

INFORMATYZACJA POWIATOWYCH URZĘDÓW PRACY WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Wprowadzenie

Polska administracja publiczna, podobnie jak i inne podmioty gospodarki narodowej, od początku lat 90. XX wieku dokonuje przebudowy swoich struktur. Zmiany te powinny sprzyjać rozwojowi kraju oraz przyczynić się do poprawy relacji między organami państwa a obywatelami i przedsiębiorstwami. Ważną rolę w tym procesie mają do spełnienia nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne. Ich wdrożenie i zastosowanie może wpłynąć na dostępność i jakość usług świadczonych na rzecz podmiotów funkcjonujących w gospodarce.

Osiągalność i jakość usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną wciąż umieszcza Polskę poniżej średniej europejskiej, chociaż w ostatnich latach sytuacja poprawiła się istotnie¹.

W Polsce, podobnie jak w Europie, usługi dla biznesu są lepiej rozwinięte niż te adresowane do klientów indywidualnych. Wobec stosunkowo słabej dostępności i niskiej użyteczności usług elektronicznych administracji poziom ich wykorzystania przez obywateli jest niski. Jakość usług wymaga poprawy, a społeczeństwo potrzebuje zachęty, by z nich korzystać. Problem ten pojawia się również w publicznej służbie zatrudnienia (PSZ), która tworzy administrację w sferze rynku pracy, a jednym z jej elementów są powiatowe urzędy pracy (PUP).

Informatyzacja PUP nie jest zjawiskiem nowym. Proces ten został zapoczątkowany w latach 90. ubiegłego stulecia i w kolejnych był realizowany z różnym natężeniem. Jego efektem jest implementacja systemów informatycznych w wielu PSZ. Jednym z pierwszych był system PULS (SI PULS), który został wdrożony w większości urzędów pracy w latach 1997-2000. Znalazł zastosowanie w realizacji głównego zadania urzędów pracy w zakresie obsługi klientów

¹ Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action. 9th Benchmark Measurement; www.ec.europa.eu/information_society/.

indywidualnych oraz w celu łagodzenia zjawiska bezrobocia i przeciwdziałania jego negatywnym skutkom. Urzędy, które nie wdrożyły SI PULS, wykorzystywały oprogramowanie RUBIKOM+ oraz BEZROBOTNI. Kolejny system to SYRIUSZ, następca SI PULS-a, który powinien być wdrożony do końca czerwca 2011 roku we wszystkich PUP w kraju. Jest to zintegrowany system bazodanowy łączący informacje na temat działań publicznej służby zatrudnienia i jednostek opieki społecznej. Jego opracowanie i wdrożenie było podyktowane potrzebą skoordynowania wszystkich działań w obszarze polityki społecznej, które są prowadzone przez wymienione wyżej instytucje, a które w przeważającej mierze dotyczą tych samych grup klientów.

Celem artykułu jest przedstawienie stopnia informatyzacji powiatowych urzędów pracy województwa mazowieckiego w zakresie: stopnia komputeryzacji oraz wykorzystania Internetu przez urzędy, stosowanych systemów informatycznych oraz usług realizowanych przez urzędy, a udostępnianych przez Internet².

1. Infrastruktura teleinformatyczna powiatowych urzędów pracy

W województwie mazowieckim wyposażenie PUP w sprzęt komputerowy nie jest zbyt zróżnicowane. W większości badanych instytucji (81%) komputery i Internet to podstawowe narzędzia pracy na wszystkich stanowiskach pracy. W kolejnych 18,9% urzędów odnotowano, że w ich strukturach funkcjonują stanowiska, które nie są skomputeryzowane i nie są podłączone do Internetu. Oczywiście nie można ocenić tego zjawiska w sposób jednoznacznie pejoratywny, w każdej instytucji można bowiem wyróżnić takie miejsca pracy, które ze względu na realizowany zakres zadań nie wymagają wyposażenia w sprzęt komputerowy. Dlatego stopień informatyzacji stanowisk będzie przedstawiony z perspektywy tzw. stanowisk kluczowych³, które bezpośrednio wiążą się z realizacją usług rynku pracy. One zgodnie z prawem⁴ powinny być wyposażone w środki łączności, sprzęt komputerowy z dostępem do Internetu oraz w oprogramowanie niezbędne do świadczenia tych usług. Z przeprowadzonych obserwacji wynika, że w grupie niewyposażonych miejsc pracy najczęściej występują

² W artykule wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie w pierwszym kwartale 2011 roku na próbie 37 powiatowych urzędów pracy województwa mazowieckiego. Zrealizowano je w ramach projektu „Wykluczenie cyfrowe na Mazowszu” (priorytet VII – Promocja integracji społecznej, działanie 7.2. Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej, poddziałanie 7.2.1. Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym). Projekt był finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

³ Według Ustawy z dnia 20.04.2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do kluczowych stanowisk pracy są zaliczane (art. 91): pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści do spraw rozwoju zawodowego, specjaliści do spraw programów, liderzy klubów pracy, doradcy EURES i asystenci EURES.

⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 roku w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. 2010, nr 177, poz. 1193) i wcześniejsze.

te o charakterze pomocniczo-administracyjnym (71,4%). Natomiast rzadko zjawisko to odnotowano na stanowiskach świadczących tzw. usługi rynku pracy. Jeśli wystąpiły, to dotyczyły tych, na których dokonywano rejestracji klientów. Uwagę zwraca pewna asymetria między elektroniczną rejestracją potrzeb przedstawicieli popytowej a podażowej strony rynku pracy. Częstsze niedoposażenie w urządzeniu IT odnotowano na stanowiskach do spraw rejestracji bezrobotnych niż pracodawców zgłaszających wolne miejsca pracy. Z punktu widzenia optymalizacji działań PUP wskazana różnica nie powinna wystąpić. Posiadanie danych w formie elektronicznej o bezrobotnych i ofertach pracy jest konieczne dla szybkiej i sprawnej realizacji usługi pośrednictwa pracy.

Kolejna kwestia nas interesująca dotyczyła elektronicznego obiegu dokumentów. Elektroniczny system obiegu dokumentów to narzędzie zarządzania wykorzystywane do gromadzenia, archiwizacji, dystrybucji i przepływu dokumentów. W ramach przeprowadzonego badania chcieliśmy się dowiedzieć, czy takie systemy mają zastosowanie w pracy PSZ stopnia podstawowego. Z uzyskanych wyników badań wynika, że w większości urzędów pracy (73%) odnotowano fakt funkcjonowania takich systemów, a w przypadku 27% z nich one nie występowały. Z powyższego zestawienia wynika, że ponad jedna czwarta PUP regionu Mazowsza nie jest przygotowana pod względem technicznym do realizacji usług rynku pracy zgodnie ze standardami określonymi w odpowiednich aktach wykonawczych do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵.

Istniejące w publicznych służbach zatrudnienia systemy są najczęściej odrębnymi systemami informatycznymi (66,7%). Tylko w jednej trzeciej badanych instytucji były one częścią systemu stosowanego przez inne urzędy. Za ich pośrednictwem przekazywano do instytucji państwowych i samorządowych dokumenty określonych grup klientów.

Elementem infrastruktury teleinformatycznej obok sprzętu komputerowego, Internetu i systemów elektronicznych są Publiczne Punkty Dostępu do Internetu (PIAP-y). Mogą one determinować zakres i jakość usług realizowanych przez publiczną służbę zatrudnienia. Za ich pośrednictwem urzędy mogą zapewnić klientom dostęp do swoich stron internetowych, do elektronicznych baz danych z zakresu rynku pracy, takich jak: bazy ofert pracy, krajowego rejestru agencji zatrudnienia, rejestru instytucji szkoleniowych itd. Rola PIAP-ów może być szczególnie w upowszechnianiu informacji o zakresie pomocy udzielanej w ramach usług rynku pracy i ich promocji. Jest to ważne w sytuacji, gdy bezpośrednie kontakty osób bezrobotnych z pracownikami PUP, w tym z pośrednikami, są ograniczone i odbywają się raz w miesiącu bądź rzadziej. Z przeprowadzonych

⁵ Por. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. 2010, nr 177, poz. 1193).

obserwacji wynika, że punkty takie stanowią wyposażenie 78,4% badanych PUP województwa mazowieckiego. W co piątym urzędzie odnotowano ich brak. Należy podkreślić częstszy brak Publicznych Punktów Dostępu do Internetu na terenie tych powiatów, w których poziom stopy bezrobocia jest wyższy od średniej dla województwa.

PIAP-y są tworzone z myślą o bezrobotnych i mają ich wspierać w procesie aktywnego poszukiwania pracy. Z przeprowadzonych obserwacji wynika, że zainteresowanie nimi bezrobotnych nie jest zbyt duże. Tylko w co drugim urzędzie dysponującym takim punktem respondenci twierdzili, że codziennie ktoś z niego korzysta. Na podstawie ich wypowiedzi trudno określić skalę tego zjawiska – czy korzystanie dotyczy pojedynczych przypadków, czy też większej liczby klientów. Niepokojącym sygnałem są odpowiedzi kolejnej grupy respondentów, z których wynika, że w 1/4 badanych urzędów bezrobotni nie wiedzą, że w urzędach takie punkty zostały utworzone i jakie jest ich przeznaczenie.

Niski stopień wykorzystania przez bezrobotnych PIAP-ów wynika z wielu powiązanych ze sobą przyczyn. Najczęściej zaliczano do nich możliwość dostępu do Internetu w domu (76%), czynniki psychiczne, takie jak strach, który uniemożliwiał dotykane sprzętu komputerowego (75%), brak odpowiednich umiejętności informatycznych (37,5%). Warto dodać, że odsetek wskazań ostatnich dwóch przyczyn był największy w tych powiatach, w których stopa bezrobocia znacznie przekraczała średni jej poziom dla województwa, i dla każdej z tych barier wynosił odpowiednio: 81,4% i 42,9%.

Powyższe analizy prowadzą do następującej konkluzji. Luki w analizowanym obszarze infrastruktury i słabe przygotowanie klientów indywidualnych do samodzielnej obsługi komputerów mogą sprzyjać petryfikacji ich statusu bezrobotnego, opóźniać ich wejście na rynek pracy, co w konsekwencji może prowadzić nie tylko do wykluczenia cyfrowego, ale i społecznego. Powyższa teza znajduje uzasadnienie w innych wynikach badań, z których wynika, że bezrobotni z obszarów o wyższej stopie bezrobocia są pozbawieni możliwości regularnego uczestniczenia w szkoleniach z zakresu obsługi komputera i Internetu. Zjawisko to powinno być eliminowane, bezrobotni są bowiem coraz bardziej zainteresowani wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych w poszukiwaniu pracy⁶.

Strona internetowa to też element infrastruktury teleinformatycznej PUP. Wyniki badań dowodzą, że prawie wszystkie (94,6%) obserwowane urzędy posiadały serwis www. W większości lokalnych instytucji rynku pracy był on administrowany przez informatyka zatrudnionego w powiatowym urzędzie pracy

⁶ I. Kukulak-Dolata: Rola ICT w procesie poszukiwania pracy. W: Wykluczenie cyfrowe na rynku pracy. Red. E. Kryńska, L. Arendt. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2010, s. 102.

(85,7%). Tylko w pojedynczych przypadkach stwierdzono, iż stroną zarządza pracownik PUP niebędący informatykiem lub w ramach outsourcingu zadanie to zlecano instytucji zewnętrznej.

2. Usługi online w systemie powiatowych urzędów pracy województwa mazowieckiego

Nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne mogą mieć zastosowanie w świadczeniu usług przez PUP, co może implikować wyższą ich jakość i większą dostępność. Zasadnicza rola w tym obszarze przypada Internetowi, który jest traktowany jako płaszczyzna kontaktu między klientami a publicznymi służbami zatrudnienia. Ważną rolę w tym procesie pełni strona internetowa, która jest warunkiem koniecznym do zapewnienia dobrej jakości obsługi klientów urzędów administracji publicznej. Jej konstrukcja niejednokrotnie determinuje stopień korzystania z e-usług przez różne grupy klientów.

Mówiąc o e-usługach, należy pamiętać o pewnych ich formach, które są różnicowane ze względu na stopień zaawansowania elektronicznej obsługi klientów. Według tego kryterium wyróżnia się:

- publikowanie informacji o świadczonej usłudze,
- jednostronną interakcję polegającą na udostępnianiu formularzy w formie elektronicznej,
- dwustronną interakcję polegającą na udostępnianiu formularzy drogą elektroniczną, a następnie przyjmowaniu w formie elektronicznej wypełnionych formularzy,
- transakcję oznaczającą pełne załatwienie sprawy, a więc nie tylko pobór odpowiednich formularzy, ale także ich zwrot, wydanie na ich podstawie decyzji, poinformowanie usługobiorcy, dostawę i płatność⁷.

Z przeprowadzonych obserwacji wynika, że można wskazać pewne stałe grupy klientów, które stosują ICT w kontaktach z publiczną służbą zatrudnienia. Ich aktywność w tym zakresie jest zróżnicowana. Najczęściej instytucje szkoleniowe wykorzystują Internet i komputer do zdobywania odpowiednich informacji i komunikowania z PUP (84,4%). Kolejne grupy wirtualnych klientów to bezrobotni (78,1%) i pracodawcy (71,9%). Warto zauważyć, iż sporadycznie elektroniczna forma kontaktu znajduje odzwierciedlenie w relacjach powiatowych urzędów pracy z innymi instytucjami rynku pracy (6,2%).

Różny stopień implementacji ICT w kształtowaniu relacji pomiędzy PUP a ich klientami znajduje odzwierciedlenie w stopniu zainteresowania e-usługami.

⁷ „Wrota Polski”, „eGovernment Indicators for Benchmarking eEurope, raport CAPGemini: „Summary Report. WEB-based Survey on Electronic Public Services”, Bruksela 2001.

Należy tu również pamiętać o pewnych ograniczeniach natury technicznej i formalnej, które również determinują zakres rozwoju e-usług.

Osoby bezrobotne/poszukujące pracy to jedna z grup klientów, która najczęściej korzysta z usług rynku pracy w formie elektronicznej. Internet i komputer dla tej grupy osób to narzędzia użyteczne do uzyskania informacji na temat godzin pracy urzędu (90%) oraz przeglądania danych na temat ofert pracy (81,1%). Dla tej grupy klientów indywidualnych sieć jest również pomocna przy korzystaniu z usług doradztwa zawodowego (64,9%). Za jego pośrednictwem klient otrzymuje od doradcy tzw. informację indywidualną. Jej zakres może być bardzo szeroki i obejmować: wiadomości na temat zawodów i specjalności, informacje o rynku pracy, pracodawcach i profilach prowadzonej przez nich działalności. Narzędzia ICT służą również bezrobotnym do przeglądania ofert szkoleniowych przygotowywanych przez PUP (37,8%).

Rzadko natomiast za pośrednictwem Internetu osoby bezrobotne dokonują rejestracji w urzędzie pracy (24,3%) oraz sporadycznie przekazują informacje i dokumenty potwierdzające ich sytuację na rynku pracy. Jest to często spowodowane wymogami natury formalnej: bezrobotni w procesie poszukiwania pracy muszą fizycznie pojawić się w urzędzie, jeśli chcą się zarejestrować i korzystać z różnych form wsparcia finansowanego ze środków publicznych. Ponadto należy zauważyć, iż kompetencje informatyczne tej grupy klientów są w niedostatecznym stopniu wykreowane, co implikuje mniejszą ich skłonność do korzystania z usług realizowanych w formie online. Warto również dodać, iż pracownicy publicznych służb zatrudnienia rzadko traktują komputer i Internet jako środki komunikacji z bezrobotnymi. Oznacza to, że w praktyce interakcje dwustronne w tej grupie są sporadyczne.

Z kolei pracodawcy za pośrednictwem Internetu i komputera przesyłają do PUP informacje o zapotrzebowaniu na pracowników (48,6%). Narzędzia ICT służą im nie tylko do przekazywania ofert pracy, czyli komunikowania się w zakresie istniejącego zapotrzebowania na pracowników, ale także umożliwiają uzyskanie informacji o możliwości korzystania ze wsparcia publicznego w formie instrumentów rynku pracy (45,9%). W mniejszym stopniu systemy informatyczne są przez nich użytkowane w ramach usług z doradztwa zawodowego (32,4%) i usług szkoleniowych (27%). Warto zauważyć, iż w praktyce pracodawcy są sporadycznie odbiorcami tych dwóch ostatnich usług świadczonych przez PUP. Działania z zakresu doradztwa zawodowego najczęściej zlecają skomercjalizowanym instytucjom rynku pracy, natomiast korzystanie przez nich z usług szkoleniowych ogranicza się do przeglądania oferty edukacyjnej, jaką PUP-y adresują do bezrobotnych. W ten sposób uzyskują informacje na temat możliwości pokrycia pewnych deficytów kwalifikacyjnych występujących w ich firmach.

Instytucje rynku pracy, w tym przede wszystkim instytucje edukacyjne, najczęściej kontaktują się poprzez Internet z PUP w ramach usług szkoleniowych (51,4%). Są one głównie zainteresowane informacjami na temat uruchamianych konkursów, na podstawie których opracowują oferty szkoleniowe, które następnie kierują do PUP. Jak już wspomniano, bardzo rzadko ICT jest wykorzystywane w relacjach urząd pracy – pozostałe instytucje rynku pracy. Zjawisko to należy negatywnie ocenić, gdyż niektóre instytucje, takie jak OHP, agencje zatrudnienia, realizują ten sam rodzaj usług. Wydaje się, że Internet mógłby sprzyjać rozwojowi współpracy między nimi w zakresie wymiany informacji o potrzebach rynku pracy, tworzenia baz danych o poszukujących pracy i ofertach pracy.

Z przedstawionych informacji wynika, że narzędzia ICT mają zastosowanie tylko do realizacji niektórych usług rynku pracy. Ponadto ich implementacja nie zapewnia pełnego wykonania usługi. Są one używane w określonych, pojedynczych działaniach składających się na realizację poszczególnych usług rynku pracy. W przypadku PUP trudno jest zatem mówić o rozwiniętej formie e-usług.

Podsumowanie

Infrastruktura teleinformatyczna PUP jest rozbudowana. Większość stanowisk pracy jest wyposażona w komputery z dostępem do Internetu, co może skutkować lepszą jakością oferowanych usług i rozwojem e-usług. Istotnym elementem infrastruktury teleinformatycznej są elektroniczne systemy obiegu dokumentów. Są one stosowane w większości badanych instytucji rynku pracy. Implementowane systemy umożliwiają przede wszystkim wymianę dokumentów wewnątrz instytucji, a rzadziej mają zastosowanie w przesyłaniu dokumentów klientów PUP do innych organów administracji publicznej. Jednak brak w 1/4 urzędów elektronicznego systemu obiegu dokumentów może blokować proces integracji usług publicznych świadczonych w formie online.

Obecnie elektroniczny system obiegu dokumentów należy traktować jako nadrzędny element infrastruktury teleinformatycznej administracji publicznej, fakt jego posiadania będzie bowiem determinować zakres rozwoju e-usług w powiatowych urzędach pracy. Jego implementacja powinna przygotować urząd do pełnej elektronicznej obsługi klienta od momentu rejestracji zapotrzebowania (np. na pracę lub pracownika) do jego realizacji.

Mimo iż większość urzędów pracy ma do dyspozycji te same narzędzia ICT, które spełniają identyczne funkcje, świadomość możliwości korzystania z nich jest czynnikiem różnicującym mazowieckie urzędy pracy. Dlatego wiele z nich wymaga wsparcia w tym obszarze. Skuteczniejsze zastosowanie oraz wykorzystywanie najnowszych technologii informacyjnych i komunikacyjnych

mogłoby ułatwić proces modernizacji polskiej służby zatrudnienia. Tymczasem informatyzacja jest często traktowana jako cel sam w sobie, a nie jako narzędzie służące uproszczeniu i doskonaleniu procesów obsługi klienta.

Należy dążyć do pełnej informatyzacji stanowisk i usług będących w obszarze działania publicznych służb zatrudnienia. Konieczne jest popularyzowanie wśród PUP rozwiązań innowacyjnych w zakresie obsługi elektronicznej klientów indywidualnych i zinstytucjonalizowanych. W tym celu warto upowszechniać tzw. dobre praktyki, jakie zostały wypracowane w ramach projektów systemowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: Zielona Linia – Centrum Konsultacyjne Służb Zatrudnienia; Nowa jakość w obsłudze klienta, z wykorzystaniem nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych⁸.

INFORMATION TECHNOLOGIES IN DISTRICT JOB CENTRES OF MAZOWIECKIE REGION IN THE LIGHT OF EMPIRICAL STUDY

Summary

This paper elaborates on the scope of informatization of the district job centres located in the Mazowieckie region. The main focus was put on analysing IT infrastructure in these job centres that determines availability of e-services. Conducted study revealed that IT infrastructure is well developed while the scope of advancement of electronic customer service systems is differentiated with regard to spatial location and labour market services.

⁸ Zatrudnienie i integracja społeczna. Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy. EUREKA 2. Realizacja projektów systemowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa-Białystok 2009.