

# Hiszpańskie pomysły na bezrobocie



*Inspiracją do napisania artykułu stała się dla mnie wizyta studyjna w Madrycie. Zorganizowana została przez hiszpańskie Państwowe Publiczne Służby Zatrudnienia (SEPE – Servicio Público De Empleo Estatal), agencję podlegającą Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. Uczestnicy pochodzili z różnych krajów (z Islandii, Grecji, Polski, Litwy, Wielkiej Brytanii, Włoch, Turcji, Rumunii i Hiszpanii), różnych środowisk (edukacji, biznesu, organizacji pozarządowych), tak sfery prywatnej, jak i publicznej. Wizyta była dofinansowana przez Komisję Europejską w ramach Programu „Uczenie się przez całe życie”.*

Tematem spotkań miały być dyskusje i obserwacje, jak wykorzystać kształcenie zawodowe i szkolenia, by wspierać równość płci i integrację społeczną. Jednak bieżące wydarzenia w Hiszpanii zmieniły optykę tak organizatorów, jak i uczestników. Główny motyw pozostał aktualny, ale tłem, na jakim był omawiany stało się hiszpańskie bezrobocie, zwłaszcza wśród osób młodych.

## ZDERZENIE CYWILIZACJI

Poziom bezrobocia w UE i w Polsce w 2011 r. wyniósł 9,7%<sup>1</sup>. W Hiszpanii 21,7%. To ponad dwa razy więcej. Co to dla nas oznacza? W sumie – niewiele. Statystyka, sztuka opisywania skomplikowanych procesów i zjawisk makroekonomicznych za pomocą kilku prostych znaków, odarła je z emocji i głębszego znaczenia. Podobnie myślą sami Hiszpanie.

Dlatego dane o wskaźniku bezrobocia uzupełniają o informację dużo bardziej przemawiającą do wyobraźni: bezrobocie w Hiszpanii dotknęło już 98% rodzin. Oznacza to, że niemal w każdej jest ktoś bez pracy, a problem – dosłownie – dotknął całego społeczeństwa.

Nic więc dziwnego, że bezrobocie straszy na każdym kroku. W prasie, radio i na ulicach. Jest tematem debat telewizyjnych i rozmów w sklepach. Jest też powodem demonstracji, marszy i wystąpień. W czasie tygodniowego pobytu w Madrycie codziennie natykałam się na różne manifestacje. Charakterystyczne jednak dla nich było to, że miały pokojowy charakter, nie towarzyszyły im wybuchy petard, co najwyżej sporadyczne okrzyki. Mimo ogromnych problemów i niepokojów Hiszpanie dbają o wizerunek wśród przyjezdnych.

	Hiszpania	UE	Polska
wskaźnik zatrudnienia w grupie 20-64 lat	61,6%	68,6%	64,8%
wskaźnik zatrudnienia kobiet	55,5%	62,3%	57,6%
poziom bezrobocia	21,7%	9,7%	9,7%
poziom bezrobocia wśród młodzieży (osoby poniżej 25. r. ż.)	46,4%	21,4%	25,8%

Źródło: EUROSTAT, 2011; [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Europe\\_in\\_figures\\_-\\_Eurostat\\_yearbook](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Europe_in_figures_-_Eurostat_yearbook)

<sup>1</sup> Europe in figures – Eurostat yearbook, 2012, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Europe\\_in\\_figures\\_-\\_Eurostat\\_yearbook](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Europe_in_figures_-_Eurostat_yearbook)

Nasi gospodarze z właściwym sobie zaangażowaniem wszędzie szukali rozwiązania problemu. Pytanie o sposoby radzenia sobie z bezrobociem było jednym z pierwszych, jakie usłyszeliśmy na początku wizyty i wracało we wszystkich odwiedzanych instytucjach. Nic dziwnego – mieli możliwość porozmawiania z 9 osobami z 8 krajów: z UE i spoza UE, ze starych i nowych krajów członkowskich, z tak rozmaitych gospodarek i kultur jak Islandia, Wielka Brytania, Polska czy Turcja. Jak się okazało, wszyscy zmagamy się z podobnymi trudnościami, choć o różnym stopniu natężenia.

Na tym tle dwie informacje zostały odnotowane ze zdumieniem. Po pierwsze, że istnieją kraje takie jak Islandia, gdzie bezrobocie wynosi zaledwie 4%, w co aż trudno uwierzyć, zwłaszcza na niedawny krach tamtejszego systemu ekonomicznego. I po drugie, że w Polsce, w kraju uważanym za zacofany gospodarczo, którego „towarem eksportowym” są pracownicy, ten sam wskaźnik wynosi zaledwie 9,7%, co odpowiada średniej unijnej.

Innym obliczem hiszpańskiego rynku pracy jest bardzo wysoki wskaźnik bezrobocia osób młodych (poniżej 25 roku życia), odnotowany

na poziomie 46,4%, ponad dwa razy wyższy niż w całej populacji osób w wieku produkcyjnym. Powyższe dane wskazują na potencjalne problemy strukturalne na rynkach pracy, na brak płynnego przechodzenia młodzieży z edukacji do zatrudnienia. Jeśli połowa tej populacji nie zdobywa doświadczeń zawodowych, nie ma możliwości wykształcenia nawyków i przyswojenia samodzielności, jej szanse na zatrudnienie lub rozwijanie kompetencji przedsiębiorczych maleją z czasem. A ze względu na ogromną skalę (46,4%) rzutują na przyszłość rynku pracy w całym kraju.

Diagnoza hiszpańskiego rynku pracy jest bardzo zła. Celem wizyty nie było jednak jej pogłębianie, ale poznanie organizacji, które w takich warunkach funkcjonują i odnoszą sukcesy. W ramach podsumowania można wskazać kilka sposobów radzenia sobie z kryzysem na rynku pracy.

### **DOBRE NAWYKI SKUTECZNEGO DZIAŁANIA**

#### **Prewencja**

Skuteczność działań zapobiegawczych podkreślali przedstawiciele wszystkich organiza-



cji. Konieczność utrzymania młodzieży w systemie edukacji, pracowników na rynku pracy, powstrzymanie od „zsunęcia się” człowieka w system opieki społecznej to podstawowy warunek sukcesu wszystkich działań.

Najciekawszą koncepcję w tym zakresie zaprezentowało Stowarzyszenie Semilla (Asociacion Semilla). Jest to organizacja pozarządowa działająca na terenie południowego Madrytu, zajmująca się przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu. Po krótkiej prezentacji genezy powstania stowarzyszenia zaprezentowano nam najważniejsze programy: począwszy od wspierania kształcenia dzieci, przez zajęcia dla młodzieży zagrożonej „wypadnięciem” z systemu edukacji po osoby dorosłe, na rzecz których świadczone jest pośrednictwo pracy.

Prewencja jest podstawą wszystkich realizowanych tu programów pomocowych. Jej pojęcie obejmuje cztery obszary.

W zakresie edukacji działania obejmują przede wszystkim wychwytywanie sygnałów świadczących o kłopotach dzieci i młodzieży

w szkole lub w domu, które mogą skutkować porzuceniem szkoły. Praktyka Stowarzyszenia pokazuje, że takie oznaki to np. absencje, spóźnienia, nieodrabianie prac domowych, a zatem drobne sygnały, których źródła mogą jednak być poważne. Przeciwdziałanie oznacza, że organizacja zaczyna działać jeszcze zanim dziecko opuści szkołę lub przyjdzie z siniakami. Osoby pełniące funkcje pedagoga szkolnego lub nauczyciele kontaktują się z przedstawicielami Stowarzyszenia, a ci z dziećmi.

Podobne działania podejmowane są w obszarze przeciwdziałania przestępczości (reakcja na pierwsze sygnały), ochrony zdrowia (kierowanie na badania do zaprzyjaźnionych placówek i lekarzy) i przeciwdziałanie trudnościom na rynku pracy (szkolenia zawodowe zawsze połączone z praktykami i rozbudowanym programem wsparcia ułatwiającego wejście na rynek pracy).

### DOSTOSOWANIE PODAŻY DO POPYTU

Wiele mówi się w Polsce o niedostosowaniu podaży siły roboczej do popytu na pracownika.



Źródło: Wargocka T., System kształcenia zawodowego w Polsce i kierunki jego doskonalenia, 2012.

Jednym z podawanych przykładów jest choćby luka edukacyjna, czyli zjawisko wypuszczania na rynek zbyt dużej liczby osób z wykształceniem wyższym, podczas gdy pracodawcy potrzebują wykwalifikowanych pracowników z konkretnym zawodem.

Nie jest to jedynie polski problem. Chęć zdobycia wykształcenia wyższego, w zamierzeniu nobilitująca, a w praktyce niepowiązana z planami zawodowymi i możliwościami znalezienia zatrudnienia, to także hiszpańska bolączka, a, jak pokazały dyskusje w trakcie wizyty, zjawisko znane uczestnikom z pozostałych krajów.

Powiązanie podaży z popytem, zapewnienie, by system kształcenia zawodowego odpowiadał na sygnały z rynku pracy wymaga przede wszystkim określenia, jakie są potrzeby tego ostatniego: jakich pracowników poszukują pracodawcy, gdzie absolwent najszybciej znajdzie zatrudnienie. Co więcej, analiza taka powinna być dostępna z takim wyprzedzeniem, by z jednej strony, uczniowie mogli wybrać kierunek kształcenia, który będzie przydatny za kilka lat, z drugiej, by szkoły zawodowe mogły się odpowiednio wcześniej przygotować do wprowadzania nowych lub modyfikowania programów nauczania czy tworzenia odpowiednio ukierunkowanych klas.

Odpowiedzią na tak postawione wyzwania powinien być **system prognozowania potrzeb rynku pracy**. Tymczasem obecnie w zasadzie tylko wojewódzkie urzędy pracy publikują bieżące dane o zawodach deficytowych<sup>2</sup>, trudno jednak w tym przypadku mówić o wyprzedzaniu pytań o popyt na pracownika.

Jednolitego systemu prognozowania potrzeb rynku pracy na poziomie krajowym czy regionalnym w Polsce nie ma. Główną inicjatywą krajową w obszarze prognozowania

popytu na pracę był System Prognozowania Popytu na Pracę (SPPP), funkcjonujący do 2006 r. Był to system informatyczny, generujący prognozy zatrudnienia na podstawie aktualizowanej na bieżąco bazy danych. System był oparty na banku danych pochodzących z GUS, OECD i danych makroekonomicznych modeli serii „W” opracowanych na Uniwersytecie Łódzkim.

Obecnie trwają prace nad zbudowaniem nowego zintegrowanego systemu, umożliwiającego prognozowanie zatrudnienia. System ten ma służyć pogodzeniu podaży i popytu strony rynku pracy oraz zwiększeniu skuteczności działań podejmowanych przez instytucje edukacyjne i instytucje rynku pracy, w szczególności publiczne służby zatrudnienia. Docelowo system będzie generował prognozy zatrudnienia do 2020 roku w przekroju grup zawodów (zgodnie z Klasyfikacją Zawodów i Specjalności na potrzeby rynku pracy), sektorów ekonomicznych i obszarów statystycznych NUTS II. Więcej informacji o tej inicjatywie można znaleźć na stronie internetowej projektu <http://www.prognozowaniezatrudnienia.pl/>

Nasi zachodni sąsiedzi doświadczenia w budowaniu systemu prognozowania mają już za sobą. Zresztą przykład Niemiec jako kraju dostarczającego dobrych praktyk w tworzeniu systemu kształcenia zawodowego był podawany nie tylko w kontekście prognozowania rynku pracy, ale także w kontekście sukcesów płynących z wdrożenia modelu tzw. **dualnego systemu kształcenia zawodowego**. Jego istotą jest łączenie praktyki zawodowej na stanowiskach pracy z kształceniem teoretycznym w szkole zawodowej. Zarówno kształcenie teoretyczne, jak i praktyczne jest uregulowane w ramowych programach kształcenia, zatwierdzanych przez władze oświatowe i partnerów społecznych (w tym organizacje pracodawców

<sup>2</sup>Dane mają formę monitoringu, bieżącego gromadzenia i agregowania informacji. Przykłady można znaleźć, np. <http://wup.poznan.pl/dzialania-ryнку-pracy/opracowania-i-analazy/>

i związki zawodowe). Formalne kształcenie praktyczne ma formę specjalnego kontraktu między pracodawcą a praktykantem. Kontrakt reguluje też poziom wynagrodzenia dla ucznia. Koszty szkolenia na stanowiskach pracy ponoszą pracodawcy, a koszty kształcenia w szkole – władze oświatowe<sup>3</sup>.

Doświadczenia niemieckie dowiodły, że wdrożenie systemu dualnego jest skutecznym sposobem stworzenia warunków łączących świat edukacji i pracy. W trakcie naszej wizyty hiszpańskie Ministerstwo Pracy przyjęło rozporządzenie o wprowadzeniu podobnego rozwiązania u siebie.

W przypadku odwiedzanych instytucji dobrą praktykę w zakresie dostosowania podaży do popytu zaprezentowało Stowarzyszenie Semilla, które swoją działalność edukacyjną zawęziło do de facto dwóch obszarów. Przeprowadzono badanie na obszarze działania organizacji (południowe dzielnice Madrytu) i w jego wyniku określono, że młodzież ma największe szanse na zatrudnienie w sektorze gastronomiczno-restauracyjnym (ze względu na silne tradycje jadań i spotykania się w restauracjach) i informatycznym (ze względu na obecność w Madrycie firm informatycznych, np. IBM, które mają duże i ciągle rosnące zapotrzebowanie na programistów). Świadomie zrezygnowano z przygotowywania podopiecznych do pracy każdym możliwym zawodem na rzecz tych, na które jest potwierdzone zapotrzebowanie na rynku pracy – nie ma kursów dla florystek czy operatorów wózków podnośnikowych.

Prowadzonym w dwóch dziedzinach kursom zawodowym towarzyszą zajęcia praktyczne, organizowane tak w szkołach prowadzonych przez Stowarzyszenia, jak i staże u kilkudziesięciu pracodawców, z którymi podpisywane są umowy stażowe. Dodatkowo dla swoich absolwentów Semilla otworzyło

restaurację i firmę cateringową, w której prowadzone są zarówno praktyki, jak i regularna działalność handlowa. Umożliwia to nie tylko naukę zawodu, ale i działanie na rynku i prowadzenie biznesu.

### INDYWIDUALIZACJA WSPARCIA

Dostosowanie kwalifikacji pracownika do potrzeb pracodawców to jedna strona medalu. Drugą jest dostosowanie wsparcia do możliwości beneficjenta. W tym zakresie wszystkie odwiedzane instytucje podkreślały konieczność indywidualizowania programów rozwojowych. Asociacion Mujeres Opanel (Stowarzyszenie Kobiet Opanel) realizuje to założenie przez przydzielanie wszystkim podopiecznym (także mężczyznom) opiekunów. Każda taka para opracowuje plan działań (analogiczny do znanych u nas Indywidualnych Planów Działań), zawierający indywidualny cel zgodny z aspiracjami danej osoby oraz cykl zajęć doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego i kursów. Działalność tego Stowarzyszenia nie jest sprofilowana pod konkretne zawody, ale odbywa się we współpracy z pracodawcami.

### KOMPLEKSOWOŚĆ WSPARCIA

Działania obu opisanych powyżej organizacji cechuje kompleksowość wdrażanych programów: beneficjent, który do niego trafia, otrzymuje szeroki zakres wsparcia, począwszy od informacji o możliwości wsparcia, przez indywidualną diagnozę potrzeb i możliwości, doradztwo personalne, poradnictwo zawodowe, szkolenia i pośrednictwo pracy. Zadaniem doradców jest m.in. budowanie i wzmacnianie motywacji do wytrwania w programie do czasu znalezienia stałego miejsca na rynku pracy. Działania stowarzyszeń nie kończą się na umieszczeniu beneficjenta u pracodawcy, ale są prowadzone co najmniej rok dłużej, kiedy to mają na celu monitorowanie sytuacji danej osoby. Dzięki

<sup>3</sup>Osiecka-Chojnacka J., Szkolnictwo zawodowe wobec problemów rynku pracy, [w:] „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, nr 16/2007.

temu organizacje mają informacje na temat wskaźnika efektywności zatrudnieniowej realizowanych przez siebie działań.

### MIARY EFEKTYWNOŚCI

Efektywność zatrudnieniowa, czyli wskaźnik osób, które znalazły pracę i utrzymały zatrudnienie po zakończeniu udziału w danym programie jest dość wiarygodnym źródłem informacji na temat skuteczności działań danej organizacji. Wprowadzony obligatoryjnie, np. w projektach PO KL adresowanych do osób bezrobotnych pozwala zweryfikować, czy projektodawcy realizują stawiane cele.

Innym, dużo bardziej zaawansowanym narzędziem pomiaru efektywności jest analiza danych finansowych. Można zagwarantować pracę osobie bezrobotnej, subsydiując jej zatrudnienie przez dowolnie długi okres, jednak nie będzie to świadczyło o skuteczności przyjętych metod działania. Stwierdzenie, czy są one efektywne, czy realizują założenie osiągnięcia najlepszego rezultatu przy ograniczonych nakładach finansowych może być prowadzone, np. za pomocą analizy środków zainwestowanych w porównaniu do osiągniętych korzyści i wyliczenia zwrotu z inwestycji (ROI).

Badania tego typu realizujemy, np. w zamkniętych projektach szkoleniowych, w których sprawdzamy, jaki był wpływ szkoleń na kondycję firmy. Hiszpanie podobne narzędzia zastosowali mierząc, jakie oszczędności dla budżetu miasta przyniosły realizowane programy rozwojowe. Porównano kwotę dotacji otrzymanych z budżetu miasta na skuteczną aktywizację zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w przeliczeniu na jednego beneficjenta, do kwoty, jaką miasto musiałoby wyłożyć na utrzymanie tego beneficjenta w systemie opieki społecznej (z prawdopodobnym pobytym w więzieniu łącznie). Dzięki temu Stowarzyszenie Semilla zaoszczędziło mia-

stu 5.736.696 euro w 2011 r. Takie informacje stanowią nie tylko twarde potwierdzenie skuteczności programów rozwojowych, ale też budują wiarygodność organizacji zajmujących się przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu i uwiarygadniają je w oczach społeczności.

### PODSUMOWANIE

Bezrobocie w Hiszpanii wzrosło do poziomu 26% (dane z marca 2013 r.). Sytuacja nadal się pogarsza i nikt już tam chyba nie wierzy w deklaracje polityków (którzy zresztą zaprzestali głoszenia rychłej poprawy sytuacji gospodarczej). Jednak, jak to zwykle w czasach kryzysu bywa, inicjatywę przejmują instytucje działające u podstaw społeczeństwa. Rola organizacji pozarządowych, będących do tej pory marginalizowanym uczestnikiem dialogu społecznego rośnie. Co więcej, są one w stanie wykazać się znacznie większą skutecznością przy mniejszej skali działania, nie są związane skomplikowanymi procedurami i pozostają blisko człowieka. Dobrze, że mamy się od kogo uczyć.

Na koniec warto dodać, że o dofinansowanie wyjazdów na wizyty studyjne w ramach programu „Uczenie się przez całe życie” można ubiegać się do 15.10.2013 r. Adresatami jest szerokie grono osób związanych z kształtowaniem polityki w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego. Udział w wizycie studyjnej finansowany jest ze środków Unii Europejskiej w formie indywidualnego grantu przyznawanego przez Narodową Agencję Programu „Uczenie się przez całe życie”.

*Joanna Gilewska  
Zastępca Dyrektora  
Departamentu Projektów Europejskich  
F5 Konsulting Sp. z o.o.*