

Polityka zatrudnienia a lokalne problemy rynku pracy

Wywiad z Kamillą Banasik, dyrektor Małopolskiego Związku Pracodawców

Marek Benio: W jaki sposób rządowa oraz unijna polityka aktywizacji rynku pracy uwzględnia fakt, że rynki pracy są lokalne?

Kamilla Banasik: Zwykle mamy do czynienia z odwrotnym problemem. W jakim stopniu lokalne działania wpisują się w politykę zatrudnienia? Jak lokalnie wdrażane są rządowe programy aktywizacji zatrudniania? Czy działania lokalne są zgodne z europejską polityką aktywizacji zatrudnienia, działaniami na rzecz wzrostu gospodarczego? Tymczasem przeniesienie lokalnych sygnałów z rynku pracy do programów rządowych jest trudniejsze. Programy unijne czy rządowe są formułowane na takim poziomie ogólności, że nietrudno jest się wpisać w te cele przedsiębiorcom, którzy mogą je dostosować do lokalnych potrzeb rynku pracy. Z moich obserwacji wynika, że dla samych przedsiębiorców strategie rządowe czy unijne, takie jak *Strategia 2030*, brzmią dosyć egzotycznie. W szczególności nie przekonuje ich argument, że zatrudniając przysyłanych z urzędu pracy kandydatów, realizują jakiś abstrakcyjny cel polityki zatrudnienia. Odbierają te programy jako dodatkowe, kłopotliwe obciążenie biurokratyczne. Tymczasem od ich zrozumienia i wpisania się w ich cele uzależnione jest uzyskanie pomocy publicznej, które może przynieść korzyści na lokalnym rynku pracy i dla samego przedsiębiorcy. Coraz więcej przedsiębiorców współpracuje z urzędem pracy i korzysta z ułatwień czy preferencji. Zaczynają rozumieć same procedury programów unijnych czy rządowych dotyczących rynku pracy. Tylko nieliczni jednak śledzą zmiany tych programów i elastycznie reagują na nowe cele polityki zatrudnienia.

M.B.: Czy jest jakiś odwrotny mechanizm diagnozujący lokalne potrzeby rynku pracy i zapewniający uwzględnienie ich w strategiach i programach rządowych?

K.B.: W województwie małopolskim są pewne dobre praktyki, które można wskazać w tej dziedzinie. Na szczeblu urzędu marszałkowskiego i w wojewódzkim urzędzie pracy zawiązywane są różnego rodzaju partnerstwa: partnerstwo na rzecz rozwoju kształcenia ustawicznego czy partnerstwo na rzecz edukacji szkolnictwa i instytucji rynku pracy. Organizowane są także spotkania pracowników urzędów pracy z przedstawicielami biznesu, których celem jest zapoznanie pracowników urzędów z oczekiwaniami przedsiębiorców i z największymi przeszkodami utrudniającymi współpracę. Dotyczy to m.in. realizacji obowiązku zgłaszania ofert pracy do urzędów pracy. Mimo tego obowiązku pracodawcy rzadko postrzegają urząd pracy jako instytucję skutecznie pośredniczącą w zatrudnianiu. Doszło do tego, że wielu pracodawców jest uprzedzonych do kandydatów przychodzących z polecenia urzędów pracy. Często przysyłane są osoby przypadkowe, zupełnie nieodpowiadające zgłoszonej ofercie pracy. Na poziomie Małopolski te partnerstwa mają udoskonalić przekazywanie informacji między przedsiębiorcami i służbami zatrudnienia oraz służyć budowaniu efektywnej współpracy.

M.B.: A czy są podejmowane jakieś działania na jeszcze niższym szczeblu – w powiatach?

K.B.: Po pierwsze, takie działanie jest bardzo potrzebne. Gdy już współpraca zostanie nawiązana, przynosi ona efekty obu stronom. Trudność polega na tym, że te dwa światy: świat administracji i świat biznesu, funkcjonują osobno, są odległe, posługują się innym językiem. Są jednak punkty wspólne i dobrym przykładem ich identyfikacji są powiatowe rady zatrudnienia. Oprócz przedstawicieli samorządu i urzędów pracy zasiadają w nich także przedstawiciele pracodawców, zgłaszając swoje oczekiwania w zakresie kształcenia zawodowego młodzieży czy przekwalifikowania dorosłych.

M.B.: Jak Pani zdaniem można udoskonalić w urzędach pracy funkcję pośrednika zatrudnienia, która wydaje się tylko zapomnianym dodatkiem do funkcji administracyjnej obsługi osób bezrobotnych? Ta funkcja administracyjna realizowana jest bardzo dobrze. Czy rozwiązaniem tego problemu może być powierzanie zadań z zakresu pośrednictwa pracy firmom zewnętrznym?

K.B.: Urzędy rzeczywiście odgrywają swą rolę administracyjną dobrze. Ta rola jednak nie ma znaczenia dla biznesu. Jeśli chodzi o możliwość delegowania usług pośrednictwa zatrudnienia na zewnątrz, to częściowo ten proces jest już realizowany przy użyciu środków POKL, w projektach związanych z aktywizacją osób długotrwale bezrobotnych. Projekty te niejako wymuszają współpracę organizacji pracodawców, firm komercyjnych i urzędów pracy. Biorą w nich udział nieliczne urzędy pracy, które są otwarte i mówiąc wprost, nie obawiają się, że przez oddanie części swoich zadań doprowadzą do zwiększenia zatrudnienia i stracą „klienta”. Paradoksalnie przecież skuteczny urząd pracy traci rację bytu. Trwają próby uruchamiania projektów pilotażowych polegających na oddawaniu w ręce firm prywatnych dużej części zadań aktywizacyjnych. Na terenie powiatu gdańskiego uruchomiono taki projekt, w którym urząd pracy testuje na grupie beneficjentów długotrwale bezrobotnych sposób aktywizacji i znalezienia miejsc pracy, porównując metody stosowane przez publiczne służby zatrudnienia i przez podmioty prywatne, którym powierzono to zadanie publiczne. Jedna grupa osób długotrwale bezrobotnych jest prowadzona przez pracowników urzędu pracy, druga przez wyłonioną w przetargu firmę prywatną. Oczywiście proste porównanie wyników czy skuteczności może tu być mylące, ale bardziej kompleksowa ocena może prowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy zadania aktywizacji zawodowej nie powinno się powierzać firmom prywatnym.

M.B.: Wydaje się, że w projekcie tym spełniony jest warunek konkurencyjności. Urząd i firma konkurują o liczbę zatrudnionych osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem.

K.B.: Jest to konkurowanie o wskaźniki. Firma komercyjna otrzymuje także wynagrodzenie za doprowadzenie do zatrudnienia i utrzymania

w zatrudnieniu przez jakiś określony czas osoby bezrobotnej. W Małopolsce również próbowano uruchomić podobny projekt przy wojewódzkim urzędzie pracy, ale bez powodzenia. Projekt nie ruszył ze względu na ograniczenie środków na działalność urzędów pracy.

Pracodawcy z pewnością oczekują funkcji usługowej od urzędów pracy. Życzyliby sobie co najmniej tego, by urzędy kierowały do nich kandydatów spełniających wstępnie sformułowane kryteria. Obecnie często do pracodawcy z urzędu pracy trafiają zupełnie przypadkowo skierowani bezrobotni, co potęguje niezadowolenie wszystkich zainteresowanych.

M.B.: A jak Pani ocenia zdolność pracodawców do definiowania swoich oczekiwań wobec pracownika? Czy potrafią choćby sformułować zakres jego obowiązków? Czy powszechne umieszczanie w takim zakresie obowiązków wzmianki, że „pracownik powinien wykonywać inne polecenia pracodawcy” świadczy o tym, iż sami pracodawcy nie wiedzą, do czego potrzebują pracownika?

K.B.: Pytanie dotyka niezwykle istotnej kwestii. Mamy do czynienia z firmami o bardzo różnej kulturze zarządzania zasobami ludzkimi. Firmy, które mają rozwiniętą kulturę korporacyjną, dobrze sobie radzą zarówno ze zdefiniowaniem zakresów obowiązków, jak i z określaniem swoich potrzeb kadrowych. W firmach pozbawionych działów HR, czy nawet doświadczonych pracowników kadr, którzy nie zajmują się wyłącznie rozliczaniem składek na ubezpieczenie społeczne i odprowadzaniem zaliczki na podatek dochodowy, istotnie występują problemy ze zdefiniowaniem zakresów obowiązków pracowników, a zwłaszcza potrzeb kadrowych. Często jest to także poważniejszy problem braku wizji rozwoju własnej firmy. Trudno się wówczas spodziewać, by właściciel firmy mógł prawidłowo dobrać personel na dłuższy okres.

M.B.: Czy zgodzi się Pani zatem z takim wnioskiem, że służby zatrudnienia wszelkie swe wysiłki skupiają na osobach bezrobotnych, zapominając o drugim graczu na rynku pracy – pracodawcy, który także potrzebuje pomocy, choćby w sformułowaniu oczekiwań wobec kandydatów do pracy? Jeśli nie w urzędach pracy, to gdzie pracodawcy mogą znaleźć taką pomoc?

K.B.: Pracodawcy w urzędach pracy bardzo często korzystają z rad urzędników przy formułowaniu wniosków do różnego rodzaju projektów, ale także przy formułowaniu oczekiwań w ofertach pracy, z którymi tam przychodzą. Nie zawsze się to sprawdza, ponieważ taka diagnoza potrzeb nigdy nie jest dogłębna czy poparta znajomością specyfiki konkretnej firmy. Z pewnością firmy wymagają takiego wsparcia, a zwłaszcza edukacji w dziedzinie form zatrudnienia. Z corocznych badań prowadzonych przez PKPP Lewiatan wynika, że firmy same przywiązują wielką wagę do niektórych elementów zarządzania mogących wpłynąć na powodzenie, takich jak marketing, techniki sprzedaży, postrzegając w nich mechanizm zdobycia przewagi konkurencyjnej. Dbanie o zarządzanie zasobami ludzkimi nie jest jeszcze przez polskich przedsiębiorców postrzegane jako element równie ważny dla konkurencyjności firmy. Małopolski Związek Pracodawców, realizując pewne projekty dofinansowywane ze środków unijnych, planuje działania polegające nie tylko na szkoleniu firm w tym zakresie, lecz także na towarzyszeniu firmom w procesie wyboru formy zatrudnienia i doboru pracowników do realizacji ich celów gospodarczych. Niestety, są to działania z pogranicza niedopuszczalnej w tych projektach pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Izby gospodarcze i organizacje pracodawców realizują wiele seminariów, warsztatów i konferencji poświęconych tej tematyce. Różnie bywa tu jednak z zainteresowaniem.

M.B.: Na tym rynku jest jeszcze jeden gracz, moim zdaniem bardzo niedoceniany: system oświaty i szkolnictwo. Paradoksem jest najwyższy odsetek osób bezrobotnych w grupie wiekowej 20–25 lat, które teoretycznie są najbardziej elastyczne, mają niskie oczekiwania płacowe i powinny mieć najnowszą wiedzę w poszczególnych dziedzinach. Z drugiej strony pracodawcy skarżą się, że ich wykształcenie jest zupełnie niedopasowane do potrzeb rynku pracy. Czy istnieją mechanizmy, które pozwalają pracodawcom wpływać na profil kształcenia swoich przyszłych pracowników?

K.B.: Pracodawcy od wielu lat sygnalizują, że kształcenie jest nieadekwatne do potrzeb rynku pracy. Przyjęcie młodego pracownika po szkole zawodowej wiąże się z długotrwałym i kosztow-

nym procesem adaptacji, przyuczania do zawodu, a czasem nawet przekwalifikowania go w miejscu pracy. Brakuje współpracy między szkołami a zakładami pracy opartej choćby na praktykach zawodowych. Nie wspominając już o tym, że nie ma w zasadzie szkół przyzakładowych. Nie ma współpracy, która zakładałaby możliwość szkolenia przez przedsiębiorców uczniów szkół zawodowych na miejscu w szkołach, ale także doskonalenia nauczycieli, wskazując nowe kierunki rozwoju w ich dziedzinie. Niewiele szkół jest otwartych na taką współpracę z pracodawcami. Małopolski Związek Pracodawców współpracuje z Zespołem Szkół Mechanicznych nr 1 w Krakowie i z Zespołem Szkół Budowlanych nr 1 w Krakowie. Są to szkoły bardzo otwarte na taką współpracę, ale to zdecydowanie za mało.

M.B.: Czy dostrzega tu Pani jakąś rolę dla samorządu, dla władz lokalnych lub dla urzędów pracy?

K.B.: Tak, nawet odbyło się kilka spotkań z naszej inicjatywy z udziałem władz oświatowych Krakowa. Pierwsze sygnały nawiązywania tej współpracy są. Środowisko oświatowe jest zamknięte, hermetyczne, rządzi się swoimi prawami i jest mało podatne na zmiany. Brakuje nam bardzo takich rozwiązań, jakie mają na przykład Niemcy, którzy monitorują rynek pracy i system oświaty, prognozując z kilkuletnim wyprzedzeniem potrzebne na rynku pracy kompetencje. Dzięki współpracy szkół z przedsiębiorcami, w wyniku tego monitoringu, są w stanie skutecznie zmienić profil czy kierunek kształcenia, by dostosować go do przyszłych potrzeb rynku pracy. W Polsce jest wprowadzone ustawowe obowiązki konsultowania programów nauczania z powiatowymi radami zatrudnienia, ale jest on daleki od skuteczności opisanego mechanizmu niemieckiego. Sami pracodawcy traktują to bez przekonania. Gdy wpływa wniosek ze szkoły, rada zatrudnienia go zatwierdza, nie badając przyszłych potrzeb lokalnego rynku pracy. Wydaje się, że jest to spowodowane niską świadomością stron biorących udział w procesie konsultacji.

M.B.: Na zakończenie chciałbym jeszcze zapytać o Pani ocenę dialogu społecznego toczącego się w komisji trójstronnej. Czy również negocjacje w sprawie regulacji prawa pracy można by przenieść o szczebel niżej?

K.B.: W Polsce taka deregulacja wydaje się niemożliwa, ale w wielu krajach Europy prawo pracy regulowane jest faktycznie na poziomie regionalnym albo wewnątrz branż. Daleko nam do ideału, jaki prezentuje Dania, w której dialog społeczny odbywa się także autonomicznie między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, bez udziału rządu. U nas jest to dialog trójstronny i w bardzo dużej mierze inicjatywa wychodzi od strony rządowej, a partnerzy społeczni jedynie uczestniczą w konsultowaniu zaproponowanych przez rząd rozwiązań. Chociaż to się stopniowo zmienia. Dobrym przykładem jest samo negocjowanie (niezależnie od jego rezultatu końcowego) pakietu antykryzysowego. Sytuacja wygląda zupełnie inaczej na szczeblu regionalnym, gdzie rola wojewodów jako animatorów dialogu społecznego jest bardzo duża. Niestety, jedną z przyczyn tego stanu rzeczy nie jest brak kompetencji eksperckich po stronie pracodawców, lecz niezwykle niski poziom zrzeszania się pracodawców, co skutkuje brakiem reprezentatywności. Na centralnym szczeblu komisji trójstronnej reprezentacja partnerów społecznych jest dość wyrównana; można mówić o bardzo wyrównanym dialogu społecznym. Na szczeblu regionalnym jednak przewaga związków zawodowych jest w tej kwestii wyraźna. W Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego związki zawodowe są lepiej przygotowane do zgłaszania inicjatyw popartych ekspertyzami, prowadzenia negocjacji, konsultacji społecznych. Ta niechęć do zrzeszania się pracodawców stanowi najważniejszą przeszkodę w realizacji wizji kształtowania stosunków pracy na szczeblu regionalnym czy lokalnym. Z tego powodu pracodawcy w negocjacjach rzadko dysponują własnym zapleczem eksperckim. Na co dzień zajmują się swoimi przedsiębiorstwami,

podczas gdy związki zawodowe skupiają się na ochronie interesów pracowników.

To nie znaczy, że pracodawcy wcale nie wykazują inicjatywy w wojewódzkiej komisji trójstronnej, mają tam jednak słabszą pozycję. Ponadto polskie prawo jest tak skonstruowane, że wiele kwestii wymaga rozwiązania jednak na szczeblu centralnym. Tak jest np. w przypadku dyskutowanej obecnie przez małopolską WKDS kwestii zamówień publicznych, które są regulowane na poziomie całego kraju, a istotnie wpływają na lokalne warunki zatrudnienia.

M.B.: Czy komisja trójstronna ma potencjał do tego, by zderegulować prawo pracy? Mówi się o tym, że Kodeks pracy stawia takie same wymagania przed dużymi pracodawcami, jak przed mikroprzedsiębiorstwem. Czy komisja trójstronna może doprowadzić do uelastycznienia regulacji z zakresu prawa pracy w zależności od poziomu zatrudnienia? Część takich zmian, na przykład w sprawie regulaminów pracy czy planów urlopów wypoczynkowych, już wprowadzono, ale można by więcej...

K.B.: Istnieje społeczne przyzwolenie i ustawowa delegacja kompetencji do tego, by komisja trójstronna zajmowała się tymi zagadnieniami. Jednak wysoki stopień regulacji naszego prawa pracy sprawia, że nawet drobne zmiany powodują lawinowe skutki w innych przepisach, co do których np. nie ma zgody u partnerów społecznych. Są też pozytywne przykłady dialogu społecznego. Tak zwana ustawa antykryzysowa została przygotowana z inicjatywy samych partnerów społecznych w ciągu sześciu miesięcy. To prawda, że szybkość tych prac doprowadziła do tego, iż jest to akt prawa daleki od doskonałości, ale sam fakt zgodnej inicjatywy partnerów społecznych należy ocenić pozytywnie.

M.B.: Dziękuję za rozmowę.