców, jak i zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych, a także osób, które rzeczywiście poszukują pracy, nie trzeba namawiać do zachowań kreatywnych i (na swój sposób) innowacyjnych. Jednak w ich przypadku są to działania prowokowane głównie przez czysty rachunek strat i zysków, prowadzony intuicyjnie lub pod wpływem porad znajomych. Według tego rachunku opłaca się lub nie: zorganizować miejsce pracy lub miejsce pracy interwencyjnej, uczestniczyć w szkoleniach, podjąć zatrudnienie lub je porzucić.

Wyjaśnienia tych reakcji należy szukać w ustawowym systemie subsydiowania miejsc pracy oraz w finansowaniu stażu zawodowego i szkoleń zawodowych, ale także w przepisach podatkowych i regulacjach dotyczących wspomagania osób bezrobotnych przez różne instytucje. Niestety –

¹⁰ Przyjmujemy w tym miejscu definicję ustawową, ograniczającą prowadzenie pośrednictwa do bezpłatnej usługi, świadczonej przez instytucje rynku pracy (przede wszystkim publiczne służby zatrudnienia), ale zwracamy uwagę, że myślenie kategoriami innowacyjnymi jest inspirowane przede wszystkim przez programy zarządzania jakością mające swoje korzenie w gospodarce i dlatego również wymaga szczególnego kształtowania procedur aplikowanych przez biurko pośrednika.

i to też jest natura naszego sposobu reagowania na regulacje rynkowe – system działa tylko w jedną stronę, doprowadzając do ograniczania dochodów budżetu. Wprawdzie zyskują jednostki, ale traci całe społeczeństwo.

Wydawałoby się, że wielokrotnie potwierdzana wielkość szarej strefy i udokumentowane, powodowane przez nią straty¹¹ powinny wpływać na podejmowanie przeciwdziałań. I istotnie, pojawiły się takie próby w postaci wprowadzenia do ustawy zapisów o efektywności, jednak nie powiązano ich z programami modyfikującymi narzędzia. Samo uzależnienie podziału środków od efektywności raczej nie da dobrego skutku w przypadku sztywnego, niedostosowanego instrumentarium. Wynikowe traktowanie efektywności nie pobudza do jej innowacyjnego rozwoju, a jedynie do znanego z minionego okresu ukrywania rezerw w celu przyszłego wykazania się postępowaniem. Brak też jest rzeczywistej innowacyjności, czyli zdolności do zmiany przy wykorzystaniu posiadanych zasobów ludzkich i informacyjnych¹². Rzeczywista innowacyjność wymaga także elastycznego budowania i modyfikowania narzędzi.

Najlepszym przykładem takiego rozbudowywanego latami narzędzia jest opisywany dalej duński (innowacyjny) program o nazwie „Wellbox”¹³, którego obecna edycja ewoluuje w jednym, ale niezwykle istotnym elemencie: zaangażowaniu przedsiębiorcy w profilowanie cyklu szkoleniowego i budowanie postawy kandydata do pracy (przez tzw. mentora) oraz dodatkowo w możliwości opłacania szkoleń zawodowych biegnących już w trakcie pełnego zatrudnienia w firmie¹⁴.

Prace interwencyjne realizowane w Polsce teoretycznie umożliwiają wsparcie szkolenia w miejscu przyszłego zatrudnienia, ale zawarcie stałej umowy o pracę nie jest ich warunkiem. Rezultaty znane: kończy się subsydiowanie, nie ma umowy o pracę. Wprawdzie samo zdobycie dodatkowego doświadczenia zawodowego jest korzyścią, ale nie o to przecież chodzi. Ważna jest trwałość powstałego miejsca pracy i utrzymanie go przez min. 24 miesiące.

¹¹ F. Schneider, *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015. Different Developments*, <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf> (luty 2017).

¹² J. Burdek, *Zarządzanie wiedzą w procesie innowacyjnym*, w: *Czynnik ludzki w procesie zarządzania innowacjami*, SGH, Warszawa 2003, s. 37–38.

¹³ Więcej o tym rozwiązaniu i jego adaptacji w: P. Dubel, *Projekt innowacyjny Wellbox w świetle funkcjonowania polskiego rynku pracy*, „Studia Europejskie”, nr 3/2015.

¹⁴ W Polsce jest to tzw. nieuprawniona pomoc publiczna. Zagadnienie to nie było dotychczas podejmowane w dyskusji o polskim rynku pracy, ale wydaje się jednak, że podobieństwo tego rozwiązania do dopuszczalnych u nas prac interwencyjnych powinno pomóc w notyfikowaniu instrumentu w Komisji Europejskiej.

Rozwiązania stosowane np. przez duńskie służby zatrudnienia charakteryzują się bardzo ważnym aspektem: nie ogranicza się liczby podejmowanych prób szkolenia zawodowego przez osoby poszukujące pracy, ale przez procedury doradcze i rekrutacyjne pozwala ograniczyć możliwość powstania błędów w doborze kandydatów do pracy i partnerów rynkowych.

Rynek pracy jest specyficzną strukturą, złożoną ze skomplikowanych zasad zarządzania oraz przeważnie wzajemnie sprzecznych interesów głównych aktorów: instytucji rynku pracy, przedsiębiorców i osób poszukujących pracy. Sprzeczności mają podłoże czysto ekonomiczne. Przedsiębiorcy chcą mieć możliwość elastycznego reagowania na potrzeby rynku, a jednym z elementów tej reakcji jest swobodne dysponowanie zasobami ludzkimi, to jest – inaczej mówiąc – zatrudnianie jedynie tych, którzy w danym momencie dysponują najpotrzebniejszymi firmie umiejętnościami. Pragnieniem pracujących i poszukujących zatrudnienia jest uzyskanie stałej, dobrze płatnej pracy oraz zabezpieczenia przed skutkami ewentualnego bezrobocia, a uzależniona od budżetu administracja publiczna chce jak najmniej wydawać na – ogólnie ujmując – ograniczanie bezrobocia, ale za to maksymalizować efekty.

Charakter tych niezgodnych interesów powoduje, że właściciele firm ograniczają stałe zatrudnienie na rzecz różnego rodzaju umów okresowych, znacząca część osób zarejestrowanych jako bezrobotne podejmuje pracę w szarej strefie gospodarczej i podatkowej, a w urzędach pracy popularne stały się staże i dotacje na uruchomienie działalności gospodarczej – pomimo tego, że są to akurat najdroższe formuły kosztowe.

Gdy rozważamy zagadnienie efektywności działań realizowanych przez służby zatrudnienia, musimy spojrzeć na rynek pracy przez pryzmat narzędzi umożliwiających rekrutację kandydatów do pracy właściwych do danego zajęcia, a to oznacza konieczność odpowiedzi na pytania praktyczne: o posiadane umiejętności (lub jeszcze szerzej: o kompetencje) i dostępność tych umiejętności w czasie, o ewentualne potrzeby w zakresie doszkolenia do poziomu określonego stanowiska pracy, o korelację terminów (maksymalnego czasu ważności oferty i czasu zakończenia procedur pośrednictwa i szkoleń) itp. Problemy te mają charakter na wskroś logistyczny i byłyby do rozwiązania stosunkowo prostymi metodami, gdyby nie szereg przeszkód mających podłoże systemowe – głównie chodzi o obowiązujące prawo – i mentalne, ogólnie określanymi jako brak gotowości na zmiany.

Jakie powinny być więc rozwiązania, które zwiększają nam innowacyjność realizowanych projektów, a przez to wspierają aktywizację rynku pracy? Przede wszystkim muszą być uniwersalne. Uniwersalność rozumiemy

przy tym dwojako: jako nieistnienie przeszkód do zastosowania instrumentu w dowolnym czasie i miejscu oraz jako możliwość zastosowania do jak największej liczby przypadków wspierania ponownego zatrudnienia. Za uniwersalnością przemawiają przede wszystkim argumenty ekonomiczne. Wysoką efektywność można uzyskać wyłącznie w wyniku wysokiego poziomu powtarzalności procedur jakościowych, których wytrenowanie jest kosztowne. Jednocześnie do procedur dostosowane jest wsparcie materialne (wspomniane subsydia) oraz edukacyjne; niedoskonałość któregokolwiek z tych elementów powoduje znaczne straty. Z takim pojmowaniem uniwersalności wiąże się konieczność udzielenia odpowiedzi dot. przyczyn zróżnicowania lokalnych rynków pracy. Dotyczy ono nie tylko stopy bezrobocia – co jest ostatecznie zrozumiałe i rozwiązywane technicznie przez wspieranie lokalnych inwestycji – ale także charakteru i poziomu potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorców i osoby bezrobotne, a te w każdym przypadku wymagają negocjacji i dojścia do porozumienia.

Innowacyjność proponowanych rozwiązań pozostaje natomiast w ścisłym związku z wbudowanymi w nie możliwościami wielokierunkowego rozwijania i aktywnego odpowiadania na powstające nowe, wcześniej nieznanne potrzeby. Tworzone rozwiązania i narzędzia dla rynku pracy powinny przygotować osoby do podjęcia zatrudnienia zgodnie z posiadanymi przez nie kompetencjami i w harmonii z oczekiwaniami przyszłego pracodawcy – czyli oceniać i klasyfikować ich „employability”, a także zapewniać właściwą jakościowo i adekwatną do tendencji rozwojowych ocenę chłonności lokalnego rynku pracy w zdefiniowanych obszarach.

W konkluzji dochodzimy do wniosku, że kwestia innowacyjności rynku pracy związana jest z dwoma punktami granicznymi. Pierwszy jest granicą oddzielającą osoby zarejestrowane jako bezrobotne od osób rzeczywiście poszukujących pracy. W szczególności wszystkie osoby nie-deklarujące poddania się wszystkim procedurom przygotowującym do ostatecznego podjęcia zatrudnienia nie powinny być brane pod uwagę. Drugim punktem jest obszar między strefą zatrudnienia a strefą działania aktywnego pośrednictwa; osoby znajdujące się w strefie pośrednictwa stanowią „bank dostępnych umiejętności” – już są w najwyższym stopniu gotowe do podjęcia pracy, ale z różnych przyczyn muszą jeszcze oczekiwać na ofertę zatrudnienia.

Projekty innowacyjne a wcześniejsze rozwiązania

Konieczność wieloaspektowego podejścia do rozwiązywania problemów bezrobocia była znana od dawna i została umieszczona w planach współpracy publicznych służb zatrudnienia z sektorem gospodarczym

jeszcze w latach 90. XX w. W szczególności oczekiwano uwzględniania w procedurach pośrednictwa wszystkich niezwykle złożonych potrzeb przedsiębiorców i osób bezrobotnych.

Problemem oceny sytuacji na rynku pracy jest powiązanie wszystkiego ze wszystkim: żadne z zagadnień nie występuje jako takie, lecz przeważnie jest mocno powiązane z kilkoma innymi. W ten sposób proces podejmowania decyzji musi uwzględnić konieczność udzielania odpowiedzi na wiele różnorodnych pytań – jeżeli to się nie uda, decyzje będą nieefektywne.

Stosunkowo najwięcej nadziei budziły tzw. umowy trójstronne, propagowane w Polsce przez profesora Mieczysława Kabaja z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych już w 1996 r. w ramach prowadzonych wówczas badań nad problemami restrukturyzacji zatrudnienia w makroregionie południowym. Umowy trójstronne funkcjonują do dzisiaj, jednak poziom sformalizowania oraz wyłączenie osób bezrobotnych z procesu ich zawierania odbiera im walor praktyczności.

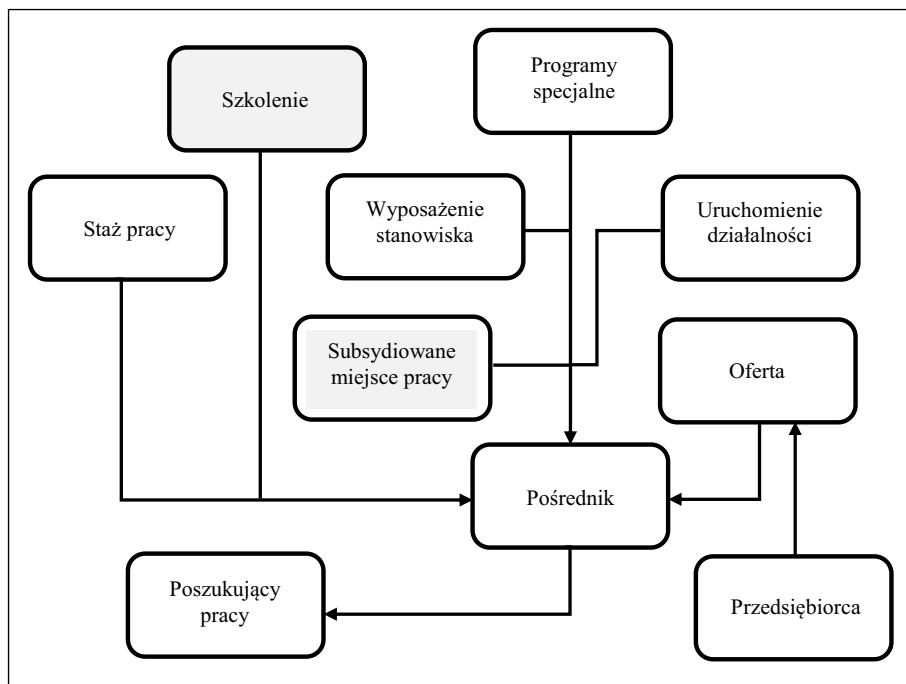
Opisywane formy współpracy z rynkiem (a także ich różnorodne mutacje) koncentrowały się przede wszystkim na „kupowaniu” dla bezrobotnych miejsc pracy od firm gotowych do ich utworzenia i utrzymywania w zamian za gratyfikacje (prace interwencyjne, roboty publiczne, staże itp.). Subsydiowanie miejsc pracy nie jest jednak rozwiązaniem perspektywicznym, a ich głównymi ułomnościami (co odkryli twórcy *job-rotation*) były tymczasowość i słabe walory szkoleniowe. Ogólnie rzecz biorąc, wcześniejsze rozwiązania raczej konserwowały stan przygotowania zawodowego bezrobotnych niż go rozwijały, w przypadku przedsiębiorców natomiast wytwarzały odruch oczekiwania na subsydia w miejsce kreowania miejsc pracy.

W latach 90. XX w. Dania zaczęła rozwijać projekt umownie zwany „Job-rotation”, pierwszy, w którym oczekiwano aktywności od wszystkich uczestników procesu: przedsiębiorców, bezrobotnych i administracji pracy. Ideą jest wprowadzenie zastępstwa na stanowiskach pracy okresowo opuszczanych przez personel poddany szkoleniom – na przykład w celu przygotowania do zmiany technologii lub organizacji wytwarzania. Wprowadzenie do firmy „zastępców” podnosi ich kwalifikacje, dodając im doświadczenia i praktyki zawodowej, wspiera też pracodawców przez zmniejszanie kosztów związanych ze szkoleniem pracowników. Bezrobotni uczestnicy programu uzyskują te cechy ułatwiające zatrudnienie, których im brakuje. Pracodawcy, szkoląc bezrobotnych, jednocześnie przygotowują pracowników dla swojej firmy, co obniża koszty ogólne, zabezpiecza przed utratą produktywności związaną z poszukiwaniem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, daje możliwość szybkiego

uzupełnienia stanu zatrudnienia w przypadkach dodatkowych zamówień, umożliwia bezkolizyjne szkolenie stałego personelu.

Niezwykle istotną cechą programu był wysoki poziom dopasowania do potrzeb zarówno przedsiębiorców, jak i bezrobotnych oraz wysoka elastyczność w stosunku do warunków zewnętrznych. Pomimo znacznego zróżnicowania przepisów w poszczególnych krajach członkowskich UE projekt był z sukcesem realizowany we wszystkich z nich, aczkolwiek w każdym przybierał specyficzne formy, adekwatne do prawodawstwa krajowego. Bardzo wysoka elastyczność zapewniała mu około 50% efektywności nawet w krajach, które, tak jak Wielka Brytania, nie stosowały bezpośredniej interwencji na rynku w postaci wspierania przedsiębiorców.

Jak projekty innowacyjne zmieniły funkcjonowanie rynku pracy? Możemy to zidentyfikować na podstawie „ścieżki” bezrobotnego w procesie poszukiwania pracy. Rysunek 1 prezentuje, jak funkcjonował system pośrednictwa i doprowadzenia do zatrudnienia.



Rysunek 1. Schemat funkcjonowania pośrednictwa pracy – model tradycyjny

Źródło: opracowanie własne.

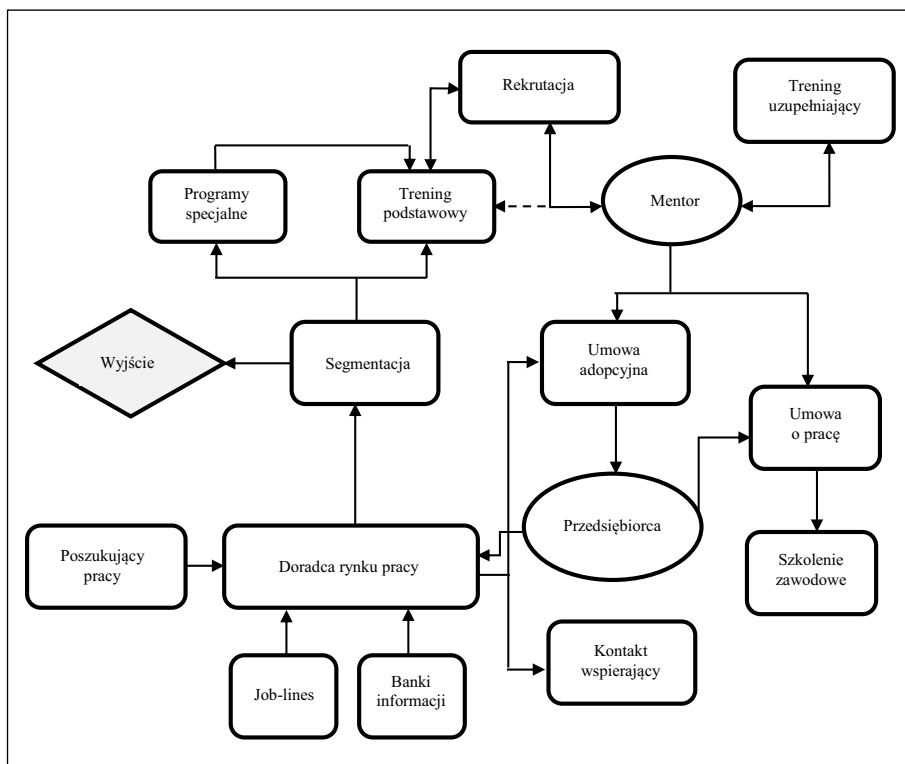
W urzędach pracy realizowany był i nadal jest model „prób i błędów”, polegający na tym, że po wstępnym zdefiniowaniu problemu osobie bezrobotnej proponowano alternatywnie jedno z dopuszczalnych w jej sytuacji rozwiązań: ofertę zatrudnienia (jeśli była), szkolenie, subsydiowane miejsce pracy, dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej, staż lub udział w projekcie zatrudnienia za wyposażenie miejsca pracy, biernie czekając na skutki tego posunięcia, a następnie – w przypadku niepowodzenia – stosowano inne, znowu czekając na skutki. W rezultacie, zanim została odkryta właściwa ścieżka prowadząca do zatrudnienia, upływał czas, niejednokrotnie niweczący wiele wcześniejszych szans na uzyskanie pracy.

W przypadku zastosowania rozwiązań innowacyjnych podstawą funkcjonowania wsparcia bezrobotnego jest współpraca sieciowa (między przedsiębiorcą, bezrobotnym i instytucją rynku pracy), zapewniająca nie tylko nieograniczony dostęp do wiedzy o miejscach pracy, ale także wiedzę analityczną o możliwych kierunkach rozwoju lokalnego rynku pracy i współpracę przedsiębiorców przy kształtowaniu (profilowaniu) szkoleń dla potrzeb poszczególnych sektorów rynku.

Kolejnym elementem jest system tzw. *job-lines*, czyli zgromadzonej wiedzy o sektorach i zawodach prezentujących tendencje rozwojowe, a jednocześnie niewymagających długotrwałych przygotowań i szkoleń przed objęciem stanowiska oraz zapewniających relatywnie szybką i łatwą adaptację do nowego środowiska pracy. Z tego punktu widzenia preferowane są sektory usługowe, a w ich ramach branże: hotelarska, gastronomiczna (catering), transportowa, logistyczna, handel oraz budownictwo.

Trzeci filar omawianego wsparcia to mentor, przedstawiciel przyszłego pracodawcy, współpracujący z doradcą w zakresie ustalania szkoleń podstawowych oraz biorący udział we wszystkich fazach operacyjnych, od rekrutacji, przez planowanie szkoleń podstawowych i uzupełniających, aż po sprawdzanie postępów w nabywaniu odpowiedniej wiedzy. W klasycznym wydaniu duńskim mentor odpowiada za adaptację kandydata do pracy aż do chwili jego usamodzielnienia się w nowej firmie.

Ostatnim elementem jest innowacyjne podejście do szkolenia zawodowego, które odbywa się w okresie zatrudnienia, w ramach zawartej już stałej umowy o pracę, i jest wspierane przez służby zatrudnienia w postaci dopłaty do stawek godzinowych na podstawie odpowiedniego kontraktu. Program uzupełnia tzw. umowa adopcyjna, zawierana w fazie rekrutacji, jako wyraz porozumienia między kandydatem do pracy i jego przyszłą firmą oraz dwustronne przyrzeczenie przyszłego zatrudnienia. Drogę przejścia bezrobotnego od momentu rejestracji po otrzymanie zatrudnienia prezentuje rysunek 2.



Rysunek 2. Funkcjonowanie pośrednictwa i doradztwa zawodowego według modelu innowacyjnego

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowane rozwiązanie spełnia wszystkie postulaty nowoczesnej rekrutacji pracowników i osób poszukujących pracy przy pomocy publicznych służb zatrudnienia: indywidualizuje podejście do oczekiwań pracodawcy i kandydata do pracy, zapewnia bliski kontakt z lokalnym rynkiem pracy i oferuje szerokie, zróżnicowane traktowanie każdej osoby pragnącej podjąć zatrudnienie w zakresie treningu poprzedzającego zatrudnienie w konkretnej firmie. Bardzo istotne jest wyraźne oddzielenie etapów dochodzenia do sprawności umożliwiającej zatrudnienie, to jest udział w treningu podstawowym, jednym dla wszystkich, przystosowującym do udziału we współczesnym rynku pracy; następnie w treningu uzupełniającym, przygotowującym do określonego środowiska pracy i – na koniec – do pracy i nauki w nowej firmie. Każdy z tych etapów daje kandydatowi do pracy satysfakcję w postaci zupełnie nowych możliwości, czasem zmienia ich postawy, ale nigdy nie jest obojętny wobec ich potrzeb.

Zakończenie i wnioski

W niniejszym artykule podjęto próbę udowodnienia, że wprowadzenie polityki rynku pracy i stosowanych przez nią narzędzi na ścieżkę innowacyjnego rozwoju jest działaniem wymuszonym przez postęp, jaki dokonał się w ostatnich latach na rynku pracy oraz przez zdecydowanie coraz mocniejsze relacje jakościowe między efektami działania i wykładanymi środkami finansowymi.

Na zakończenie należy wspomnieć o pewnym pomijanym aspekcie. Publiczne służby zatrudnienia są potężną organizacją, lokującą co roku na rynku pracy znaczną ilość środków Funduszu Pracy z puli tzw. aktywnych form, czyli mających przynosić efekt w postaci zatrudnienia. Efekt, który w swym następstwie dostarcza środków do budżetu państwa w postaci podatków, składek ZUS itd. – łącznie około 1100 zł miesięcznie przy wynagrodzeniu w wysokości płacy minimalnej, tj. 1850 zł. W związku z powyższym można przeprowadzić pewien uproszczony, ale ilustrujący rachunek dla roku 2014 (ostatnie dostępne informacje o efektywności).

Powiatowe urzędy pracy wydały w 2014 r. 3 635 158,6 tys. zł¹⁵, poddając aktywizacji 442 187 osób¹⁶, z których 314 542 osoby¹⁷ uzyskały zatrudnienie. Nie wchodząc w spory metodologiczne co do obliczania poziomu zatrudnienia po aktywizacji, widzimy, że koszt ponownego zatrudnienia wyniósł 11 557 zł na osobę. Gdyby wszystkie osoby aktywizowane uzyskały zatrudnienie, koszt ten ukształtowałby się na poziomie 8221 zł. Różnica wynosi 3336 zł, to jest około 29%. Jeśli przyjmie się maksymalną liczbę aktywizowanych za zatrudnionych: już w kolejnym miesiącu osoby te odprowadzają do budżetu państwa ustawowe wpłaty w kwocie około 486 mln zł. Stopa zwrotu godna nie tylko pozazdrosczenia, ale także podjęcia trudu zmodyfikowania stosowanych narzędzi i innowacyjnego podejścia do pośrednictwa pracy.

Zarządzanie Funduszem Pracy jest scentralizowane, ale zarządzanie publicznymi służbami zatrudnienia już nie, zagadnienia zarządzania jakością nie znajdują zrozumienia w obowiązujących przepisach ustawowych, a do zagadnień efektywności podchodzi się jedynie wynikowo, czyli w formule ilościowej.

¹⁵ Szczegółowe informacje o wydatkach Funduszu Pracy w latach 2006–2014 i plan 2015, <https://www.mpips.gov.pl>.

¹⁶ Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 r., MPiPS, Warszawa 2015.

¹⁷ Ibidem.

Podejście jakościowe nakazuje natomiast spojrzeć na sytuację pod kątem wzrostu wydajności, to jest zaktywizowania większej liczby poszukujących pracy przy tej samej obsadzie osobowej w pośrednictwie lub obniżenie kosztów przez zastosowanie mniej kapitałochłonnych technik. Obydwa warunki spełnia zaprezentowane w niniejszym artykule podejście innowacyjne. Co jest godne uwagi: cała struktura jest „zorientowana na klienta”: wszyscy są wysłuchani, niczego nie narzucamy, niczego nie ma za darmo. Działając w takiej konfiguracji, nie ponosimy dodatkowych strat z tytułu frustracji, jaką niewątpliwie wywołuje spotkanie z nieuchronnością każdego rynku pracy – chwilowym albo dłuższym okresem bezrobocia, a jednocześnie wiemy, że pomagamy tym, którzy rzeczywiście tego oczekują.

Bibliografia

- Brzychcy K., *Regionalny rynek pracy*, CeDeWu.pl, Warszawa 2013.
- Dworak E., Grabina T., Kasperkiewicz W., Kwiatkowska W., *Gospodarka oparta na wiedzy, innowacyjności i rynek pracy*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2014.
- Dygoń M., Wolińska I., *Projekty innowacyjne*, Fundacja „Fundusz współpracy”, Warszawa 2009.
- Jędrych E., *Inwestowanie w innowacje społeczne w organizacjach gospodarczych*, PWN, Warszawa 2013.
- Kasperkiewicz W., *Innowacyjność, konkurencyjność i rynek pracy w procesie transformacji polskiej gospodarki*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009.
- Kwiatkowska W., *Bezrobocie w grupach problemowych*, „Folia Oeconomica”, nr 286/2012.
- Organiściak-Krzykowska A., Marcin J., *Dylematy rynku pracy*, IPIS, Warszawa–Olsztyn 2013.
- Sosnowska A., *Czynnik ludzki w procesie zarządzania innowacjami*, SGH, Warszawa 2003.

Słowa kluczowe: rynek pracy, innowacje, projekty innowacyjne, instytucje rynku pracy, zatrudnienie

Key words: labour market, innovation, innovative projects, labour market institutions, employment

Innovative Projects in Labour Market Policy

Abstract

A number of innovative projects, completed in the past decade, have helped changed the face of the labour market from the passive to the active. In addition to customised solutions, they enable the implementation of the results (e.g. tools and models) in current labour market policy. Currently, the concept of innovation has become not only a symbol of the modern economy, but also an indicator by which we determine changes in the labour market. In this case we are dealing with so-called 'social innovation' the essence of which is to create, customise and adapt solutions to social issues related directly or indirectly to the labour market that have worked in other countries and regions.

With regards to the effectiveness of measures implemented by the employment services, we need to look at the labour market through the prism of the tools available, allowing (as soon as possible) the bringing of the unemployed into employment through, among others, the creation of a 'portfolio' of skills and competencies and a matching of training, both to the level specified by a future position as well as the requirements of the market.

Presented in this article is an innovative approach to enable an unemployed person to meet all the demands of modern recruitment and job seekers with public employment services: an individualised approach to the expectations of both an employer and a candidate for a job, ensures close contact with the local labour market. This offers a personalised treatment for any person wishing to take up employment.