

Wkład publicznych służb zatrudnienia w strategię „Europa 2020”

Dokument w sprawie strategii dotyczącej publicznych służb zatrudnienia na okres do 2020 r.

Streszczenie

W niniejszym dokumencie przedstawiono wspólną strategię dotyczącą przyszłości zatwierdzoną przez wszystkie europejskie publiczne służby zatrudnienia. Biorąc pod uwagę zmiany otoczenia, którym europejskie publiczne służby zatrudnienia będą musiały sprostać w nadchodzących latach, oraz zmiany w sposobie funkcjonowania rynków pracy oraz działania dostawców usług publicznych, w strategii dotyczącej publicznych służb zatrudnienia na okres do 2020 r. opisano zmiany w zakresie roli i funkcji publicznych służb zatrudnienia, które są konieczne w kontekście realizacji strategii „Europa 2020”. Określono również rolę publicznych służb zatrudnienia wynikającą z opinii Komitetu Zatrudnienia „Podnoszenie atrakcyjności zmiany miejsca pracy”, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnic w zakresie warunków instytucjonalnych, celów, zestawu produktów i struktury europejskich publicznych systemów zatrudnienia.

Wobec wyzwań przejściowych rynków pracy publiczne służby zatrudnienia powinny prowadzić politykę aktywizacji, przynoszącą trwałe rezultaty. Jednocześnie publiczne służby zatrudnienia muszą skupiać się bardziej na popytowej stronie rynku pracy, jako że pracodawcy borykają się z coraz większymi problemami w zakresie pozyskiwania kadr. W szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa często potrzebują bardziej znaczącego wsparcia ze strony publicznych służb zatrudnienia. Potrzebna jest również zmiana w kierunku bliższej współpracy między europejskimi publicznymi służbami zatrudnienia.

Aby zagwarantować optymalne funkcjonowanie rynku pracy, co jest zasadniczym czynnikiem powodzenia strategii „Europa 2020”, publiczne służby zatrudnienia powinny uzyskać mandat do prowadzenia zadań. Definiując termin „prowadzenie”, wyróżnić można kilka poziomów, począwszy od dogłębnego zrozumienia wielorakich transformacji zachodzących stale na rynku pracy, wyraźnego poglądu na temat usług oferowanych przez podmioty rynku pracy, ujawniania jak największej ilości informacji oraz wykorzystania danych o rynku pracy. Prowadzenie oznacza również pobudzanie podmiotów rynku pracy do współdziałania i wprowadzania innowacji, ścisłą współpracę z partnerami publicznymi i prywatnymi oraz dostosowywanie podmiotów rynku pracy do polityki rynku pracy.

Aby wspierać podejście polegające na „podnoszeniu atrakcyjności zmiany miejsca pracy”, publiczne służby zatrudnienia muszą tworzyć powiązania między zmianami zawodowymi. Na przykład, aby ułatwić przejście od nauki do pracy, muszą ściśle współpracować z różnymi zainteresowanymi stronami w dziedzinach kształcenia i szkolenia zawodowego. Aby zapobiegać szybkim przejściom między zatrudnieniem i bezrobociem, publiczne służby zatrudnienia powinny przyczyniać się do zwiększania świadomości na temat znaczenia trwałych rezultatów aktywizacji oraz informować pracodawców o ich obowiązkach i możliwościach w zakresie zapewnienia podaży siły roboczej. Na koniec, publiczne służby zatrudnienia mogą zacieśniać współpracę między służbami zarządzania karierami oraz wspierać pozyskiwanie umiejętności w zakresie zarządzania karierą, które pomagają osobom poszukującym pracy w radzeniu sobie z wahaniem w ich karierze zawodowej.

W dokumencie podkreśla się również znaczenie zdolności publicznych służb zatrudnienia do sprawnego działania w celu maksymalizacji skutków polityki rynku pracy. Ponadto konsekwencje strategii dotyczącej publicznych służb zatrudnienia na okres do 2020 r. w odniesieniu do modelowania biznesowego i świadczenia usług publicznych służb zatrudnienia zostały przedstawione w formie kilku kluczowych zasad realizacji. W dokumencie wezwano do opracowania przekonujących przykładów działań celem wykazania wartości dodanej publicznych służb zatrudnienia, a na koniec przedstawiono okoliczności konieczne do osiągnięcia strategicznej reorientacji przewidzianej w strategii dotyczącej publicznych służb zatrudnienia na okres do 2020 r.

Przedmowa

Działalność europejskich publicznych służb zatrudnienia już nigdy nie będzie taka „jak zwykle”. Dotkliwe wydarzenia ostatnich lat pokazały, że rynek pracy w coraz większym stopniu dotykają szybkie i rozległe zmiany. Ponadto przekształceniom ulega społeczna funkcja publicznych służb zatrudnienia. Obecnie muszą się one przekształcać w „zorientowane zadaniowo przedsięwzięcia do systemów opieki społecznej”. Stojąc wobec różnych niepewności i szans oraz uwzględniając jasno sprecyzowane zadania i oczekiwania, publiczne służby zatrudnienia potrzebują wyraźnego i trwałego poglądu na temat koniecznych zmian, które muszą z powodzeniem przeprowadzić, aby utrzymać adekwatność i skuteczność działań. Niniejszy dokument ma służyć wyjaśnieniu i wyznaczeniu wspólnej strategii na przyszłość zatwierdzonej przez wszystkie europejskie publiczne służby zatrudnienia. Jest on przedłożony na tym etapie, gdy twórcy polityki chcą wiedzieć, w jaki sposób publiczne służby zatrudnienia będą mogły zapewnić osiągnięcie efektów i realizację strategii „Europa 2020”.

1. Zmiany warunków zewnętrznych

Zarządzanie rynkiem pracy jest ściśle powiązane z zarządzaniem makroekonomicznym¹. W całej Europie narody muszą radzić sobie z konsekwencjami kryzysu finansowego i gospodarczego oraz znajdować nowe kierunki rozwoju sektorów przemysłu. Aby zapewnić stabilność budżetową w strefie euro, podejmuje się środki oszczędnościowe, a na rządy nakładane są **ograniczenia finansowe**. Globalizacja w znaczny sposób wpływa na pozycję konkurencyjną Europy.

Po drugie w Europie nasila się proces starzenia się społeczeństwa. Naruszona zostaje równowaga między osobami w wieku produkcyjnym a emerytami. W konsekwencji prognozuje się spadek liczby ludności aktywnej zawodowo w wieku produkcyjnym, co niesie za sobą zagrożenie niedostępności siły roboczej. Dlatego też **starzenie się społeczeństwa** prowadzi do poważnych wyzwań w zakresie usług opieki zdrowotnej, wzrostu gospodarczego i finansowania systemów opieki społecznej. Rządy muszą przewidywać i planować w celu utrzymania należytej wykwalifikowanej siły roboczej.

Europa stoi również wobec wyzwań ekologicznych. Globalne ocieplenie oraz zmniejszenie się ilości zasobów naturalnych zmuszają poszczególne sektory do zmiany kierunku i skupienia się na zrównoważonej działalności. Co więcej fakt, że gospodarka staje się **bardziej ekologiczna**, prowadzi do pojawienia się zapotrzebowania na nowe umiejętności.

Ponadto przychodzą **nowe pokolenia** – młodzież z innymi poglądami na pracę, innymi kompetencjami i miękkimi umiejętnościami oraz innymi oczekiwaniami w stosunku do służb publicznych. Dzieci dorastają w świecie nasiąkniętym technologiami i informacjami, którymi posługują się w intuicyjnym i swobodny sposób. Budowanie sieci społecznościowych, wirtualne zdobywanie kompetencji oraz wielozadaniowość są ewidentnie elementami procesu ich rozwoju. W międzyczasie pojawiają się nowe formy zatrudnienia.

Nowoczesne świadczenie usług nierozdzielnie wiąże się ze stosowaniem technologii informacyjnej i tym samym jest uzależnione od nowoczesnego oprogramowania i nowoczesnych technologii, od nowych narzędzi gromadzenia, eksploracji i wymiany danych, od alternatywnych kanałów komunikacji i współpracy, od coraz bardziej społecznego i mobilnego Internetu itp. Wszystkie te **technologiczne innowacje** wpływają również na zmianę podstawowych mechanizmów rynku pracy, na przykład sposobu naboru pracowników lub sposobu ubiegania się o pracę. Technologia zwiększy też możliwości publicznych służb zatrudnienia w roli pośredników wymiany informacji.

¹ Mimo to polityka zatrudnienia, tworzenie miejsc pracy i ustawodawstwo w zakresie pracy pozostają poza zakresem działania publicznych służb zatrudnienia.

W międzyczasie wiele państw członkowskich w coraz większym stopniu boryka się z **rozbieżnością** między popytem na pracę a podażą pracy. Rosną stopy bezrobocia, a w powietrzu wisi perspektywa szeroko zakrojonej walki o talenty, jako że wskutek zmian demograficznych przedsiębiorstwa będą musiały radzić sobie z narastaniem liczby trudnych do obsadzenia wolnych stanowisk oraz niedoborem osób poszukujących pracy posiadających wymagane kwalifikacje.

Dodatkowe obawy wzbudza niski **współczynnik aktywności zawodowej** niektórych grup docelowych, w przypadku których dane statystyczne dotyczące rynku pracy są gorsze. Mimo tego iż jest to dobrze znana kwestia, problemem strukturalnym pozostaje niewystarczający poziom aktywności zawodowej wśród nisko wykwalifikowanych młodych osób, osób w wieku 55 lat i starszych, migrantów, osób niepełnosprawnych zawodowo, długotrwale bezrobotnych, osób ubogich oraz innych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Ponadto ujawnia się przepaść edukacyjna. Jednocześnie inwestycje w uczenie się przez całe życie wciąż nie są w Europie odpowiednio ambitne. Wydaje się nawet, że sytuacja w tym względzie ulega pogorszeniu.

Na koniec, wraz ze zmianą społecznego postrzegania roli agencji rządowych i służb publicznych wiele publicznych służb zatrudnienia stoi wobec **niepewnych wyborów politycznych** dotyczących ich długoterminowego finansowania i zakresu działalności. Mimo że kryzys bankowy wzmocnił konieczność regulacji rynku, a wdrażanie polityki pozostaje zasadniczym zadaniem publicznych służb zatrudniania, w kilku państwach narasta tendencja podkreślania niezależnych zadań obywateli i przedsiębiorstw, co czasami może prowadzić do ograniczenia konieczności interwencji dostawców usług finansowanych ze środków publicznych oraz uwydatnia z pewnością konieczność inteligentnego inwestowania środków publicznych.

Publiczne służby zatrudnienia będą musiały radzić sobie jednocześnie z obecnymi i przyszłymi wyzwaniami. Szybkie reagowanie na zmieniające się okoliczności oraz łączenie krótkoterminowych interwencji z trwałymi rozwiązaniami wymagają elastyczności, organizacyjnej gotowości do reakcji oraz kreatywności. Publiczne służby zatrudnienia są w stanie przewidywać zmiany zachodzące na rynku pracy oraz wpływać na nie poprzez wymianę informacji z organami kształtującymi politykę oraz działania antycykliczne.

2. Zmiany na rynkach pracy

W ostatnich dziesięcioleciach we wszystkich państwach członkowskich na popularności zyskuje pogląd, że publiczne służby zatrudnienia powinny odgrywać bardziej aktywną rolę w ograniczaniu zależności od zasiłków dla bezrobotnych. W reakcji na fundamentalne zmiany na naszych rynkach pracy i w społeczeństwie stopniowo wyłania się nowy zestaw zadań podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia, które polegają na udzielaniu wsparcia na przestrzeni całej kariery zawodowej. Takie odejście od dychotomii „bezrobocie-zatrudnienie” wynika z wprowadzenia nowego paradygmatu – „**przejściowych rynków pracy**” – przez czołowych badaczy tego nurtu (na przykład Schmida, Auera, Gaziera). Jednocześnie decydenci poszukują nowej, satysfakcjonującej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem – inaczej **bezpieczeństwem socjalnym („flexicurity”)** - pracodawców i pracowników. Oba podejścia można uznać za reakcję na coraz większą zmienność rynku pracy oraz jej konsekwencje dla zabezpieczenia społecznego.

Kilka tendencji doprowadziło do zaniku tradycyjnego rynku pracy, charakteryzującego się tym, że mężczyzna pracował na utrzymanie rodziny w pełnym wymiarze godzin aż do przejścia na emeryturę, często w tej samej firmie. Do tendencji tych należą między innymi odejście od produkcji masowej w kierunku świadczenia bardziej spersonalizowanych usług, wejście kobiet na rynek pracy, erozja wewnętrznych rynków pracy itp. W rezultacie tych

zmian relacje zatrudnienia stały się znacznie mniej stabilne, a w ciągu swojego życia człowiek dokonuje różnych **zmian** w ramach rynku pracy i poza nim.

Przejęciowe rynki pracy powodują (nowe) **zagrożenia społeczne**, które wywierają negatywny wpływ na grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji: ryzyko niskich zarobków wskutek braku wykształcenia, ryzyko zmienności dochodów z powodu wahań popytu i przechodzenia z jednej pracy do drugiej, ryzyko całkowitej utraty dochodów z powodu przymusowego bezrobocia, ryzyko ograniczonych możliwości zarobkowych z powodu obowiązków społecznych, na przykład opieki nad dziećmi lub opieki nad osobami starszymi, ryzyko ograniczonych dochodów lub braku dochodów z powodu niepełnosprawności, przewlekłej choroby i starszego wieku.

Nowa rzeczywistość przejściowego rynku pracy wymaga nowych środków polityki, aby umożliwić obywatelom radzenie sobie z „ryzykownymi zmianami” i poprawienie swojego życia (zawodowego). Dlatego też naukowcy wprowadzili pojęcie „**pozytywnych zmian**”, które obejmują samonapędzający się proces kolejnych inwestycji w zdolności zatrudnienia obywateli.

W odniesieniu do roli „nowego” publicznego *systemu* zatrudnienia² podejście oparte na przejściowych rynkach pracy stanowi (co najmniej) trójwymiarowe unowocześnienie w odniesieniu do tradycyjnego funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego:

1. Nowa kombinacja funkcji „aktywnych” i „pasywnych”, połączonych w ramach koncepcji „**aktywnych zabezpieczeń**”. Zamiast pasywnego rekompensowania utraty dochodów i chronienia miejsc pracy, rządy powinny aktywnie inwestować w kapitał ludzki indywidualnych osób oraz warunki w miejscach pracy, tak aby pomóc ludziom w samodzielnym chronieniu się. Publiczne systemy zatrudnienia prowadzą politykę aktywizacji z trwałymi rezultatami, mając na celu „aktywne zabezpieczenia”, egzekwując jednocześnie prawa i obowiązki bezrobotnych obywateli.
2. Nowe **zadania w zakresie przewidywania** w odniesieniu do potencjalnych zmian kariery zawodowej. Zamiast egzekwować przejścia z jednej pracy do drugiej rządy powinny skupiać się na wspieraniu karier zawodowych poprzez dawanie indywidualnym osobom perspektyw i możliwości wyboru w zakresie swojego rozwoju. Publiczne systemy zatrudnienia powinny umożliwiać przechodzenie pomiędzy jedną pracą a drugą i w ramach jednej pracy w konsekwencji zmian sytuacji gospodarczej i indywidualnych preferencji.
3. Odejście od tradycyjnego świadczenia usług w kierunku publicznych systemów zatrudnienia zapewniających **ułatwienie, doradztwo i prowadzenie**, przy czym termin „prowadzenie” ma dwa znaczenia: z jednej strony oznacza rządzenie, zarządzanie, pobudzanie, koordynowanie i zapewnianie jakości oferowanych usług i realizowanych partnerstw; z drugiej strony oznacza zapewnianie (internetowych) narzędzi i podstawowych usług służących indywidualnemu zarządzaniu karierą.

Przy zastosowaniu podejścia opartego na cyklu kariery lub całego życia grupa docelowa publicznych systemów zatrudnienia powiększa się o nowych „klientów” (pracowników,

² Zastosowanie terminu „publiczny system zatrudnienia” zamiast terminu „publiczna służba zatrudnienia” pozwala na wyjście poza instytucjonalne uwarunkowania świadczenia publicznych usług w zakresie zatrudnienia istniejące w konkretnych kontekstach krajowych. Jednocześnie termin ten odzwierciedla koncepcję, że zarządzanie rynkami pracy nie jest realizowane przez pojedyncze ministerstwo lub pojedynczą agencję publiczną, ale w ramach tworzenia struktury sieciowej.

pracodawców, grupy nieaktywne), którzy tradycyjnie nie byli powiązani z publicznymi służbami zatrudnienia.

Oprócz tego trójwymiarowego unowocześnienia tradycyjnych funkcji publicznych systemów zatrudnienia, istnieje też czwarta znacząca zmiana, tj. zmiana w kierunku pakietu usług **bardziej zorientowanych na popytową stronę pracy**. Wobec narastających trudności związanych z naborem, skuteczną aktywizację osób poszukujących pracy opartą na włączeniu społecznym należy łączyć z dogłębnym poznaniem popytu na pracę oraz jakościowym wsparciem dla pracodawców. Zwrócenie większej uwagi na potrzeby pracodawców jest również korzystne dla bezrobotnych, jako że uzyskują oni lepszą pomoc w sterowaniu swoimi karierami w kierunku realnych i rzeczywistych perspektyw. Bliska współpraca z przedsiębiorstwami umożliwi nawet stwarzanie dodatkowych szans na zatrudnienie bardziej zagrożonych osób poszukujących pracy.

Narastające współzależności między krajowymi rynkami pracy w Europie wymagają większej współpracy międzynarodowej między europejskimi publicznymi służbami zatrudnienia. Kwestie związane z zasadniczymi różnicami między krajowymi i regionalnymi rynkami pracy, należy rozwiązywać a nawet wykorzystywać te różnice w celu optymalizacji funkcjonowania **europejskiego rynku pracy** jako całości. Zmiany w zakresie roli publicznych służb lub systemów zatrudnienia muszą również znaleźć przełożenie w kontekście europejskim. Oczekuje się, że zapowiadana reforma EURES będzie służyć zwiększeniu przejrzystości rynku pracy na poziomie europejskim, wspieraniu mobilności osób poszukujących pracy na terenie Unii Europejskiej oraz rozwiązywaniu problemów niedoborów na krajowych rynkach pracy.

3. W kierunku wspólnego poglądu na temat zmian w zakresie roli publicznych służb zatrudnienia

3.1.

Już teraz publiczne służby zatrudnienia muszą borykać się z szeregiem **pilnych zadań**, które są również związane z realizacją europejskich wytycznych w zakresie zatrudnienia, takich jak podniesienie wskaźnika zatrudnienia oraz zmniejszenie liczby trudnych do obsadzenia wolnych stanowisk. Zadania te muszą być realizowane poprzez inwestowanie w solidne, zrównoważone i aktywne pośrednictwo. Główny cel można podsumować w sposób następujący: „więcej osób musi pracować dłużej i w różny sposób”.

Aby osiągnąć ten cel, publiczne służby zatrudnienia powinny podejść do popytu na pracę i podaży pracy z bardziej **całościowego punktu widzenia**, przy uwzględnieniu wielorakich zmian stale zachodzących na rynku pracy i w trakcie indywidualnych karier. Publiczne służby zatrudnienia mogą przyjąć taką całościową perspektywę poprzez nawiązywanie współpracy i przekraczanie instytucjonalnych i geograficznych granic.

Tworzenie powiązań pomiędzy zmianami ścieżki kariery jest przede wszystkim kwestią wzmocnienia pozycji obywateli. Osoby poszukujące pracy i osoby zmieniające pracę muszą być w stanie samodzielnie tworzyć te powiązania, tak aby mogły sterować swoimi karierami. Mimo to wspieranie transformacji musi być skierowane również do pracodawców. Szczególnie **małe i średnie przedsiębiorstwa** często potrzebują bardziej intensywnego wsparcia w zakresie publikowania atrakcyjnych informacji o wakatach w oparciu o kompetencje, tworzenia systemów zarządzania zasobami ludzkimi w oparciu o umiejętności oraz opracowywania środków służących zatrzymaniu pracowników. Krótko mówiąc, oczekuje się, że przedsiębiorstwa będą również umiały radzić sobie ze zmianami.

Bardziej całościowe podejście do pracy oraz zamiar tworzenia powiązań między różnymi zmianami ścieżki kariery spowodują zmianę i lepsze dopasowanie popytu na pracę i podaży pracy, stanowiąc główne zadanie publicznych służb zatrudnienia. Uwzględnienie różnego rodzaju umiejętności nabywanych podczas różnych zmian w trakcie kariery zawodowej spowoduje na przykład znaczne rozszerzenie zakresu i poprawę jakości procesu dopasowywania wspomnianego popytu do podaży.

3.2.

Tworzenie powiązań oznacza przejście z funkcjonowania (jedynie) w charakterze dostawców usług w kierunku funkcjonowania (również) w charakterze podmiotów korzystających z usług, stwarzając warunki do tego, aby konkretnej potrzebie na rynku pracy odpowiadała najlepsza jakościowo, skuteczna i efektywna kombinacja usług. Świadczenie usług należy zorganizować przy uwzględnieniu różnych podmiotów, aby sprostać potrzebom obywateli i przedsiębiorstw w odpowiedni i elastyczny sposób. Dlatego też wspiera się **współpracę** między podmiotami publicznymi i prywatnymi, komercyjnymi i niekomercyjnymi, zmierzającą do osiągnięcia celów polityki i zagwarantowania sprawnego funkcjonowania przejściowego rynku pracy – również na poziomie europejskim. Zintensyfikowanie współpracy partnerskiej z prywatnymi służbami zatrudnienia dostarczy wiele możliwości wsparcia w zakresie tworzenia powiązań oraz dokonywania zmian.

Prowadzi to do pierwszego wniosku: *Publiczne służby (systemy) zatrudnienia realizują „funkcje prowadzenia” i muszą uzyskać mandat (zarówno od twórców polityki, jak i od klientów), aby wykonywać je zgodnie z prawem. Prowadzenie uważa się za katalizator do uzyskania maksymalnej elastyczności organizacyjnej.*

W celu objaśnienia znaczenia „prowadzenia” jako kluczowej strategii dla publicznych służb zatrudnienia mającej na celu osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” oraz zapewnienie, aby zmiany były opłacalne, „prowadzenie” zostało zdefiniowane na różnych poziomach:

- publiczne służby zatrudnienia realizują prowadzenie poprzez *zwiększanie* przejrzystości rynku pracy oraz zapewnianie dowodów służących tworzeniu polityki;
- publiczne służby zatrudnienia realizują prowadzenie poprzez *zabezpieczanie* standardów dla aktywnej polityki rynku pracy;
- publiczne służby zatrudnienia realizują prowadzenie poprzez *identyfikowanie* potrzeb rynku pracy oraz dostępnych ofert w zakresie świadczenia usług;
- publiczne służby zatrudnienia realizują prowadzenie poprzez *kojarzenie* obywateli i pracodawców z odpowiednimi i dostępnymi usługami;
- publiczne służby zatrudnienia realizują prowadzenie poprzez *umożliwienie* podmiotom rynku pracy współpracy i innowacji;
- publiczne służby zatrudnienia realizują prowadzenie poprzez *uruchamianie* działań w zakresie funkcjonowania rynku i tworzenia partnerstw;
- publiczne służby zatrudnienia realizują prowadzenie poprzez *dostosowanie* podmiotów rynku pracy do polityki rynku pracy lub jego potrzeb (poprzez wybieranie, certyfikowanie, koordynowanie, kierowanie, zarządzanie);
- publiczne służby zatrudnienia realizują prowadzenie poprzez *działanie* w charakterze uzupełniających dostawców usług w przypadku nieprawidłowego funkcjonowania rynku.

Te poziomy prowadzenia można również interpretować jako kolejne kroki w podstawowym procesie prowadzenia rynku pracy:

- 1) analiza potrzeb rynku pracy,
- 2) porównanie potrzeb rynku pracy z ofertą usług podmiotów rynku pracy,
- 3) łączenie potrzeb z ofertami usług,
lub (gdy nie jest dostępna żadna odpowiednia oferta),
- 4) podejmowanie strategicznych wyborów pomiędzy:
- 5) nawiązywaniem współpracy z lub pomiędzy innymi podmiotami
- 6) lub zapewnieniem niezbędnych usług.

Realizację tych „funkcji prowadzenia” należy powiązać z podejściem zorientowanym na klienta. Szczególną uwagę należy również zwrócić na sposoby w jakie, poprzez „prowadzenie”, można zoptymalizować usługi na rzecz pracodawców.

Jako pośrednicy w wymianie informacji na temat rynku pracy publiczne służby zatrudnienia mają możliwość prowadzenia. Jako podmioty realizujące politykę i strażnicy interesu publicznego, są one uprawnione do prowadzenia.

Zakres i intensywność funkcji prowadzenia przyjęta przez różne europejskie publiczne służby zatrudnienia może się różnić, w zależności od krajowych uwarunkowań, ale wszystkie one potwierdzają, że ambicje zagwarantowania optymalnego funkcjonowania rynku pracy oznacza funkcjonowanie w charakterze prowadzącego.

3.3.

Jednym z głównych etapów w karierze zawodowej, który należy wypełnić poprzez prowadzenie, tak aby więcej osób pracowało dłużej i w różnym charakterze jest przejście między rynkiem pracy a kształceniem lub szkoleniem zawodowym: *w celu „zwiększenia nacisku na umiejętności” publiczne służby zatrudnienia muszą dążyć do ścisłego współdziałania z różnymi podmiotami w zakresie identyfikacji, orientacji, i weryfikacji umiejętności, dopasowywania umiejętności oraz szkolenia w zakresie umiejętności*³.

³ Zob. sprawozdanie końcowe grupy roboczej publicznych służb zatrudnienia ds. nowych umiejętności kątem nowych miejscach pracy, zatwierdzone przez sieć dyrektorów publicznych służb zatrudnienia dnia 24 czerwca 2011 r. (Budapeszt, Węgry).

Przede wszystkim współdziałanie powinno skupiać się na wartości dodanej, jaką publiczne służby zatrudnienia mogą zapewnić na rzecz edukacji, kształcenia lub szkolenia zawodowego, w szczególności w oparciu o informacje dotyczące rynku pracy. Na przykład aktywizacja osób przedwcześnie kończących naukę lub osób nisko wykwalifikowanych poszukujących pracy może być podstawowym polem do współpracy. Publiczne służby zatrudnienia muszą również trwale zwiększyć szanse na zatrudnienie poprzez zachęcanie do rozwoju osobistego przez całe życie.

3.4.

Wzmocnienie pozycji osób poszukujących pracy, pracowników i pracodawców w zakresie inwestowania w rozwój umiejętności oraz w celu przedłużenia aktywności zawodowej oznacza również unikanie serii nagłych zmian pomiędzy zatrudnieniem a bezrobociem. Natychmiastowe, krótkoterminowe dopasowywanie zatrudnienia zawsze należy porównać z możliwościami wzmocnienia pozycji osób poszukujących pracy oraz inwestowania w zdobywanie lub podnoszenie przez nich umiejętności. *Z tego właśnie powodu publiczne służby zatrudnienia muszą podejmować działania na rzecz zwiększania świadomości znaczenia **trwałych rezultatów aktywizacji**.*

Trwałych rezultatów aktywizacji nie należy interpretować jako przeciwieństwa karier przejściowych, czy też nieprzerwanego zatrudnienia aż do przejścia na emeryturę. Trwałość osiąga się poprzez zapobieganie szybkiemu powrotowi do bezrobocia oraz wtedy gdy osoba poszukująca pracy posiada umiejętności zarządzania karierą, tak aby poradzić sobie z przyszłymi zmianami zatrudnienia swojej karierze zawodowej. Wyniki aktywizacji uznaje się jednak za trwałe jedynie wówczas, gdy są one w równym stopniu korzystne dla indywidualnych obywateli, pracodawców oraz rynku pracy jako całości.

Publiczne służby zatrudnienia mogą stosować różne taktyki w celu zwiększania świadomości w zakresie trwałych rezultatów. Z jednej strony wyjaśnianie osobom poszukującym pracy i zmieniającym pracę uwarunkowań związanych z zawodami i ofertami pracy stanowi istotną część wysokiej jakości pośrednictwa i poradnictwa (zawodowego) sprzyjającego trwałym rezultatom. Należy również stworzyć konkretne usługi w celu poprawy warunków pracy konkretnych grup docelowych, takich jak pracownicy z „niepełnosprawnością w zakresie rynku pracy”, osoby starsze lub pracownicy powracający do pracy po długim okresie nieobecności.

Z drugiej strony publiczne służby zatrudnienia mogą informować pracodawców o ich obowiązkach i możliwościach w zakresie zabezpieczenia podaży siły roboczej i oferować im finansową rekompensatę za zatrudnienie pracowników w szczególnie trudnej sytuacji lub utrzymanie ich w pracy, jednocześnie zapewniając wydajność oraz zaangażowanie pracodawcy i pracownika. Publiczne służby zatrudnienia mogą również wspierać firmy (w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa) w zakresie ich polityki dotyczącej kompetencji (udzielanie informacji, poradnictwo w zakresie podnoszenia kwalifikacji, wsparcie przy dostosowywaniu miejsc pracy itp.) – pod warunkiem, że wsparcie takie nie jest dostępne na rynku prywatnym. Publiczne służby zatrudnienia mogą nawet przyczyniać się do innowacji społecznych i wspierać nowe rodzaje wolnych miejsc pracy lub nowe formy pracy.

3.5.

Jednak tworzenie stałych powiązań nie tylko pomaga publicznym służbom zatrudnienia w radzeniu sobie z obecnymi wyzwaniem i udoskonalaniu pośrednictwa między podażą pracy i popytem na pracę. Umożliwia im to jednocześnie przygotowanie rynku pracy na przyszłe potrzeby oraz przejście z reakcyjnego na proaktywny sposób działania, nie tylko wobec osób poszukujących pracy, ale również wobec wszystkich pozostałych obywateli i pracodawców.

*W celu zwiększenia bezpieczeństwa pracy zawodowej publiczne służby zatrudnienia powinny zachęcać wszystkich obywateli i pracodawców do **zarządzania karierą**.*

Zarządzanie karierą zaczyna się od rozwijania umiejętności zarządzania karierą w trakcie kształcenia i jest kontynuowane gdy absolwenci wkraczają na rynek pracy, czemu może towarzyszyć szkolenie zawodowe. Usługi w zakresie zarządzania karierą są oferowane, gdy pracownikom grozi zwolnienie, gdy decydują się zmienić pracę lub gdy chcą połączyć pracę z uczeniem się lub opieką. Usługi w zakresie poradnictwa zawodowego zmierzają do udzielenia pomocy osobom poszukującym pracy w trwałym przejściu do zatrudnienia lub pomiędzy jedną a drugą pracą. Jednak wsparcie w zakresie zarządzania karierą może być również udzielane przedsiębiorstwom na przykład gdy chcą one rozszerzać działalność lub muszą podpisać kontrakt, gdy trzeba przeprowadzić fuzję, gdy zmienia się ich orientacja biznesowa lub organizacja pracy.

Z punktu widzenia prowadzenia publiczne służby zatrudnienia udostępniają usług w zakresie poradnictwa zawodowego, szczególnie osobom wyłączonej z rynku pracy (na przykład młodzież pokolenia NEET). Dostarczając informacji na temat zmian podaży pracy i popytu na pracę, służby te mogą pomagać pracownikom i pracodawcom w identyfikowaniu braków w umiejętnościach oraz perspektyw rozwoju. Wskazując tym osobom odpowiednie usługi w zakresie kariery zawodowej, publiczne służby zatrudnienia ułatwiają zmiany na rynku pracy i tworzą powiązania w celu zapewnienia trwałych rozwiązań obecnych problemów związanych z istniejącymi rozbieżnościami i konkretnymi celami polityki.

W zależności od różnych grup docelowych można wyróżnić kilka poziomów intensywności usług w zakresie poradnictwa zawodowego⁴:

- doradztwo w zakresie zatrudnienia (ocena, opracowanie / wykonanie planu działania na rzecz integracji rynku pracy),
- doradztwo w zakresie rozwoju kariery (opracowanie / wykonanie planu działania na rzecz trwałej integracji rynku pracy, również na rzecz osób zatrudnionych),
- poradnictwo rehabilitacyjne (opracowanie / wykonanie planu o szerokim zakresie działania na rzecz trwałej integracji rynku pracy, szczególnie na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami lub niepełnosprawnością na rynku pracy);
- rozpowszechnianie informacji na temat kariery zawodowej i rynku pracy (również wśród przedsiębiorstw i ogółu społeczeństwa).

Usługi te mają jako wspólne cele wsparcie procesu integracji, ułatwienie wyborów związanych z karierą oraz umożliwienie zmian na rynku pracy.

4. Konsekwencje operacyjne dla publicznych organizacji zatrudnienia

4.1.

Wprowadzenie wspólnej strategii nie oznacza, że konsekwencje operacyjne będą takie same dla wszystkich publicznych służb zatrudnienia, gdyż zależą one również od specyfiki danego państwa. Aby móc reagować w elastyczny i odpowiedni sposób na liczne zmiany jakie mogą mieć miejsce w kontekście wewnętrznym i zewnętrznym, publiczne służby zatrudnienia będą musiały się przekształcić i dokonać innowacji, uwzględniając elementy służące do nawiązywania współpracy, które już zostały wdrożone w różnych państwach członkowskich. Współpraca transgraniczna w kontekście europejskim oferuje bez wątpienia wiele korzyści. w tym względzie.

⁴ Na podstawie opracowania Tibora Borsa Borbély-Pecze i A.G. Wattsa, „European Public Employment Services and Lifelong Guidance” (Europejskie publiczne służby zatrudnienia i poradnictwo przez całe życie), wprowadzony przez Komisję Europejską program wzajemnego uczenia się dla publicznych służb zatrudnienia, 2011 r.

Bez względu na uwarunkowania krajowe, realizowanie obecnych i przyszłych zmian w stosunku do wcześniej określonej roli i funkcji oznaczać będzie istotne zmiany o ogromnym wpływie na świadczenie / identyfikowanie usług oraz na całkowity model zarządzania i działalności publicznych służb zatrudnienia. Publiczne służby zatrudnienia będą potrzebowały możliwości i zdolności **zapewnienia maksymalnych efektów polityki w zakresie rynku pracy** bez względu i ze względu na niestabilność warunków gospodarczych, społecznych lub finansowych. Dlatego też zasadnicze znaczenie będzie miała zdolność **elastycznego** działania. Jeżeli systemy i usługi publicznych służb zatrudnienia nie będą zaprojektowane tak, aby umożliwić sprawne działanie i elastyczność organizacyjną, służby te nie będą w stanie reagować efektywnie i skutecznie na nieustannie zmieniające się potrzeby publiczne i polityczne i stracą swoje znaczenie w obecnym konkurencyjnym środowisku. Elastyczność można osiągnąć na różne sposoby, w tym poprzez integrację usług, zarządzanie siecią, digitalizację i wielokanałowość, segmentację klientów, restrukturyzację organizacyjną, wprowadzenie architektury korporacyjnej, ograniczanie biurokracji itp.

Przejście od bardziej biurokratycznie zorientowanych organizacji w kierunku bardziej elastycznych, otwartych struktur zorientowanych na rynek i powiązania wymaga zmiany mentalnej i kulturowej, zarówno pod względem modelowania biznesowego, jak i pod względem przywództwa oraz indywidualnych metod pracy. Jednocześnie rozwój polityki powinien obejmować kwestie dotyczące jej konsekwencji w odniesieniu do mechanizmów realizowania polityki.

Publiczne służby zatrudnienia same są pracodawcami i staną wobec tych samych trudności w zakresie naboru i zatrzymania pracowników, co pozostała część rynku pracy. Jako prominentni pośrednicy w zakresie zarządzania talentami będą musiały jednak stanowić wzór zalecanego postępowania w zakresie rekrutacji na rynku pracy, jakiego oczekują od pracodawców. Zrównoważone zarządzanie zasobami ludzkimi będzie miało istotne znaczenie w zapewnianiu wysokiej jakości usługi oraz jak najlepszych efektów polityki rynku pracy.

4.2.

Aby prowadzić proces wdrażania długoterminowej strategii zmierzającej do tworzenia powiązań, zidentyfikowano kilka wspólnych kluczowych zasad.

- Podejście **oparte na wartościach**: publiczne służby zatrudnienia uzyskują mandat sterującego rynkiem pracy przede wszystkim wskutek przestrzeganych wartości. Do wartości tych zaliczają się równość, uczciwość, wzajemność, szacunek, odpowiedzialność społeczna, profesjonalizm i zaangażowanie. Wartości muszą być odzwierciedlone w codziennym świadczeniu usług.
- Zorientowanie na klienta oraz **zindywidualizowanie** / zróżnicowanie: usługi oferowane osobom poszukującym pracy muszą być jak najbardziej dopasowane do indywidualnych potrzeb i wymagań. Zindywidualizowane usługi nie tylko zwiększają zadowolenie klienta oraz skuteczność interwencji publicznych służb zatrudnienia, ale też sprzyjają oszczędności kosztowej, jako że środki publiczne mogą być rozdzielane w bardziej rozsądny i precyzyjny sposób pomiędzy osobami najbardziej potrzebujących publicznej siatki bezpieczeństwa.
- **Digitalizacja**: oczekuje się, że inwestycje w technologie przyjazne dla użytkownika zwiększą podaż i dostępność usług. Ponadto rozwiązania technologiczne umożliwiają publicznym służbom zatrudnienia utrzymywanie kosztów pracy na niskim poziomie oraz poprawienie ich wyników. W zależności od potrzeb indywidualnych klientów wykorzystywać również można usługi elektroniczne w uzupełnieniu innych kanałów.
- **Szerokie uczestnictwo**: publiczne służby zatrudnienia powinny oferować usługi bezpłatne i dostępne dla wszystkich obywateli i przedsiębiorstw. Zazwyczaj publiczne działania na rzecz aktywizacji są nawet skierowane do słabszych grup, na przykład osób starszych, młodych nisko wykwalifikowanych osób, osób niepełnosprawnych i

imigrantów. W coraz większym stopniu publiczne służby zatrudnienia dostają zadanie aktywizowania beneficjentów świadczeń zastępujących dochód, związanych z brakiem zatrudnienia w celu zwiększenia podaży pracy i zmniejszenia obciążenia systemu opieki społecznej.

- **Wzmocnienie pozycji obywateli:** publiczne służby zatrudnienia powinny inwestować we wzmocnienie pozycji obywateli poprzez świadczenie usług umożliwiających im bazowanie na posiadanych umiejętnościach i mocnych stronach, samodzielne dbanie o własną karierę oraz przewidywanie możliwych zmian w karierze. Ostatecznym celem tych służb jest wspieranie i zwiększanie umiejętności prowadzące do niezależnego zarządzania zmianami w karierze.
- **Funkcjonowanie na różnych poziomach:** publiczne służby zatrudnienia powinny być wyposażone w możliwości szybkiego i stosownego reagowania w razie konieczności na konkretne potrzeby regionalnego i lokalnego rynku pracy. Ukierunkowania i dopasowania aktywnych środków rynku pracy pod kątem regionalnych i lokalnych priorytetów w zakresie zatrudnienia można dokonać poprzez współpracę z gminami i lokalnymi organizacjami, poprzez zakładanie lokalnych biur świadczenia usług oraz poprzez zwiększanie zdolności zarządzania na poziomie regionalnym. Jednak jako że rynki pracy nie funkcjonują tylko na poziomie lokalnym, ale również na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym, publiczne służby zatrudnienia powinny przede wszystkim pozyskać zdolności do działania na tych różnych poziomach organizacji rynku pracy, do świadczenia usług na odpowiednim poziomie oraz do znajdowania równowagi między wymaganiami lokalnymi a potrzebami na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym.
- **Innowacje społeczne:** publiczne służby zatrudnienia są zainteresowane zachęcaniem dostawców usług do poszukiwania i opracowywania nowych produktów i metod, jako że innowacje na rynku pracy pomagają im w znajdowaniu alternatywnych rozwiązań w zakresie problemów społecznych. Projekty partnerstwa, eksperymenty prowadzone przez podmioty, przedsiębiorczość społecznościowa oraz dobre praktyki podobnych podmiotów muszą stanowić inspirację dla publicznych służb zatrudnienia pod kątem ciągłego udoskonalania struktury usług oraz zwiększanie dojrzałości organizacyjnej.
- **Integracja i interoperacyjność:** publiczne służby zatrudnienia powinny móc i chcieć integrować produkty i usługi tworzone wspólnie z partnerami. Ich systemy i standardy powinny być zgodne z systemami i standardami innych dostawców usług w celu dostarczenia maksymalnego ich zakresu i wsparcia. Wymiana wiedzy i informacji między europejskimi publicznymi służbami zatrudnienia znacznie usprawnia wdrażania strategii „Europa 2020”.
- **Podejście oparte na dowodach:** mając na uwadze ograniczenia budżetowe, znajomość skutecznych rozwiązań umożliwia publicznym służbom zatrudnienia zapewnianie i tworzenie najbardziej efektywnych środków. Publiczne służby zatrudnienia posiadają również różne podejścia do tego „co działa”. Mogą prowadzić projekty modelowe celem poznania nowych metod i aktywnych środków; mogą oceniać programy i prowadzić analizy grup docelowych; lub mogą przeprowadzać analizy efektów krótko- i długoterminowych (w zakresie motywacji, zablokowania, skutków programów lub analizy kosztów i korzyści) lub stosować dorywcze kontrolowane próby wprowadzania innowacji w zakresie polityki i programów zatrudnienia. W kontekście osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” ważne jest nie tylko zdobywanie wiedzy na temat skutecznych rozwiązań, ale konieczne jest również gromadzenie takiej wiedzy, administrowanie nią i przekazywanie jej, co jest szczególnie istotne dla twórców polityki i pracowników publicznych służb zatrudnienia.

4.3.

Ponadto publiczne służby zatrudnienia powinny być w stanie tworzyć przekonującą **konceptję przedstawianą przez nich** strategii, mając na celu przyczynianie się do

realizacji strategii „Europa 2020”. Muszą pokazać co mają do zaoferowania i w jaki sposób mogą osiągnąć wartościowe rezultaty na kilku poziomach:

- w przypadku systemu zasiłków dla bezrobotnych: zmniejszenie wydatków na pasywne środki polityki rynku pracy, zwiększenie dochodów publicznych;
- w przypadku całej gospodarki: lepsze i szybsze dopasowanie, zmniejszenie uzależnienia od zysków, zwiększenie wydajności i siły nabywczej;
- w przypadku ogółu społeczeństwa: perspektywy dla młodzieży, wzrost aktywności obywatelskiej, zaangażowania i stabilności społecznej, ograniczenie wykluczenia społecznego i marginalizacji.

Stworzenie atrakcyjnego modelu działania zależy również od efektywności i skuteczności **modelu zarządzania i modelu biznesowego**, na których opierają się publiczne służby zatrudnienia celem faktycznego zrealizowania zmian strategicznych.

4.4.

Na koniec, publiczne służby zatrudnienia powinny wprowadzać, realizować i zarządzać pojawiającymi się **ścieżkami zmian** w celu dokonania ich strategicznej reorientacji. Proces zarządzania zmianami może się składać z następujących etapów:

- 1) Określenie wspólnej strategii dla sieci publicznych służb zatrudnienia na okres do 2020 r.
- 2) Wyjaśnienie konsekwencji dla każdej publicznej służby zatrudnienia w ujęciu kluczowych zadań i celów.
- 3) Określenie wspólnych priorytetów w zakresie działania i pomocy, odzwierciedlonych w programie ramowym.
- 4) Zapewnienie wsparcia zarządzania i wprowadzanie odpowiedzialności na różnych poziomach w ramach poszczególnych publicznych służb zatrudnienia.
- 5) Zidentyfikowanie i umiejscowienie zainteresowanych stron.
- 6) Zaangażowanie zainteresowanych stron w ramach organizacji i poza nią oraz prowadzenie z nimi należytej komunikacji.
- 7) Wzmocnienie pozycji pracowników publicznych służb zatrudnienia poprzez oferowanie im adekwatnych możliwości szkoleniowych i odpowiednich narzędzi zarządzania karierą.
- 8) Dalsze działania związane z postępami i jakością zmian.
- 9) Zwiększenie wymiany informacji i przełamywanie barier między jednostkami gospodarczymi i organizacjami.