

Raport końcowy

Ocena skutków regulacji wybranych aspektów wdrażania

Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw.

Katarzyna Hermann-Pawłowska, Piotr Stronkowski,
Stanisław Bienias, Magdalena Dybaś, Maciej Kolczyński, Justyna Kulawik-
Dutkowska, Paulina Skórska

Spis treści

1	Zakres przedmiotu badania.....	4
1.1	Uzasadnienie wyboru przedmiotu badania.....	5
2	Metodologia badania.....	7
3	Model logiczny	10
5	New Public Management – perspektywy i doświadczenia.....	16
5.1	Wprowadzenie – czym jest NPM i jak uzasadnia się potrzebę jego wdrożenia	16
5.2	Doświadczenia polskie i zagraniczne – co wiemy o dotychczasowych efektach wdrażania NMP?	18
6	Ocena zmian w Ustawie o promocji zatrudnienia.....	24
6.1	Nagradzanie urzędów pracy za efekty.....	24
6.1.1	Zmiany efektywności kosztowej i zatrudnieniowej PUP	24
6.1.2	Wpływ mechanizmu nagradzania za efekty na pracę urzędów pracy	34
6.1.3	Wnioski i rekomendacje	45
6.2	Profilowanie pomocy	47
6.2.1	Proces profilowania pomocy	48
6.2.2	Ocena kwestionariusza do profilowania pomocy	54
6.2.3	Autonomia pracownika PUP w procesie	58
6.2.4	Podmiotowość bezrobotnego w procesie	59
6.2.5	Dostęp do usług i instrumentów rynku pracy dla bezrobotnych z ustalonym III profilem pomocy.....	61
6.2.6	Ogólna ocena rozwiązania.....	68
6.2.7	Wnioski i rekomendacje	73
6.3	Zlecanie usług aktywizacyjnych.....	75
6.3.1	Stan wdrażania.....	76
6.3.2	Osiągane efekty zatrudnieniowe	78
6.3.3	Nastawienie PSZ do idei zlecania działań aktywizacyjnych	85
6.3.4	Niewykorzystane doświadczenia pilotażu	88
6.3.5	Potencjał podmiotów realizujących działania aktywizujące	89
6.3.6	Rekrutacja bezrobotnych i grupa docelowa.....	93
6.3.7	Działania aktywizacyjne.....	100
6.3.8	Jakość usług świadczonych w ramach działań aktywizacyjnych	104
6.3.9	System finansowania	106
6.3.10	Koszty transakcyjne	110

6.3.11	Współpraca pomiędzy kluczowymi aktorami	112
6.3.12	Wnioski i rekomendacje	113
6.4	Zmiany organizacyjne w PUP – doradcy klienta	116
6.4.1	Pozytywne efekty wprowadzenia funkcji doradcy klienta	118
6.4.2	Negatywne efekty wprowadzenia funkcji doradcy klienta	120
6.4.3	Ogólna ocena rozwiązania i rekomendacje na przyszłość	123
7	PODSUMOWANIE	127
8	Bibliografia	129
1.	ANKIETA CAWI.....	132
2.	SCENARIUSZ WYWIADU Z DORADCĄ ZAWODOWYM LUB INNYM PRACOWNIKIEM KLUCZOWYM.....	151
3.	SCENARIUSZ WYWIADU Z PRACOWNIKIEM ODPOWIEDZIALNYM ZA PROFILOWANIE POMOCY	153
4.	SCENARIUSZ WYWIADU Z PRZEDSTAWICIELEM KIEROWNICTWA PUP	154
5.	SCENARIUSZ WYWIADU Z BEZROBOTNYM.....	157
6.	SCENARIUSZ WYWIADU Z EKSPERTEM DS. RYNKU PRACY	159

1 Zakres przedmiotu badania

Przedmiotem oceny skutków regulacji ex-post były wybrane aspekty Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw. Zmieniana tą nowelizacją Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, realizowane przez instytucje rynku pracy.

W związku z koniecznością poprawy skuteczności i efektywności funkcjonowania urzędów pracy rząd podjął prace nad nowelizacją Ustawy w roku 2012. W listopadzie 2013 r. projekt Ustawy został skierowany do Sejmu. Został on przyjęty w marcu, a wszedł w życie w maju 2014 r. Głównym celem nowelizacji było: *“zwiększenie oddziaływania polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia oraz łagodzenie skutków niedopasowania strukturalnego, zwłaszcza pod kątem kwalifikacji i kompetencji osób bezrobotnych.”* (Uzasadnienie do nowelizacji, 2013:5).

Zwiększeniu oddziaływania (wpływu) polityki rynku pracy na sytuację na rynku pracy służyć mają, zgodnie z uzasadnieniem do nowelizacji Ustawy:

1. poprawa efektywności pracy urzędów,
2. poprawa jakości świadczonych usług i lepsze ich dopasowanie do potrzeb bezrobotnych,
3. nowe narzędzia wspierające osoby bezrobotne,
4. wspieranie pracodawców zatrudniających osoby w wieku 50+,
5. krajowy fundusz szkoleniowy.

Ze względu na szeroki wachlarz wprowadzanych nowelizacją zmian, zakres badania ograniczony został do oceny następujących elementów reformy:

- a) wprowadzenie mechanizmu wynagradzania urzędów pracy w zależności od osiągnięcia wyznaczonych wskaźników efektywności działania lub spełnienia standardów (nagradzanie za efekty),**
- b) profilowanie pomocy,**
- c) zlecanie działań aktywizujących,**
- d) zmian organizacyjnych w urzędach pracy – wprowadzenie nowej funkcji doradcy klienta.**

Szczegółowy opis wprowadzanych zmian znalazł się w rozdziale 3 „Model logiczny”.

1.1 Uzasadnienie wyboru przedmiotu badania

Zmiany wprowadzane nowelizacją Ustawy z dnia z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadziły pierwszą od 2004 r. poważną reformę systemu urzędów pracy.

Niemniej, krótki czas od wejścia w życie nowelizacji Ustawy sprawia, że ocena pełnych efektów funkcjonowania nowych rozwiązań jest utrudniona. W związku z tym zakres badania ograniczony został do zespołu zmian wprowadzanych w dwóch obszarach, które największym stopniu wpływają na funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy:

- nowych, wzorowanych na rynkowych, mechanizmów zwiększania efektywności działania urzędów pracy (wprowadzanie mechanizmów wynagradzania za efekty, zlecenie usług aktywizacyjnych na zewnątrz),
- nowych sposobów obsługi osób bezrobotnych poprzez lepsze dostosowanie usług urzędów pracy do ich potrzeb (profilowanie pomocy, wprowadzenie funkcji doradcy klienta, zlecenie usług aktywizacyjnych na zewnątrz).

Mechanizmy efektywnościowe, wprowadzane nowelizacją Ustawy, jak i nowe sposoby obsługi osób bezrobotnych, uruchomiły w urzędach szereg procesów dostosowawczych, wpływając na zachowania i postawy ich pracowników. W niniejszej ewaluacji koncentrujemy się właśnie na tej perspektywie, wychodząc z założenia że zmiany na poziomie urzędów pracy będą już widoczne i mogą być oceniane z punktu widzenia celów stawianych przed nowelizacją Ustawy. Dlatego też w ewaluacji **koncentrujemy się na zmianach zachodzących na poziomie urzędów pracy.**

Oczywiście wprowadzane zmiany mają przełożyć się również na sytuację i perspektywę bezrobotnych. Dzięki nowym rozwiązaniom poziom skuteczności usług i instrumentów rynku pracy powinien wzrosnąć. To ich dotyczyć mają kluczowe reformy związane z profilowaniem pomocy , wprowadzeniem nowych narzędzi wsparcia oraz ze zmianą standardów działania urzędów pracy czy zlecaniem działań aktywizujących. W miarę dostępu do danych w ewaluacji analizujemy, w jaki sposób zmieniła się sytuacja bezrobotnych w urzędach pracy.

W końcu, w związku z możliwością zlecenia usług aktywizacyjnych podmiotom zewnętrznym nowelizacja dotyczy również podmiotów działających na rynku, które mogłyby przejmować od urzędów pracy zadań związanych z aktywizacją bezrobotnych.

Wagę problemu wybranej do oceny ex post nowelizacji Ustawy oddaje również fakt, że wprowadzane mechanizmy efektywnościowe czerpiąc m.in. z doświadczeń anglosaskich wpisują się w dyskusje na temat skuteczności instrumentów Nowego Zarządzania Publicznego ([NZP], ang. *New Public Management*).

W przypadku objętych zakresem badania zmian pojawia się pytanie o możliwość zaszczepienia praktyk bazujących na tym podejściu na grunt polskiej administracji opartej na modelu administracji weberowskiej oraz o możliwe negatywne efekty takiej „inżynierii

administracyjnej”. Badanie pozwolić miało na szerszą ocenę przystawalności tego typu mechanizmów do realiów polskiej administracji publicznej poprzez identyfikację pozytywnych i negatywnych efektów występujących na gruncie polskim w wyniku wprowadzanej reformy.

2 Metodologia badania

W badaniu wykorzystane zostały jakościowe i ilościowe metody badawcze. Wykorzystano zróżnicowane plany badawcze, zgodnie z metodologią przyjętą w projekcie (tj. meta-analiza i systematyczny przegląd, studium statystyczne, ewaluacja oparta na teorii, studium przypadku). Przy czym, kluczowym planem okazała się ewaluacja oparta na teorii (*Theory-based impact evaluation*), w ramach której dokonano odtworzenia logiki interwencji i zweryfikowano ją z wykorzystaniem innych metod i planów badawczych.

Poniżej opisane zostały wszystkie metody badawcze wykorzystane w badaniu.

1. Analiza danych zastanych

Analiza danych zastanych stanowiła podstawę do innych jakościowych i ilościowych prac badawczych. Obejmowała ona następujące dane zastane:

- przepisy prawa (treść znowelizowanej Ustawy wraz z uzasadnieniem do nowelizacji Ustawy, rozporządzenia do Ustawy)
- miesięczne sprawozdania MPIPS/MRPIPS dotyczące sytuacji na rynku pracy,
- raporty/ekspertyzy dotyczące badanej materii (w tym raporty z przeprowadzonych pilotażów),
- materiały prasowe na temat wprowadzanej nowelizacji i jej skutków.

Ponadto, na analizę danych zastanych składał się również przegląd systematyczny literatury dotyczącej koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (NZP). Przegląd systematyczny objął 17 źródeł naukowych w postaci artykułów naukowych, publikacji książkowych, raportów organizacji międzynarodowych oraz podręczników na temat Nowego Zarządzania Publicznego w Polsce i na świecie. Wybór objął najczęściej cytowane artykuły zidentyfikowane w bazie SCOPUS¹, spośród których wyłonione zostały artykuły dotyczące rozwoju koncepcji NZP i skutków jej wprowadzenia do administracji publicznej (na podstawie analizy abstraktów pierwszych 100 najczęściej cytowanych artykułów). Analizie artykułów towarzyszyła analiza międzynarodowych podręczników o tej tematyce. Uzupełnieniem przeglądu była również analiza polskich publikacji książkowych, raportów i badań z dziedziny zarządzania publicznego. Przegląd systematyczny służyć miał dwóm celom:

- zidentyfikowaniu elementów charakterystycznych tego podejścia, dla oceny, na ile mechanizmy wprowadzane badaną Ustawą wpisują się w tą koncepcję,
- ocenie pozytywnych i negatywnych efektów prowadzenia mechanizmów NZP do administracji publicznej celem ułatwienia obserwacji, czy podobne efekty wystąpią w badanych jednostkach administracji publicznej w Polsce.

¹ Na podstawie następującego klucza: search NPM oraz NPM AND employment policy po abstrakcie, tytule i kluczowych słowach.

2. Studia przypadku

W ramach badania zrealizowano pięć studiów przypadku w pięciu powiatowych urzędach pracy, wybranych w sposób celowy, tak aby uwzględnić zróżnicowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy (brano pod uwagę 4 różne wskaźniki obrazujące sytuację na rynku pracy, oddalenie od centrum kraju, wielkość miejscowości a także udział w zlecaniu działań aktywizacyjnych). W każdym z badanych PUP przeprowadzono pięć wywiadów, dążąc przy tym do zapewnienia różnorodności rozmówców. Przy doborze respondentów brano pod uwagę również fakt, że niektóre funkcje mogą się nakładać (np. doradca zawodowy pełni równocześnie funkcję doradcy klienta indywidualnego i prowadzi profilowanie bezrobotnych). Dlatego też kategorie pracowników nie są rozłączne, a mają pokazać dążenie do uwzględnienia różnych punktów widzenia. Stąd też wywiady przeprowadzono z przedstawicielem kierownictwa, dwoma lub trzema pracownikami PUP (w tym zawsze z co najmniej jednym doradcą zawodowym i z co najmniej jednym innym pracownikiem, realizującym profilowanie pomocy bezrobotnych) oraz bezrobotnym.

Dodatkowo do przygotowania studiów przypadku wykorzystano również analizę dokumentów zastanych zidentyfikowanych jako istotne dla oceny funkcjonowania badanych mechanizmów w danym PUP. Łącznie przeprowadzono 25 wywiadów.

3. Indywidualne wywiady pogłębione

W ramach badania przeprowadzono również jedenaście indywidualnych wywiadów pogłębionych z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w zmiany wywołane nowelizacją Ustawy. Wywiady przeprowadzono z następującymi grupami osób:

- a) przedstawiciele MRPiPS,
- b) przedstawiciele WUP,
- c) przedstawiciele agencji zatrudnienia,
- d) eksperci ds. rynku pracy.

4. Studium statystyczne

W badaniu przeprowadzono także analizę danych wtórnych, korzystając z baz danych przekazanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Były to dane zebrane zgodnie z kształtem załącznika 6 do sprawozdania MPiPS-01 za lata 2011-2014. Załącznik ten zawiera dane na temat uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy w danym okresie sprawozdawczym.

Na podstawie otrzymanych danych obliczono wartości wskaźników efektywności zatrudnieniowej dla następujących form wsparcia:

- a) szkolenie;
- b) staż;
- c) prace inwentaryzacyjne;
- d) roboty publiczne;

- e) prace społecznie użyteczne;
- f) poradnictwo indywidualne.

Za wskaźnik efektywności zatrudnieniowej przyjęto stosunek osób, które podjęły pracę w trakcie lub po zakończeniu formy wsparcia do liczby osób objętych daną formą wsparcia (np. liczba osób, które podjęły pracę w trakcie lub po zakończeniu stażu w stosunku do osób, które go ukończyły). W ten sposób określono wielkość wskaźnika dla poszczególnych form wsparcia i jego zmiany w czasie.

Dodatkowo z Banku Danych Lokalnych pozyskano charakterystyki powiatów takie jak: stopa bezrobocia; udział pozostających bez pracy powyżej roku w ogóle bezrobotnych, liczba ofert pracy przypadających na 1 osobę bezrobotną; udział młodych (18-24 lat) i starszych (55-64 lat) osób pozostających bez pracy w ogóle bezrobotnych. Pozwoliło to odpowiedzieć na pytanie, czy powiaty o określonych charakterystykach różnią się w efektywności zatrudnieniowej poszczególnych form wsparcia (co dało możliwość pewnej kontroli różnej sytuacji na rynku pracy w poszczególnych regionach).

5. Badanie ankietowe Powiatowych Urzędów Pracy

Uzupełniająco do badań jakościowych przeprowadzono ankietę CAWI, która rozesłana została do wszystkich powiatowych urzędów pracy (na adresy e-mail udostępnione przez MRPiPS z wyłączeniem filii PUP). Dzięki rekomendacji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w badaniu wzięło udział 234 PUP (z czego zdecydowaną większość odpowiedzi udało się uzyskać od 233 PUP). Stanowi to blisko 70% całej puli respondentów.

3 Model logiczny

Przyjęty zakres badania zakładał zbadanie sposobu funkcjonowania wybranych mechanizmów oraz stopnia, w jakim wpływają one na skuteczność publicznych służb zatrudnienia. Wymagało to jednak zidentyfikowania poszczególnych elementów logiki interwencji nowelizacji (przesłanek, planowanych działań i spodziewanych efektów) oraz założeń, na których ona bazuje. W trakcie badania poddano analizie poszczególne związki przyczynowo-skutkowe, starając się je zweryfikować. Założono, że wprowadzone zmiany uruchomiły na poziomie poszczególnych urzędów pewne procesy dostosowawcze. Celem badania było zweryfikowanie, na ile są to procesy prowadzące do usprawniania pracy urzędów pracy, a w jakim stopniu są to procesy dostosowawcze, nastawione na zapewnienie zgodności formalnej działania urzędu z nowymi rozwiązaniami.

Dlatego też postanowiono skoncentrować się na wybranych elementach modelu zmiany. Poniżej opisano podstawowe elementy zmiany ustawowej oraz założenia dotyczące sposobu oddziaływania wprowadzonych zmian na skuteczność i efektywność polityki rynku pracy. Założenia te zostały odtworzone na podstawie analizy oficjalnych dokumentów MPiPS (głównie uzasadnienia do nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), a także na podstawie prowadzonych badań i analiz.

Zmiany poddane ewaluacji opisano syntetycznie poniżej:

- a) **wprowadzenie mechanizmu nagradzania urzędów pracy w zależności od osiągnięcia wyznaczonych wskaźników efektywności działania lub spełnienia standardów (nagradzanie za efekty)** – zgodnie z art. 108 ust. 1i, Minister właściwy do spraw pracy przekazuje w latach 2014–2017 samorządom powiatów z Funduszu Pracy (FP) 2% kwoty limitu Funduszu Pracy z przeznaczeniem na finansowanie nagród pracowników powiatowego urzędu pracy. Środki te są przekazywane, jeśli urząd pracy spełni co najmniej dwa z trzech warunków:
 - udział doradców klienta wśród ogółu pracowników wyższy niż średnia dla wszystkich PUP lub liczba bezrobotnych przypadająca na jednego doradcę klienta niższa niż średnia dla wszystkich PUP;
 - wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyższy niż średnia dla wszystkich PUP;
 - wskaźnik efektywności kosztowej niższy niż średnia dla wszystkich PUP.

Podkreślić należy, że również przed wprowadzeniem nowelizacji wynagrodzenia pracowników PUP były wspierane ze środków FP (choć rozwiązanie to było przedstawiane jako tymczasowe). Na podstawie wcześniejszych przepisów ustawy 7% środków na aktywne programy rynku pracy było corocznie przeznaczane na wsparcie wynagrodzeń pracowników PUP, niezależnie od uzyskiwanych efektów działań. Ponadto algorytm dzielący środki FP na aktywną politykę rynku pracy uwzględniał stopę bezrobocia i liczbę bezrobotnych, co powodowało, że im więcej osób

bezrobotnych, im większa stopa bezrobocia, tym więcej środków FP do dyspozycji powiatowego urzędu pracy (PUP).

Równocześnie, według przedstawicieli MRPiPS, pojawiały się coraz częstsze i bardziej krytyczne artykuły prasowe, pokazujące przykłady niegospodarności środkami FP, a analizy prowadzone wewnątrz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), z których wynikało, że stosunkowo niewielu bezrobotnych korzysta z instrumentów rynku pracy², a i efektywność poszczególnych instrumentów pozostawia wiele do życzenia.

Wniosek płynący z powyższych obserwacji był następujący: PUP nie mają żadnej motywacji do poprawy efektywności swoich działań, a nawet można zaryzykować twierdzenie, że sposób podziału środków powodował, że urząd nie był zainteresowany poprawą efektywności.

Wynagrodzenia pracowników PUP są wydatkiem jednostek samorządu terytorialnego, natomiast środki FP stanowią ich uzupełnienie. Zgodnie z zapisami ustawy, część środków FP przeznaczona na wynagrodzenia dla pracowników PUP (stanowiąca łącznie 7% na aktywne programy rynku pracy) została podzielona na dwie pule: 5%, która jest kierowana do wszystkich urzędów pracy i 2% o charakterze motywacyjnym, której otrzymanie jest zależne od wyników uzyskanych przez PUP. Odmienne sposoby podziału tych środków warunkują również zróżnicowanie ich funkcji - 5% ma funkcję wspierania wynagrodzeń pracowników PUP, a 2% - obok funkcji motywacyjnej, również funkcję wspierania wynagrodzeń. Dodatkowo należy zauważyć, że kwota pozostała po wypłacie nagrody 2% również jest dzielona pomiędzy urzędy w formie tzw. nagród specjalnych. O ile kryteria przyznawania nagrody 2% są określone na poziomie ustawy, to zasady przyznawania nagród specjalnych są corocznie ustalane przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i obejmują więcej kryteriów (i tym samym obszarów aktywności) PUP.

Zakładano, że proponowane rozwiązanie przyczyni się do poprawy dostępności bezrobotnych do merytorycznych pracowników oraz zwiększy efektywność realizowanych programów aktywizacji zawodowej.

W niniejszym badaniu skoncentrowano się na mechanizmie nagrody 2%, a w miarę możliwości uwzględniano również kwestię nagród specjalnych.

- b) profilowanie pomocy** - jest to rozwiązanie bazujące na założeniu, że część klientów urzędów pracy w praktyce nie jest zainteresowana pomocą. W wewnętrznej publikacji MPiPS na temat profilowania pomocy przywoływane są szacunki, według których takie osoby stanowią 30-40% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (MPiPS, 2014b).

² W 2011 było to 302 002 osób, w 2012 – 428 298 osób, w 2013 – 460 773, a w 2014 – 442 187. Należy zauważyć, że liczba bezrobotnych w podanych latach malała.

W efekcie – zdaniem MPiPS, urzędy pracy poświęcają ograniczone zasoby na pracę z osobami, którym nie mogą pomóc. Dlatego też wprowadzono trzy profile pomocy osobom bezrobotnym.:

- profil I – osoby blisko rynku pracy i gotowe do powrotu na rynek,
- profil II - średnia gotowość do pracy i średnie oddalenie od rynku pracy,
- profil III - osoby oddalone znacznie od rynku pracy lub niegotowe do podjęcia zatrudnienia.

Są one przypisywane każdej osobie bezrobotnej na podstawie dwóch zmiennych: gotowości do podjęcia pracy i oddalenia od rynku pracy. Przy wypracowaniu tego rozwiązania odwoływano się również do doświadczeń międzynarodowych.

Wprowadzenie profili pomocy ma służyć lepszemu dopasowaniu działań urzędów pracy do potrzeb. Uznaje się, że osoby z ustalonym I profilem pomocy nie potrzebują intensywnego wsparcia urzędu pracy i są w stanie poradzić sobie samodzielnie. Dlatego pomoc dla nich ograniczona jest do pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego oraz innych wybranych form pomocy (szkolenia, przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, boni szkoleniowy, boni stażowy, etc.). Ograniczenie wsparcia dla tej grupy ograniczyć ma ryzyko tzw. *jałowej straty*. Osoby, które przypisane są do drugiego profilu pomocy, to kluczowi klienci urzędów pracy – osoby, którym samodzielnie trudno byłoby podjąć pracę, ale równocześnie na tyle zmotywowani do zmiany, że usługi i instrumenty rynku pracy mogą im pomóc. Osoby przypisane do III profilu pomocy to tzw. osoby oddalone od rynku pracy – czyli osoby, których problemy są na tyle poważne i złożone, że urząd pracy nie jest w stanie im pomóc. Mogą one potrzebować np. pomocy psychologicznej, terapeutycznej itd. Urzędy pracy nie mają narzędzi ani środków, aby prowadzić z takimi osobami intensywną, zindywidualizowaną pracę. Dlatego też aktywizacja tych osób miała być zlecana podmiotom zewnętrznym: agencjom zatrudnienia lub realizowana we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej lub organizacjami pozarządowymi w formule Programu Aktywizacja i Integracja (PAI) lub też zakłada się, że będą one obejmowane programami specjalnymi.

Rozwiązanie to bazuje na założeniu, że duża część osób, dla których ustalono III profil pomocy, to w praktyce klienci ośrodków pomocy społecznej. Założono również, że OPS będą chętne do współpracy z PUP.

Profilowanie pomocy ma przyczynić się do skoncentrowaniu działań urzędów pracy na tych osobach, którym urząd może pomóc – dzięki temu – zakłada się – środki będą mogły być bardziej efektywnie wykorzystane.

- c) **zlecenie działań aktywizujących** – możliwość zlecenia działań aktywizujących podmiotom zewnętrznym była już obecna w Ustawie, jednak w praktyce był to zapis martwy, bowiem warunki zlecenia tych zadań były zbyt restrykcyjne dla podmiotów

zewnętrznych. Nowelizacja Ustawy wprowadza nowe rozwiązania. Podmiotom zewnętrznym mogą być zlecane usługi aktywizacyjne osób zakwalifikowanych do trzeciego profilu. Zadania te będzie mógł zlecać marszałek województwa w drodze zamówień publicznych, a wynagrodzenie dla realizatora będzie uzależnione od osiągniętych przez niego wyników (wskaźnika skuteczności zatrudnieniowej oraz wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu).

Rozwiązanie to było testowane w ramach pilotaży w województwach: mazowieckim, dolnośląskim i podkarpackim (w projekcie: „Partnerstwo dla Pracy”) oraz w województwie małopolskim (w projekcie „Ekspres do zatrudnienia”). Jednak nowelizacja została wprowadzona przed zakończeniem pilotaży, a zatem ich efekty mogły być tylko w ograniczonym stopniu uwzględnione w zapisach Ustawy.

Zakłada się, że zlecenie usług aktywizacyjnych poprawi efektywności działania służb zatrudnienia (wyspecjalizowane instytucje będą mogły zająć się „najtrudniejszymi” przypadkami). Równocześnie budowane będzie regionalne partnerstwo instytucji działających na rzecz rynku pracy. Sprzyjać to powinno lepszej koordynacji działań na rzecz bezrobotnych w regionie.

- d) **uelastycznienie działania urzędów pracy** – działania te wiążą się z wprowadzeniem funkcji doradcy klienta indywidualnego, czyli osoby, która prowadzi osobę bezrobotną przez cały cykl pomocy w urzędzie pracy³, a w razie potrzeby pomaga jej uzyskać pomoc pracowników specjalistycznych. Jest to nowa funkcja w urzędzie, co oznacza że zadanie to zostało przypisane dotychczasowym pracownikom, m.in. doradcom zawodowym, pośrednikom pracy, specjalistom ds. programów itd. Realizacja nowych funkcji prowadzi oczywiście do ograniczenia wykonywania dotychczasowych zadań. Z drugiej strony osoby bezrobotne uzyskują osobę, która prowadzi ich przez cały proces aktywizacji.

Zakładane efekty (w nawiasach wskazano przypisy zespołu badawczego dotyczące potencjalnych zagrożeń)

- wzrost motywacji pracowników i kadry urzędów pracy do bardziej efektywnego pomagania osobom bezrobotnym, (lub manipulowanie wskaźnikami dla osiągnięcia wysokich wartości)
- odciążenie urzędu pracy i możliwość skoncentrowania się na tych, wobec których urząd ma odpowiednie kompetencje, (lub ograniczanie dostępu do usług dla osób, które są najbardziej potrzebujące, a równocześnie są najtrudniejszym klientem)
- możliwość lepszego dopasowania usługi i instrumentów rynku pracy do potrzeb bezrobotnych dzięki większej elastyczności działania

³ Funkcja doradcy indywidualnego może też wiązać się z obsługą klientów instytucjonalnych, w tym przede wszystkim pracodawców. Jednak ze względu na ograniczony zakres badania skoncentrowano się na kwestii obsługi osób bezrobotnych.

(lub utrzymanie status quo lub wręcz gorszego dopasowanie usługi do potrzeb bezrobotnych)

- dostarczenie skutecznych usług i instrumentów wsparcia dla osób w najtrudniejszej sytuacji przez prywatne agencje zatrudnienia
(lub prowadzenie działań pozornych lub na poziomie minimalnym i finansowanie zatrudnienia osób bezrobotnych tak, aby osiągnąć założone wskaźniki.)

Inne czynniki oddziałujące

- motywujące
 - nacisk na osiągnię efektów w debacie publicznej może dodatkowo wzmacniać oddziaływanie reformy,
 - zmiany wprowadzane na poziomie urzędów (doskonalenie sposobu funkcjonowania i jakości świadczonych usług),
- demotywujące
 - trudna sytuacja na rynku pracy może zniechęcać do podejmowania wysiłków (u nas i tak się nie uda wypracować tych wskaźników),
 - nietrafność narzędzia do profilowania i automatyzm działania algorytmu,
 - praca na czarno części osób bezrobotnych oraz niski poziom motywacji utrudniające osiągnięcie efektu zatrudnieniowego,
 - niedostateczne określenie wymagań wobec dostawców usług aktywizacyjnych i niska jakość świadczonych przez nich usług,
 - pozorowanie funkcji doradcy klienta.

Zakładane efekty długoterminowe

- Poprawa efektu netto działania aktywnej polityki rynku pracy (ograniczenie efektu *jałowej straty*),
- Ograniczenie ryzyka długoterminowego bezrobocia,
- Wprowadzenie osób w najtrudniejszej sytuacji na rynek pracy (dotychczas urząd pracy był wobec nich bezskuteczny),
- Powstanie sprawnych partnerstw na poziomie regionalnym i lokalnym.

Proponowane zmiany tworzą stosunkowo spójną całość. Zakłada się, że poszczególne zmiany będą na siebie wzajemnie oddziaływać, wzmacniając swoje efekty. Przykładowo, wzrost elastyczności działania urzędów pracy może ułatwiać silniejsze nastawienie na efekty i wzmocnić oddziaływanie wprowadzonego mechanizmu nagradzania za wysoką skuteczność i efektywność. Profilowanie pomocy może pozwolić na koncentrację wysiłków na osobach, dla których urzędy pracy dysponują najbardziej adekwatnymi instrumentami, co może sprzyjać wzrostowi efektywności. Mogą też pojawić się negatywne sprzężenia zwrotne (np. nacisk na efekty oraz wprowadzenie mechanizmu profilowania w praktyce ograniczać będzie dostęp do usług dla osób w najtrudniejszej sytuacji).

To współoddziaływanie powoduje, że nie można „wyciągnąć” jednej zmiany zaproponowanej w nowelizacji i poddać ją analizie. Uzyskany w ten sposób obraz byłby siłą rzeczy

fragmentaryczny. Możliwe byłoby jednak skoncentrowanie się na wybranej zmianie i na pogłębionej analizie jej wpływu na sposób funkcjonowania urzędów pracy, z uwzględnieniem innych czynników, które mogą wzmacniać lub osłabiać oddziaływanie wybranej zmiany – w tym również innych elementów nowelizacji Ustawy. Wymaga to po pierwsze – dobrego zrozumienia oddziaływania poszczególnych zmian, a po drugie – wzajemnych interakcji pomiędzy poszczególnymi elementami zmiany.

Dlatego też w niniejszym badaniu skoncentrowano się na zmianach, które wiążą się oddziaływaniem mechanizmów nagradzania za efekty. W ten sposób badanie koncentrowało się na tych elementach nowelizacji, które bezpośrednio czerpią z tradycji NPM. Analiza tych elementów pozwoliła na porównanie funkcjonowania proponowanych rozwiązań w różnych kontekstach: urzędu pracy oraz agencji zatrudnienia. Ponadto analizie poddane zostały pozostałe elementy nowelizacji, których uwzględnienie jest niezbędne aby w pełni zrozumieć logikę zmian zachodzących w urzędach pracy.

Hipoteza 1. Wprowadzony Ustawą mechanizm rozliczania z efektów administracji PUP będzie zwiększał rzeczywistą skuteczność we wspieraniu osób bezrobotnych w powrocie na rynek pracy

W urzędach pracy wprowadza się silne nastawienie na efekty – rozliczanie z efektów, połączone z nagradzaniem za efekty (1a, 1b) – na ile mechanizmy te, przy założeniu funkcjonowania modelu weberowskiego, uruchomią faktycznie mechanizmy motywacyjne, a na ile uruchomią mechanizmy dostosowawcze czy wręcz dysfunkcyjne (nastawienie na osiągnięcie wyznaczonych mierników kosztem osiągnięcia zmiany społecznej).

Hipoteza 2. Wprowadzony Ustawą mechanizm rozliczania z efektów przy zlecaniu zadań podmiotom zewnętrznym będzie zwiększał rzeczywistą skuteczność we wspieraniu osób bezrobotnych w powrocie na rynek pracy

W badaniu przewidujemy element schematu porównawczego: jak działa mechanizm zlecania działań aktywizujących (2c). Podmioty, którym zlecane są usługi będą rozliczane z efektów, a równocześnie ich działania nie są tak szczegółowo regulowane jak urzędów pracy – można postawić hipotezę, że jest to model „czystego” rozliczania za efekty. Dlatego też warto poddać analizie, jak zlecane są usługi, z czego rozliczani są ich dostawcy oraz jakie mechanizmy uruchamiają się w tych podmiotach (maksymalizujące skuteczność czy też dostosowawcze).

5 New Public Management – perspektywy i doświadczenia

5.1 Wprowadzenie – czym jest NPM i jak uzasadnia się potrzebę jego wdrożenia

Nowe Zarządzanie Publiczne określa zespół idei i praktyk dotyczących zastosowania w sektorze publicznym rozwiązań z sektora prywatnego (Denhardt, Denhardt, 2000:550). Pod tym pojęciem kryje się nowy typ/model administracji kształtujący pod wpływem fali rynkowych reform administracyjnych. Nowe Zarządzanie Publiczne traktuje się jako jeden z paradygmatów administrowania i zarządzania sprawami publicznymi, który chronologicznie występuje po klasycznej administracji weberowskiej a przed współzarządzaniem. Nie oznacza to jednak zastępowania przez nowy paradygmat starego, lecz nakładanie się i uzupełnianie rozwiązań oraz wzajemne czerpanie od siebie w ewolucyjnym i kumulacyjnym procesie przekształcania administracji publicznej (Mazur, Olejniczak, 2012:28).

Reformy związane z NZP odpowiadały na pojawiające się w wielu krajach rozwiniętych na przełomie lat 70. i 80. problemy związane z nieskutecznością i kosztownością aparatu administracyjnego. Krytyka biurokracji dotyczyła (Ferlie, 2011:11):

- tzw. proceduralnej racjonalności czyli nadmiernej koncentracji na procedurach kosztem rezultatów;
- podtrzymywaniu organizacyjnej rutyny, która niweczyła innowację i zmianę;
- usług publicznych „zawłaszczonych” przez służby publiczne nieodpowiadających na oczekiwania i potrzeby klientów/użytkowników.

Rozczarowanie państwem jako dostawcą usług publicznych, niezdolnym do odpowiadania na potrzeby społeczne, doprowadziły do rozwoju alternatywnych nurtów opartych na doktrynie neoliberalnej, postulujących ograniczenie roli państwa. Opierały się one na przekonaniu, że wprowadzenie logiki rynkowej do sektora publicznego ograniczy występujące deficyty państwa. Wprowadzane pod hasłem NZP reformy odnosiły się do postulatów deregulacji, prywatyzacji i menedżeryzacji administracji (Sześciło, 2014). Jak to podsumował D. Sześciło (2014:14):

„Administracja miała zaś stać się przedsiębiorstwem nastawionym na ekonomiczną efektywność i zarządzanym przez menedżerów rozliczanych za osiągnięte rezultaty, a nie sztywne trzymanie się procedur.”

Nowe Zarządzanie Publiczne jako zestaw reform w administracji publicznej zakładało (Mazur, Olejniczak, 2012:33; Ferlie, 2011:11-13; Kulesza, Sześciło, 2013):

- **redukcję wielkości sektora publicznego** poprzez jego prywatyzację oraz **zmiany w jego organizacji** poprzez decentralizację oraz dezagregację instytucji publicznych czyli podział odpowiedzialności między podmioty tworzące (centrum rządu) i wdrażające politykę (np. agencje wykonawcze w WB),

- **zmiany w sposobie zarządzania instytucjami publicznymi, w tym:**
 - przejście **od zarządzania hierarchicznego zasobami ludzkimi do zarządzania poprzez kontrakty** (zatrudnianie menadżerów na stanowiskach kierowniczych),
 - wprowadzenie **elastycznych mechanizmów wynagradzania** w urzędach powiązanych z jakością wykonywanej pracy,
 - wykorzystanie **mechanizmów zarządzania przez wyniki** (*performance management*) do wprowadzenia wewnętrznej konkurencji między jednostkami administracji, a w konsekwencji określanie alokacji zasobów w zależności od osiągniętych rezultatów,
 - **wzmocnienie kontroli finansowej** (audytu);
- **zmiany w sposobie realizacji zadań publicznych, w szczególności w świadczeniu usług publicznych**
 - **tworzenie quasi – rynków** - otwarcie strony podaźowej usług publicznych na podmioty spoza sektora publicznego celem poprawy ich dostępności i responsywności względem użytkowników,
 - wprowadzenie **kontraktowania i zamawiania usług publicznych** zwiększających konkurencję między usługodawcami,
 - wykorzystanie **mechanizmów zarządzania przez wyniki** do oceny jakości działań podmiotów dostarczających usługi publiczne.

NZP nie dotyczy wyłącznie wdrażania nowych technik zaczerpniętych ze świata biznesu, lecz zawiera w sobie również zestaw wartości, proponując normatywny model dla administracji publicznej i zarządzania publicznego. Według Osborne’a i Goebler’a u podstaw NZP leży zestaw pięć zasad (1992). Po pierwsze rolą administracji publicznej ma być **kierowanie/sterowanie** usługami publicznymi a nie ich dostarczanie („*to steer not to row*”). Po drugie, rząd i jego administracja ma **upoważniać obywateli i wspólnoty do samorządzenia**, dzięki czemu sposób dostarczania usług staje się funkcją pewnego wspólnotowego kontekstu, w którym uczestnicy decydują, jak usługi mają być dostarczane. Po trzecie należy wprowadzać na różne sposoby **konkurencję w sferę publiczną**. Możliwość konkurowania publicznych i prywatnych firm o zamówienia publiczne dotyczące dostarczania usług publicznych oraz konkurencja między służbami publicznymi o ograniczone publiczne zasoby ma poprawiać efektywność działań publicznych. Ponadto, konkurencja ma stymulować obywateli do tworzenia nowych i lepszych sposobów dostarczania usług publicznych. Po czwarte, zadaniem rządów i ich administracji jest podążanie za swoją **misją**. Stąd samo wykonywanie prawa nie jest wystraszające, najważniejsze są cele dla których powołane są instytucje publiczne, W tym kontekście znaczenia nabywa **ocena rezultatów działań publicznych** pod kątem osiągania założonych celów i misji Po piąte, **obywatele postrzegani są jako klienci instytucji** dostarczających usługi publiczne i mają prawo wybierać między konkurującymi podejściami do ich świadczenia. Na rynku usług publicznych instytucje publiczne mają wykazywać się przedsiębiorczością tj. zarabiać na swoje zasoby poprzez

dostarczanie tzw. wartości publicznej (*public value*), która jest rezultatem „inwestycji” państwa w ich działalność.

5.2 Doświadczenia polskie i zagraniczne – co wiemy o dotychczasowych efektach wdrażania NZP?

Reformy związane z NZP znalazły najszersze zastosowanie w krajach anglosaskich (Wielka Brytania, Nowa Zelandia i Stany Zjednoczone). W związku z tym dyskusje na temat pozytywnych i negatywnych efektów wdrażania NZP dotyczą najczęściej doświadczeń tych właśnie krajów.

Wprowadzenie reform NZP doprowadziło do uzyskania szeregu pozytywnych efektów. Należy do nich według K. Olejniczaka i S. Mazura (2012:33):

- decentralizacja systemu administracyjnego,
- obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych oraz poprawę ich jakości,
- wzmocnienie mechanizmów kontrolnych,
- wzrost rozliczalności decydentów publicznych oraz wzrost efektywności i skuteczności zarządzania sprawami publicznymi.

Czerpiąc z dyskusji (Bochel, Duncan, 2007; Mazur, Olejniczak, 2012:33; Sześciło, 2014:14, Ferlie, 2011:11-13) na temat mechanizmów NZP w krajach przede wszystkim anglosaskich zauważyć można, że negatywne efekty wprowadzanych reform dotyczyły:

- fragmentaryzacji administracji związanej z utworzeniem agencji wykonawczych utrudniającej skuteczną koordynację działań oraz prowadzącej do zacierania odpowiedzialności za jakość zarządzania sprawami publicznymi między instytucjami tworzącymi politykę a instytucjami ją wdrażającymi;
- erozji tradycyjnych norm współpracy w administracji publicznej w wyniku stymulowania konkurencji i kontraktualizacji, co wpływało negatywnie na koordynację i rozwiązywanie problemów horyzontalnych;
- nadmiernej koncentracji na krótkoterminowych celach/wskaźnikach kosztem strategicznych celów,
- nacisku na poprawę samej funkcji zarządzania; rozwój tzw. „managerializmu” zaniedbującego szerszy polityczny i społeczno-kulturowy kontekst,
- trudności z zapewnieniem partycypacji i partnerstwa w systemie zarządzania przez cele, wyniki, audyt i inspekcję, słaby dialog ze społeczeństwem obywatelskim,
- ryzyka zwiększania „deficytu demokratycznego” spowodowanego utratą legitymizacji decyzji publicznych w wyniku przekazywania funkcji i odpowiedzialności za sprawy publiczne od wybieralnych ciał do powoływanych agencji wykonawczych,

- ograniczeń innowacji w administracji ze względu na zbytne przywiązanie do wyników mierzonych wskaźnikami,
- braków w zakresie tworzenia przestrzeni do refleksji i dialogu potrzebnego dla organizacyjnego uczenia się.

Praktyka zarządzania publicznego dowiodła, że rynek nie jest wyłączną receptą na deficyty państwa; nie jest też w stanie sprawnie funkcjonować bez silnego państwa, które byłoby w stanie korygować jego ułomności (Sześciło, 2014:14). Jednak, wskazane powyżej negatywne konsekwencje NZP tj. fragmentaryzacja administracji, problemy z koordynacją oraz prymat technologii nad szerszymi strategicznymi i kulturowymi aspektami zarządzania publicznego prowadziły do osłabienia zdolności państwa do rozwiązywania strukturalnych problemów oraz do sprostania zewnętrznym i wewnętrznym wyzwaniom.

Uważa się również (Dunn, Miller, 2007), że nie udało się skutecznie wprowadzić NZP w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz w krajach byłego ZSRR dla poprawy zarządzania administracją publiczną w tych krajach. Wyjaśnienia tego można doszukiwać w słabościach administracji publicznej w tych krajach. Jak zauważono w raporcie Banku Światowego (Manning, 2000/2005):

“Jest obserwacją empiryczną, że przewidywalne zasoby, wiarygodna regulacja i polityka kadrowa są warunkami wstępnymi dla efektywnych rozwiązań kontraktowych. Być może istnieją jakieś szybkie sposoby wdrożenia tych kwestii – w takim przypadku przeskakiwanie pewnych etapów jest sensowną strategią. Niezależnie od tego, jak są one wprowadzane, te sprawy są fundamentalne dla jakiegokolwiek koncepcji osiągnięcia rezultatów, i niewiele reform może udać się bez nich”⁴.

Ocena poszczególnych mechanizmów NPM stosowanych w administracji publicznej jest zróżnicowana.

Wprowadzenie do administracji publicznej mechanizmów zarządzania przez rezultaty pozwalało na mierzenie (w oparciu o wskaźniki) efektów działań podejmowanych przez instytucje publiczne, a w konsekwencji umożliwiało ocenę pracy poszczególnych urzędów. Dotyczyło to zarówno urzędów centralnych odpowiedzialnych za tworzenie polityk, w tym przygotowywanie interwencji publicznych (czy to finansowych czy też regulacyjnych), jak i samej administracji świadczącej usługi na rzecz obywateli. Wprowadzenie zarządzania zorientowanego na rezultaty ułatwiać miało koncentrację na osiągnięciu mierzalnych i odczuwalnych dla obywateli efektów działań publicznych oraz ograniczać zbędne procesy i procedury (Sześciło, 2014:144-145). W przypadku administracji świadczącej wprowadzenie tych mechanizmów miało prowadzić w konsekwencji do zwiększenia autonomii podmiotów (publicznych i prywatnych) dostarczających usługi. Doświadczenia anglosaskie wskazują (Talbot, 2005: 497), że udostępnianie informacji na temat efektów działań administracji (np. w postaci rankingów) służyło obywatelom pomocą w dokonywaniu wyboru między

⁴ Tłumaczenie własne

konkurencyjnymi dostawcami usług publicznych (np. między szkołami). W przypadku brytyjskich uniwersytetów ich popularność wśród studentów wpływała na redystrybucję środków między nimi, gdyż środki finansowe na szkoły wyższe podążały niejako za studentami. Próbowano również wprowadzić takie sposoby finansowania usług jak „vouchery” (stanowiące substytut pieniędzy), których okaziele mogli je wykorzystywać w wybranych przez siebie instytucjach publicznych. Konkurencja między publicznymi dostawcami usług uruchamiana dzięki tego typu mechanizmom poprawiać miała jakość usług dostarczanych obywatelom.

Niemniej, mechanizmy te niejednokrotnie prowadziły do niespodziewanych efektów — **nadmierna koncentracja na wskaźnikach**, zamiast zmniejszać biurokrację, **tworzyła dodatkowe obciążenie zadaniami związanymi z mierzaniem i monitorowaniem**. Procesy te nie zawsze pozwalały na jakościową ocenę realizowanych polityk/działań. Szczególnie, że zdarzało się, że monitorowanie koncentrowało się na mierzaniu produktów, nie rezultatów działań (Talbot, 2005: 499). Krytyka (Talbot, 2005:502-503) tego typu mechanizmów w administracji dotyczyła **opierania ocen efektywności na uproszczonych ilościowych kryteriach**, które nie oddają całej złożoności podejmowanych działań publicznych. Z drugiej strony próby poszukiwania wskaźników idealnie opisujących osiągnięte efekty **prowadziły do tworzenia narzędzi nadmiernie skomplikowanych**, a w konsekwencji drogich. Zresztą koszty transakcyjne produkowania informacji na temat efektów działań publicznych związane ze zbieraniem i analizą danych sprawiać mogą, że wprowadzanie tych mechanizmów staje się nieopłacalne. W końcu, **wprowadzenie nagród i sankcji** związanych z wynikami procesów monitorowania efektywności **prowadzić może do zaniżania planowanych do osiągnięcia wartości wskaźników oraz do prób manipulowania rezultatami**, czyli do podejmowania takich działań, które podwyższają wskaźniki produktu, nie przyczyniając się wcale do osiągnięcia celów programów publicznych czy do rozwiązywania problemów społecznych (Talbot, 2005: 504).

W Polsce przykłady mechanizmów zarządzania przez rezultaty obejmują kontrolę zarządcą wprowadzoną w 2009 roku ustawą o finansach publicznych oraz budżet zadaniowy zastosowany do planowania wydatków państwa (realizowany od ustawy budżetowej na 2013 r.). Dotychczasowa ocena tych rozwiązań wskazuje na problemy **związane ze zbiurokratyzowaniem obu narzędzi oraz trudnością oceny działań publicznych opartych na nie zawsze właściwie dobranych wskaźnikach** (Sześciło, 2014: 151-152). W przypadku procesu kontroli wpływ NPM przejawia się w odejściu od kontrolowania przestrzegania procedur i przejściu do kontroli jako narzędzia wspierającego zarządzanie w administracji. Przejawem tego w polskiej administracji jest upowszechnienie audytu wewnętrznego oraz kontroli jakości. Z kolei w zakresie administracji świadczącej mechanizmy zarządzania przez rezultaty nie są w Polsce tak popularne jak w przypadku państw anglosaskich. Jednym z przykładów są oceniane w tym badaniu mechanizmy wynagradzania za efekty powiatowych urzędów pracy.

Drugim ważnym mechanizmem NPM jest kontraktowanie usług publicznych (*outsourcing*).

Według OECD kontraktowanie usług publicznych miało prowadzić do uzyskania takich korzyści jak: redukcja kosztów świadczenia usług publicznych, zwiększenie dostępu instytucji publicznych do wiedzy i technologii podmiotów prywatnych oraz poprawy efektywności i jakości usług publicznych (OECD, 2005).

Niemniej dzisiaj wiadomo już jest, że wymienione powyżej korzyści nie są tak jednoznaczne. Przykładowo, szacując koszty zleczonych usług należy brać pod uwagę również koszty transakcyjne (zlecenia, kontrolowania i monitorowania zleconych usług) a także koszty społeczne, np. związane z obniżeniem standardów zatrudnienia pracowników. Należy też pamiętać, że zlecenie usług podmiotom zewnętrznym może prowadzić do faktycznego wzrostu kosztów usług publicznych. Dotyczy to szczególnie sytuacji, kiedy zleceniobiorca staje się w praktyce monopolistą (jak np. w przypadku sieci wodociągowych). Brakuje też ewidentnych dowodów świadczących na rzecz poprawy jakości i efektywności usług publicznych (Sześciło, 2014b: 60-69).

Powodem powyższych problemów jest immanentna sprzeczność celów działania instytucji publicznych i instytucji prywatnych. Te pierwsze, odpowiedzialne za świadczenie usług publicznych, kierować się powinny przede wszystkim interesem publicznym, który może być definiowany jako zapewnienie obywatelom stałego i równego dostępu do wysokiej jakości usług. Instytucje prywatne koncentrują się na osiągnięciu celu biznesowego i maksymalizacji zysku.

Świadczenie usług publicznych przez podmioty spoza administracji publicznej pociąga za sobą również ryzyko wystąpienia niechcianych/niezamierzonych efektów. Kontraktowanie usług może prowadzić do **nierównego dostępu do usług publicznych** uzależnionego np. od statusu ekonomicznego użytkownika czy też do **monopolizacji sfery usług publicznych** przez podmioty prywatne i braku rzeczywistej konkurencji rynkowej (Sześciło 2014:14). W przypadku niekonkurencyjnych rynków dostawców usług, wybór usługodawcy może skutkować **niekorzystnymi warunkami świadczenia usług**. W końcu, kontraktowanie wiąże się również ryzykiem korupcji, stąd jednym z warunków zlecenia usług jest wykorzystanie w tym celu procedur konkurencyjnych (a nie zamówień z wolnej ręki czy udzielanych poza procedurami zamówień publicznych) (Kulesza, Sześciło, 2013:95). Warunkami udanego kontraktowania jest według M. Kuleszy i D. Sześciło przejrzystość procesu wyboru i współpracy ze zleceniobiorcą, w tym jasne określenie standardów realizacji zleconych usług oraz sposobu rozliczania z nich (2013:95).

W przypadku organizacji pozarządowych, którym zlecane jest dostarczanie usług dla różnych grup społecznych zauważa się (Smith, 2005:597), że **odpowiadają one na postulatory NZP związane ze zmniejszaniem kosztów, większą responsywnością na potrzeby odbiorców usług** oraz na bardziej aktywne **zaangażowanie obywateli w procesy administrowania usługami publicznymi**. Organizacje pozarządowe poprzez powiązanie ze wspólnotami lokalnymi, przywiązanie do pewnych, propagowanych przez nie wartości, większą elastyczność działania oraz dobrowolne członkostwo wydają się idealnym podmiotem do

świadczenia usług publicznych. Relacje między administracją a NGO są sformalizowane kontraktami gwarantującymi odpowiednie (zgodne z zasadami i celami) wydatkowanie środków publicznych. W związku z tym kontrakty zawierają warunki, jakie muszą być spełnione przez NGO np. uzależnienie finansowania usług od osiągnięcia określonych wskaźników zatrudnienia bezrobotnych (Smith, 2005:597).

Należy zauważyć, że w Polsce kontraktowanie wykonywania zadań administracji publicznej odbywa się w formie zlecenia wykonywania zadań publicznych na rzecz podmiotów prywatnych lub w formie powierzania lub wspierania realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. W tym pierwszym przypadku najważniejszą rolę w procesie wyboru podmiotów prywatnych odgrywają procedury zamówień publicznych. W przypadku organizacji pozarządowych zlecenie zadań publicznych dokonuje się w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ze stosowania ustawy wyłączone jest zlecenie realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej. W tym przypadku odbywa to się to w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. W sytuacji, gdy zlecenie dotyczy organizacji pozarządowych zlecający odpowiada za kontrolę i ocenę jakości realizacji zadania.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują (Smith, 2005), że efektywne świadczenie usług przez NGO zagrożone jest **słabym potencjałem instytucjonalnym NGO oraz niedokapitalizowaniem**, co prowadzić może do uzależnienia od finansowania publicznego oraz **zwiększenia podatności na presję donorów**. Organizacje pozarządowe mają też **ograniczone możliwości do rozwijania innowacji** ze względu na brak dostępu do finansowania tego typu działań, jak i ze względu na awersję do ryzyka wynikającą z oczekiwań donorów. Przywiązanie organizacji pozarządowych do swojej misji prowadzić może z jednej strony do większej dbałości o jakość (kosztem np. efektywności), z drugiej strony **do wykluczenia pewnych grup społecznych z dostępu do usług**. Pod tym względem dostarczanie usług publicznych przez instytucje publiczne daje większą gwarancję równości.

Powyższe słabości nie powodują, że należy rezygnować z outsourcingu. Należy jednak niezwykle świadomie i w sposób starannie przemyślany analizować, na ile rozwiązanie to może sprawdzić się w danym przypadku. Wymaga to prowadzenia swoistej oceny wpływu dla każdego przypadku osobno. Strukturę takiej analizy zaproponował Dawid Sześciło i wydaje się, że jest to dobry punkt wyjścia do analizy. Analiza ta wymaga rzetelnych odpowiedzi na poniższe pytania (Sześciło, 2014b:143):

- Jaka jest obecna sytuacja w danym sektorze usług publicznych – czy istnieją poważne przesłanki uzasadniające zmianę istniejącego modelu (nieefektywność, nadmierne koszty, niska jakość usług) oraz jakie są warunki dla wprowadzenia rozwiązań rynkowych (czy rynek może być konkurencyjny)?
- Jakie są krajowe i międzynarodowe doświadczenia ze stosowaniem danej metody zapewniania usług publicznych w danym sektorze – jakie rekomendacje płyną z tych doświadczeń?

- Jakie koszty – w porównaniu z dotychczasowym modelem – będzie generować (również w średnim i długim okresie) urynkowienie i prywatyzacja danej sfery usług publicznych (z tym że analiza powinna uwzględnić nie tylko koszty wynagrodzenia prywatnego świadczeniodawcy, ale też koszty transakcyjne i społecznej)?
- Jakie działania powinny zostać podjęte w celu minimalizowania zagrożeń dla interesu publicznego związanych z urynkowieniem, takich jak np. obniżenie jakości lub dostępności usług, czerpanie przez prywatnego kontrahenta nieproporcjonalnych korzyści czy ograniczenie konkurencji?
- Czy administracja jest przygotowana kadrowo, instytucjonalnie i merytorycznie do sprawnego wykonywania zadań w zakresie kontroli i monitorowania świadczonych usług – jakie działania powinny być podjęte w tym zakresie?
- W jaki sposób i na podstawie jakich kryteriów prowadzony będzie monitoring i ocena świadczonych usług?

Niniejsze badanie obejmuje dwa mechanizmy bazujące bezpośrednio na koncepcji NZP – mechanizm nagradzania PUP za efekty oraz mechanizm zlecenia działań aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia. Mechanizm zlecenia działań aktywizacyjnych wpisuje się w koncepcję kontraktowania usług publicznych i rozliczania zleceniobiorców spoza sektora publicznego z osiągniętych wskaźników. Również w przypadku mechanizmu rozliczania PUP za efekty mamy do czynienia z instrumentem zarządzania przez rezultaty, który służy monitorowaniu, ocenie i nagradzaniu powiatowych urzędów pracy z osiągniętych wskaźników wyznaczanych na poziomie centralnym. Dodatkowo zmiany wprowadzane Ustawą prowadzić miały do zindywidualizowania podejścia do osób bezrobotnych korzystających z usług publicznych służb zatrudnienia. „Pro-klienckie” podejście do obsługi bezrobotnych objawia się w utworzeniu w PUP funkcji doradców klienta oraz w zakładanej poprawie jakości obsługi osób bezrobotnych dzięki wprowadzeniu profilowania pomocy. Wszystkie te elementy ocenianej reformy zostały objęte analizą w ramach badania, której wyniki prezentują kolejne rozdziały raportu.

6 Ocena zmian w Ustawie o promocji zatrudnienia

W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki badania ewaluacyjnego. W rozdziale tym omawiane są kolejno poszczególne elementy zmienionej Ustawy. Na zakończenie przedstawione jest podsumowanie wyników.

6.1 Nagradzanie urzędów pracy za efekty

Mechanizm nagradzania PUP za efekty wzbudza wśród większości aktorów mieszane uczucia. Większość uczestników badania zgadza się kierunkowo z tym rozwiązaniem, jednak szczegóły budzą już wątpliwości, a czasami wręcz sprzeciw. Na początku warto przyjrzeć się, jak zmieniały się wartości wskaźników, które brane były pod uwagę przy ocenie działania PUP.

6.1.1 Zmiany efektywności kosztowej i zatrudnieniowej PUP

Podstawowym źródłem informacji o zmianie efektywności usług i instrumentów rynku pracy są dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Przed zaprezentowaniem dostępnych danych należy jednak wyjaśnić, jak rozumiana jest efektywność zatrudnieniowa.

Efektywność zatrudnieniowa – tj. wskaźnik ponownego zatrudnienia, obliczona została jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w danym roku w określonej formie aktywizacji zawodowej uzyskały w okresie 3 miesięcy zatrudnienie do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji. Definicja i sposób pomiaru tego wskaźnika istotnie wpływają na osiągnęte wartości. Mogą mieć również wpływ na praktykę urzędów pracy (co wyjaśnione zostało w dalszej części raportu). Stosowana dotychczas definicja i sposób pomiaru budziły liczne kontrowersje, jednak w roku 2015 wprowadzono liczne modyfikację, które służą ograniczeniu słabości. Niestety, w trakcie pisania niniejszego raportu dane za rok 2015 nie były jeszcze dostępne. Najważniejsze wątpliwości (a także kluczowe zmiany) dotyczące wskaźnika:

- Osoby zatrudnione są definiowane jako te, które zarejestrowały się ponownie w urzędzie pracy lub zostały wyłączone z ewidencji bezrobotnych z powodu podjęcia pracy (subsydiowanej lub niesubsydiowanej) lub też rozpoczęły staż lub przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Brak ponownej rejestracji nie jest oczywiście równoznaczny z podjęciem pracy. Część osób mogło przejść do bierności zawodowej lub wyemigrować. Wątpliwości budzi też uwzględnianie w statystykach pracy subsydiowanej, stażu lub przygotowania zawodowego. Trudno uznać wysłanie na staż za równoznaczny sukces z podjęciem zatrudnienia.

Od roku 2015 równolegle zbierane będą informacje na temat podjęcia pracy na podstawie danych ZUS. W przyszłości powinno to prowadzić do zdecydowanej poprawy wiarygodności uzyskanych danych. Ograniczy to też ryzyko manipulacji danymi przez urzędy pracy.

- Trzy miesiące to wyjątkowo krótki czas na pomiar efektywności zatrudnieniowej. Nie wiadomo, co dzieje się z aktywizowanymi bezrobotnymi po upływie tych trzech miesięcy – ilu z nich wraca do rejestrów, a ilu faktycznie utrzymuje pracę. Bardziej wiarygodny pomiar efektu zatrudnieniowego powinien być prowadzony w dłuższych okresach, co najmniej 6 miesięcy. Wydłużenie okresu sprzyjać też powinno większemu naciskowi urzędów pracy na trwałość zatrudnienia (co jest również wymagane od agencji zatrudnienia). Ograniczeniem mogą być jednak kwestie organizacyjne, w tym szczególnie wykorzystanie danych dotyczących efektywności do dystrybucji środków FP oraz obliczania środków na nagrody dla poszczególnych PUP. Wymagałoby to zmiany przepisów i uwzględnienia w harmonogramie działań dłuższego okresu pomiaru wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, np.
 - Obliczania wskaźników efektywności zatrudnieniowej dla osób, które zakończyły udział w instrumentach pomiędzy październikiem roku poprzedzającego dany rok a wrześniem roku następnego,
 - Lub przesunięcie momentu dystrybucji nagród na czwarty kwartał kolejnego roku.
- W przypadku niektórych instrumentów rynku pracy istnieje ustawowy obowiązek utrzymania miejsca pracy. Dotyczy to:
 - środków na podjęcie działalności gospodarczej (obowiązek utrzymania miejsca pracy przez 12 miesięcy),
 - refundacja kosztów utworzenia miejsca pracy (obowiązek utrzymania miejsca pracy przez 24 miesiące),
 - prace interwencyjne (obowiązek utrzymania miejsca pracy przez 3 do 6 miesięcy).

Jednak w tych przypadkach w roku 2015 wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym fakt podjęcia zatrudnienia odnotowany jest trzy miesiące po zakończeniu obowiązkowego okresu utrzymania miejsca pracy. Rozwiązanie to znacząco zwiększa trafność uzyskanych wyników.

- Dane obliczane są dla poszczególnych instrumentów, a nie dla całego procesu aktywizacji, jak ma to miejsce np. w projektach finansowanych z EFS lub w zleceniu działań aktywizacyjnych. Powoduje to, że uzyskiwane dane są nieporównywalne z innymi danymi dotyczącymi skuteczności procesu aktywizacji zawodowej. Może to również przyczyniać się do efektu *creaming*, polegającego na rekrutowaniu do działań aktywizujących osób w relatywnie lepszej sytuacji (w ramach istniejących rozwiązań określających, jakie instrumenty mogą być kierowane do jakich grup).
- Zakres instrumentów branych pod uwagę przy obliczaniu wskaźnika zmienia się pomiędzy poszczególnymi latami, co ogranicza porównywalność wartości wskaźnika. Powoduje to również, że instrumenty nie wliczane do wskaźnika efektywności są marginalizowane.

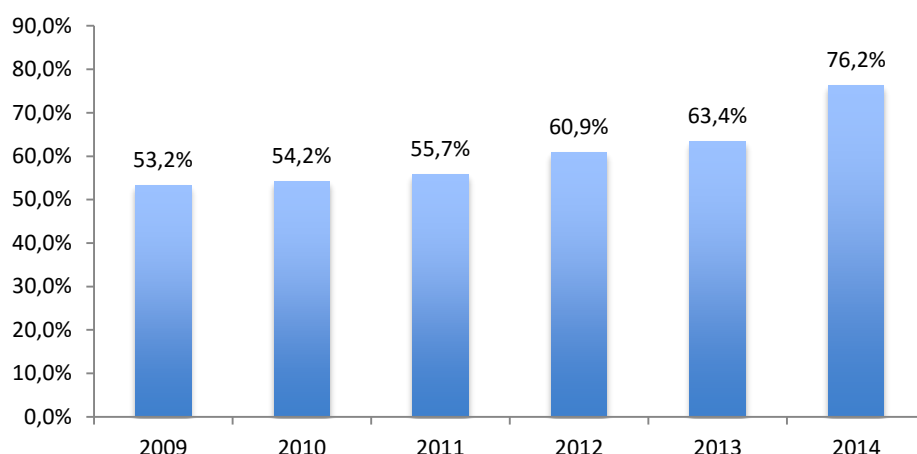
- Przyjęte miary efektywności zatrudnieniowej nie uwzględniają pomiaru efektu netto interwencji – czyli różnicy pomiędzy efektem brutto a zmianą sytuacji bezrobotnych, która nastąpiłaby bez interwencji. Dążenie do maksymalizacji wskaźników efektywności brutto może prowadzić do koncentracji na osobach w relatywnie lepszej sytuacji, a to może prowadzić do ograniczania efektu netto, czyli rzeczywistego wkładu interwencji w zmianę sytuacji na rynku pracy. Jak zwracali uwagę w trakcie badania przedstawiciele MRPiPS, sporządzane oszacowania pokazują, że w niektórych przypadkach osiągnięty efekt zatrudnieniowy jest ujemny. Z drugiej strony, według przedstawicieli MPiPS, podejmowano już w roku 2013 analizy możliwości powszechniejszego stosowania mechanizmów pomiaru netto i zdecydowano się wtedy odstąpić od takiego podejścia, ze względu na wątpliwości etyczne i niezgodność z ustawą wyłączenia grupy kontrolnej ze wsparcia urzędów pracy. Zastrzeżenia te są niewątpliwie bardzo istotne. Warto jednak zaznaczyć, że wątpliwości etyczne może również budzić stosowanie wobec bezrobotnych instrumentów, których skuteczność nie jest do końca potwierdzona rzetelnymi testami. Być może na obecnym etapie możliwe byłoby badanie efektu netto na mniejszych próbach, bez podziału na poszczególne województwa czy też powiaty. Warto jednak zwrócić uwagę, że możliwe są istnieje wiele podejść do pomiaru efektu netto, np. możliwość porównywania różnych instrumentów lub różnych sposobów.

Podsumowując, w ostatnim czasie prowadzone są działania, które przyczynią się zapewne do znaczącej poprawy rzetelności i trafności miernika. Tego typu zmiany zawsze są trudne – traci się bowiem wtedy walor porównywalności danych, co znacząco zmniejsza ich użyteczność (przynajmniej w pierwszym okresie). Z drugiej strony dobrze skonstruowane mierniki mogą pozytywnie wpływać na skuteczność i efektywność polityki rynku pracy, co w tym przypadku wydaje się ważniejsze, niż zapewnienie porównywalności danych. Czynnikiem, który musi być również brany pod uwagę są koszty pozyskiwania danych (w tym koszty pracy kadry PUP) oraz terminy ich pozyskania i publikacji, zgodne z potrzebami i harmonogramem działań administracji publicznej. Biorąc pod uwagę powyższe, wskazane jest dalsze doskonalenie sposobu pomiaru efektywności zatrudnieniowej.

Dostępne dane pokazują wyraźny, skokowy wzrost efektywności zatrudnieniowej osiągniętej w roku 2014⁵ w stosunku do roku 2013 o niemal 13 punktów procentowych. Przy czym trend poprawy skuteczności publicznych służb zatrudnienia widoczny jest od kilku lat, jednak skala wcześniejszych zmian wynosiła zwykle kilka punktów procentowych.

⁵ W okresie przygotowywania raportu nie były jeszcze dostępne dane za rok 2015. Ich uwzględnienie niewątpliwie pozwoliłoby na pełniejszą ocenę istniejących rozwiązań. Z drugiej strony wprowadzone od roku 2015 zmiany mogłyby utrudnić porównywalność danych.

Wykres 1. Efektywność zatrudnieniowa instrumentów rynku pracy



Źródło: Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 r., MPiPS, 2015.

Efektywność zatrudnieniowa osiągnięta w 2014 była bardzo wysoka, osiągając ponad 76%. W stosunku do roku 2009 oznacza to wzrost o 23 punkty procentowe. Pojawia się wobec tego pytanie, na ile zmiana ta została spowodowana przez poprawę skuteczności działania instytucji rynku pracy, a w jakim stopniu przez inne czynniki, zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne. Poprawa skuteczności działania urzędów pracy może być wynikiem łącznego oddziaływania kilku czynników:

- Poprawy sytuacji na rynku pracy,
- Zmian w sposobie pomiaru wskaźnika efektywności zatrudnieniowej,
- Częstszego wykorzystania instrumentów o wyższej skuteczności,
- Kierowania wsparcia do osób w relatywnie lepszej sytuacji,
- Poprawy skuteczności działania urzędów pracy.

Poniżej każdy z tych czynników został pokrótce omówiony.

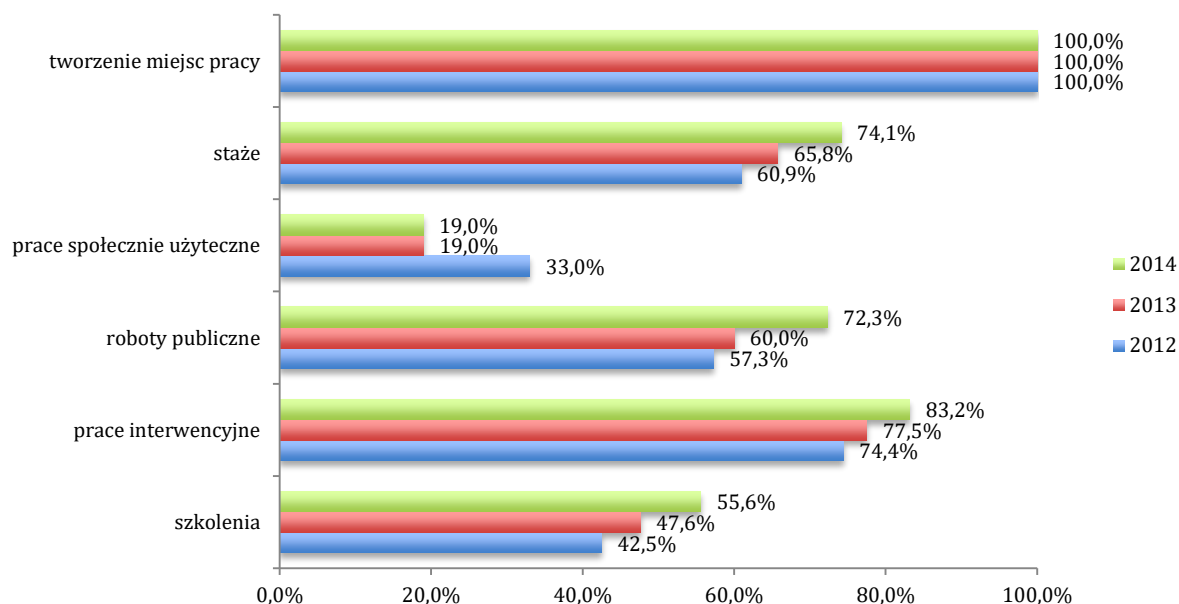
Poprawy sytuacji na rynku pracy,

Poprawa sytuacji na rynku pracy potwierdzana jest przez statystyki. Świadczy o tym wzrost liczby ofert pracy. W roku 2013 średniorocznie na jedną ofertę pracy przypadało 50 bezrobotnych, a w roku 2014 już tylko 32. W roku 2015 sytuacja uległa jeszcze dalszej poprawie i na jedną ofertę pracy przypadało 23 bezrobotnych. Jest to wskaźnik syntetyczny, a jego poprawa to wynik dwóch, powiązanych trendów: wzrostu liczby ofert pracy rejestrowanych w urzędach pracy oraz spadku bezrobocia. Wzrost liczby ofert pracy zarejestrowanych w urzędach pracy jest porównywalny do wzrostu liczby wolnych miejsc pracy w gospodarce, publikowanych przez GUS w ramach badania popytu na pracę. Zatem wzrost liczby ofert pracy zarejestrowanych w urzędach pracy prawdopodobnie nie jest efektem poprawy skuteczności działania urzędów pracy.

Zmian w sposobie pomiaru wskaźnika efektywności zatrudnieniowej

Najpierw warto spojrzeć na efektywność poszczególnych instrumentów rynku pracy. Dane dla lat 2012-2014 zaprezentowane są na poniższym wykresie.

Wykres 2. Efektywność zatrudnieniowa ze względu na typ instrumentu rynku pracy



Na podstawie powyższych danych można sformułować następujące wnioski

- Pomiedzy rokiem 2013 a 2014 poprawila się efektywność zatrudnieniowa niemal wszystkich instrumentów rynku pracy. Jednak poprawa ta jest we wszystkich przypadkach, poza robotami publicznymi, mniejsza niż poprawa efektywności ogółem.
- Oszacowana w dokumentach MRPiPS dla roku 2014 efektywność zatrudnieniowa nie uwzględnia prac społecznie użytecznych – najmniej skutecznego instrumentu rynku pracy. Po wyłączeniu prac społecznie użytecznych efektywność zatrudnieniowa ogółem w roku 2013 wzrosła z 63,4%⁶ do 68,2%⁷.

Aby ograniczyć wpływ powyższych kwestii, oszacowano wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla tych usług i instrumentów, które nie budzą tak dużych kontrowersji, tj. szkoleń, robót publicznych, staży, prac interwencyjnych i prac użyteczności publicznej. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej między rokiem 2013 a rokiem 2014 wzrósł o 8 pkt. procentowych.

Porównywalny wzrost odnotowano dla praktycznie wszystkich instrumentów rynku pracy. Wyjątkiem są prace społecznie użyteczne, w przypadku których nie odnotowano wzrostu efektywności zatrudnieniowej. Wyłączenie prac społecznie użytecznych z analizy powoduje

⁶ Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013, MPiPS, 2014.

⁷ Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 r., MPiPS, 2015.

jeszcze większy wzrost efektywności zatrudnieniowej między rokiem 2013 a 2014, o 8,6 punktu procentowego. **Zatem pomiędzy rokiem 2013 a 2014 widoczny jest istotny wzrost efektywności zatrudnieniowej brutto.**

Częstsze wykorzystanie instrumentów o wyższej skuteczności

Pomiędzy rokiem 2013 a 2014 obserwowana jest zwiększona liczba osób, które skorzystały z instrumentów tworzących nowe miejsca pracy, których efektywność wynosi 100%. Liczba osób korzystających z takich instrumentów wzrosła pomiędzy rokiem 2014 a 2013 o 16,7%, podczas gdy ogólna liczba osób korzystających z instrumentów wzrosła o 6,7%. W efekcie udział osób korzystających z tego typu instrumentów wśród wszystkich osób korzystających z instrumentów rynku pracy wzrósł z 16,7% w 2013 r. do 18% w roku 2014. Zaobserwowany wzrost może być efektem wprowadzonej zmiany, czyli nagradzania za efekty. Z drugiej strony jest to instrument stosunkowo kosztowny, w związku z tym mechanizmem blokującym przed nadmiernym jego wykorzystywaniem jest uwzględnienie wśród wskaźników również efektywności kosztowej. Ponadto od 2015 r. efektywność zatrudnieniowa obliczana będzie 3 miesiące po zakończeniu okresu obowiązkowego zatrudnienia.

Kierowania wsparcia do osób w relatywnie lepszej sytuacji

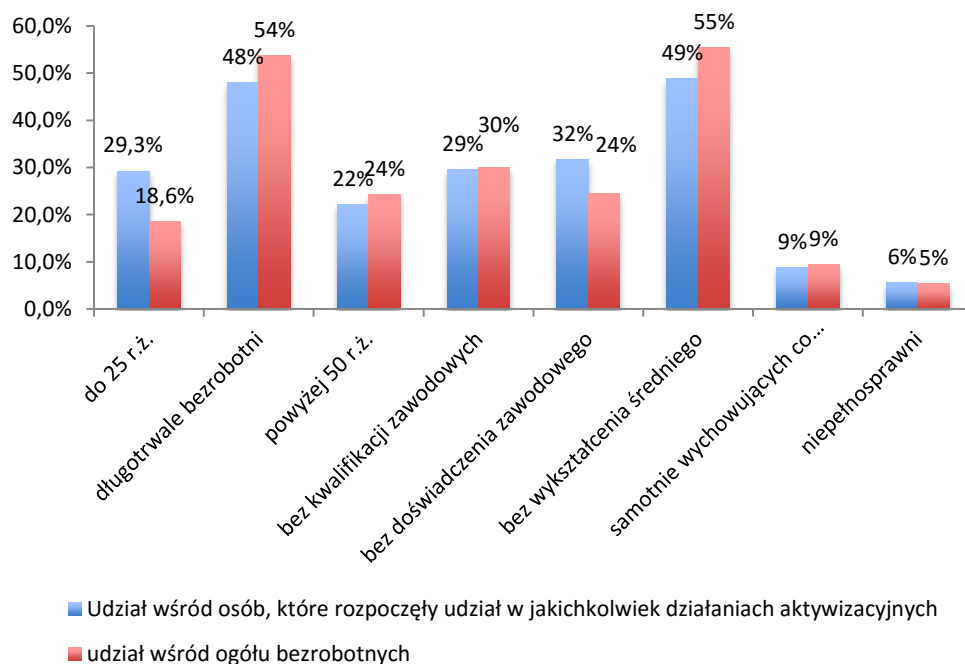
Na poniższych dwóch wykresach porównano udział osób należących do grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji wśród ogółu bezrobotnych oraz udział osób należących do grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, które rozpoczęły udział w jakimkolwiek programie aktywizacji zawodowej w stosunku do liczby osób bezrobotnych, które rozpoczęły udział w jakimkolwiek programie aktywizacji zawodowej⁸.

Między rokiem 2013 a 2014 obserwowane są pewne zmiany w strukturze bezrobotnych i uczestników programów aktywizacji zawodowej. W obu latach widoczna jest wśród uczestników programów nadreprezentacja osób młodych i bez doświadczenia zawodowego (te dwie grupy mogą się częściowo pokrywać). Jednak skala nadreprezentacji w roku 2014 zwiększyła się w stosunku do roku 2013. W roku 2013 wynosiła ona ok. 10 pkt proc. (różnica pomiędzy udziałem danej grupy osób wśród uczestników programu aktywizacji zawodowej a udziałem tej samej grupy osób wśród ogółu bezrobotnych). W roku 2014 różnica ta wzrosła do 15 pkt. proc. Można się spodziewać, że w roku 2015 różnica ta będzie jeszcze wzrastała (m.in. w wyniku realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój). Odwrotne zjawisko dostrzegamy wśród osób długotrwale bezrobotnych. W roku 2013 skala niedostatecznej reprezentacji, mierzona jako różnica pomiędzy udziałem tej grupy wśród ogółu bezrobotnych a udziałem tej grupy wśród osób aktywizowanych, wyniosła 6 pkt. proc., a w roku następnym wzrosła do 12 pkt. proc. Towarzyszył temu wzrost udziału osób długotrwale bezrobotnych wśród ogółu bezrobotnych. Podobne pogorszenie

⁸ W analizie tej, ze względu na brak dostępnych danych, nie uwzględniono uczestnictwa w więcej niż jednej formie aktywizacji zawodowej.

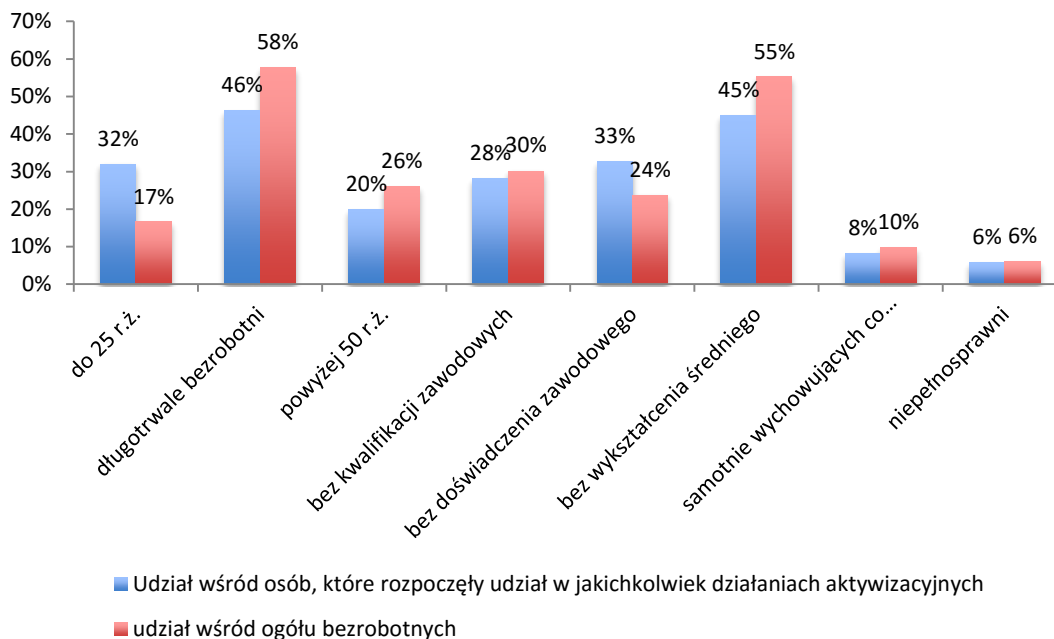
możemy obserwować w przypadku osób po 50 roku życia i osób bez kwalifikacji zawodowych.

Wykres 3. Porównanie udziału które wzięły udział w jakimkolwiek programie aktywizacji wśród ogółu osób które brały udział w jakimkolwiek programie aktywizacji oraz udziałów bezrobotnych wśród ogółu bezrobotnych osób należących do grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy (2013)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRPiPS

Wykres 4. Porównanie udziału które wzięły udział w jakimkolwiek programie aktywizacji wśród ogółu osób które brały udział w jakimkolwiek programie aktywizacji oraz udziałów bezrobotnych wśród ogółu bezrobotnych osób należących do grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy (2014)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRPiPS

Powyższe dane potwierdzają występowanie zjawiska „zbierania śmietanki”, czyli koncentrowanie się w działaniach aktywizacyjnych na osobach, które relatywnie łatwiej zaktywizować. Mechanizm ten potwierdzają również wyniki badania ilościowego i jakościowego. W jednym z PUP podkreślano – choć raczej w kontekście praktyk innych urzędów, a niekoniecznie omawianego PUP – że po zmianach brakuje czasu na przypadki trudne, z którymi trzeba dłużej i intensywniej pracować, bo jest tendencja do koncentrowania się na tych osobach, które łatwiej zaktywizować.

A ten stary, który długo siedział, z którym trudno jest pracować, który był już te, nie wiem, 2, czy 5 lat, czy był alkoholikiem i się nie leczy, i nigdy go nie ruszymy, czy przed 50-tką on dalej będzie na ewidencji, tak. Bo z nim trzeba pracować i trzeba takich pięciu mieć ludzi i ich prowadzić za rączkę dotąd, aż się zmusi i przypilnuje ten pierwszy okres w pracy. Trenem pracy być, jak to w niektórych projektach jest nazwane i przypilnuje go się, jak dziecko, w pierwszym okresie zatrudnienia żeby on tą pracę utrzymał. [Na takich osobach urzędy się mniej koncentrują – przyp. aut.] Oczywiście, bo im się nie kalkuluje.

IDI, PUP, Dyrektor

Zabezpieczeniem przed wystąpieniem tego zjawiska, zgonie z założeniami nowelizacji Ustawy, miał być mechanizm profilowania – ograniczenie wsparcia dla osób w I profilu pomocy. W praktyce jednak, jak pokazano to w kolejnym rozdziale, do I profilu pomocy trafia niewiele osób, a te spośród nich, które chcą skorzystać z usług lub instrumentów rynku pracy, mogą zostać przypisane do II profilu pomocy. Z drugiej strony zjawisko to jest częściowo wzmacniane efektem profilowania pomocy, opisanego w rozdziale 5.2 – osoby w

najtrudniejszej sytuacji trafiają do III profilu pomocy, a w związku z tym zakres wsparcia dostępny dla nich ulega istotnemu zmniejszeniu. **W sumie więc dwa nowe instrumenty: nagradzanie za efekty i profilowanie pomocy, mogą prowadzić do efektów odwrotnych od intencji autorów – ograniczania wsparcia dla osób w najtrudniejszej sytuacji, w tym długotrwale bezrobotnych.**

Poprawy skuteczności działania urzędów pracy

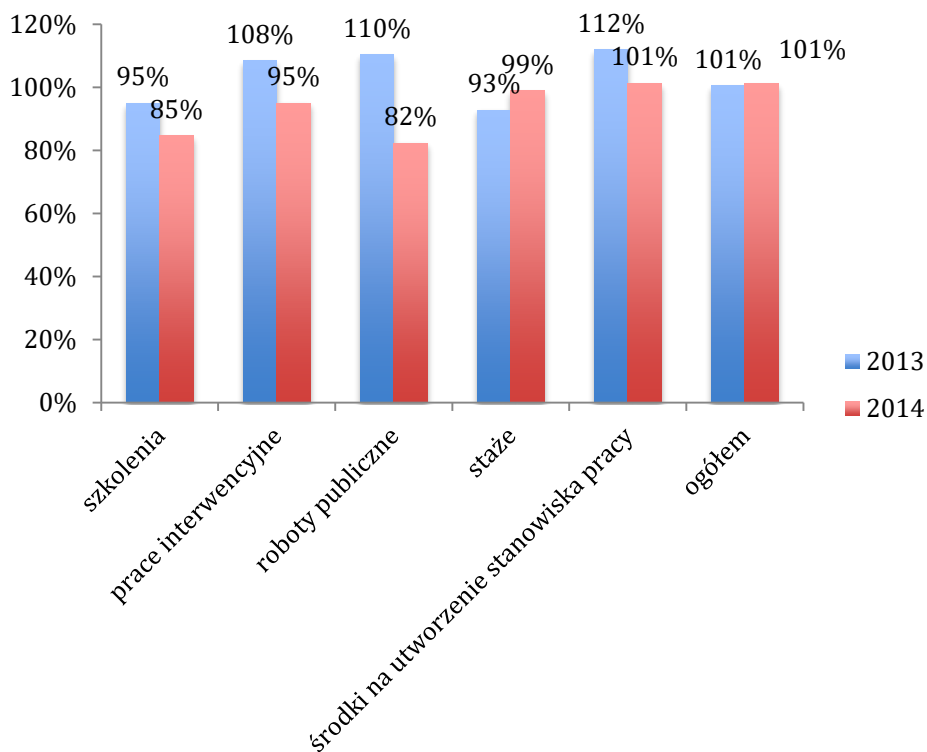
Dostępne dane nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, czy nastąpiła poprawa efektywności stosowania instrumentów i usług rynku pracy przez urzędy pracy. Wymagałoby to porównania efektywności netto stosowania poszczególnych instrumentów przed i po wprowadzeniu Ustawy, co okazało się niewykonalne w ramach niniejszego badania ze względu na brak odpowiednich danych. Próbowano również porównać dane na temat efektywności brutto dla porównywalnych grup przed i po wprowadzeniu nowelizacji – jednak w praktyce okazało, że wprowadzenie takiego rozwiązania również jest niemożliwe (pomimo gotowości MRPiPS do pomocy w dostępie do danych).

Dlatego też wnioskowanie o zmianie w skuteczności działania urzędów pracy może bazować tylko na obserwacji i wywiadach z przedstawicielami tychże urzędów. I w tym przypadku widoczna jest mobilizacja pracowników i kadry zarządzającej w celu osiągnięcia wyższych wartości wskaźników.

Efektywność kosztowa rozumiana jest, zgodnie z dokumentami MRPiPS, jako: kwoty wydatków poniesionych w 2014 r. (kasowo) na daną formę aktywizacji podzielone przez liczbę osób bezrobotnych, które po zakończeniu w 2014 r. udziału w danej formie aktywizacji uzyskały w ciągu 3 miesięcy zatrudnienie.

Tak rozumiana efektywność kosztowa w 2014 r. uległa obniżeniu w stosunku do roku 2013 w przypadku większości instrumentów rynku pracy. Między rokiem 2013 a 2014 największe spadki kosztu zatrudnienia dotyczyły robót publicznych i szkoleń, czyli tych instrumentów, na koszt których urzędy mają największy wpływ. Towarzyszył temu nieznaczny wzrost kosztu jednostkowego uczestnictwa w programach aktywizacji zawodowej, jak również opisany wcześniej wzrost efektywności zatrudnieniowej.

Wykres 5. Porównanie dynamiki średnich wydatków z FP na zatrudnienie jednej osoby, w podziale na instrumenty (rok poprzedni = 100%).



Źródło: Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 r., MPiPS, 2015.

Dostępne dane pokazują, że uwzględnienie wskaźnika efektywności kosztowej wśród tych, na podstawie których oceniane są urzędy pracy, prowadzi do ograniczania wzrostu kosztów aktywizacji zawodowej. W przypadku niektórych instrumentów, wobec których urzędy pracy miały realny wpływ na koszt jednostkowy (np. szkolenia), obserwowano istotny spadek kosztu jednostkowego (o ok. 15%) przy jednoczesnym wzroście efektywności zatrudnieniowej.

Na podstawie danych dostępnych w tabeli można stwierdzić, że widoczne są znaczące różnice kosztów jednostkowych i kosztu ponownego zatrudnienia pomiędzy poszczególnymi instrumentami. Najtańsze są szkolenia, najdroższe jest tworzenie miejsc pracy. Analizując politykę rynku pracy należy uwzględniać nie tylko skuteczność podejmowanych działań, lecz również skalę oddziaływania. Rozważając tę kwestię czysto hipotetycznie, można założyć, że inwestując w najtańsze (i najmniej skuteczne) instrumenty, np. szkolenia, można by wprowadzić na rynek pracy najwięcej osób bezrobotnych, osiągając przy tym najniższą skuteczność. Z drugiej strony stosując najbardziej skuteczne instrumenty (dotacje na tworzenie miejsc pracy) możliwe jest wprowadzenie na rynek pracy, przy danym budżecie, znacznie mniejszej liczby osób. Symulacja ta ma charakter czysto hipotetyczny. Pokazuje jednak, że przy planowaniu polityki rynku pracy należy dążyć do łączenia różnych, czasami przeciwstawnych racji, czyli efektywności zatrudnieniowej, skali oddziaływania i efektywności kosztowej. Optymalna proporcja pomiędzy poszczególnymi instrumentami powinna pozwolić na łączenie tych trzech racji.

Przykładową symulację, dla budżetu 1 mln zł, zaprezentowano w poniższej tabeli:

Tabela 1. Porównanie efektu zatrudnieniowego poszczególnych instrumentów rynku pracy przy

	koszt zatrudnienia	koszt jednostkowy	liczba możliwych do utworzenia miejsc pracy
	1	2	1 mln / 1
szkolenie	4418,42	2417,11	226
staż	9530,27	6148,11	105
dotacje	19667,67	19667,67	51

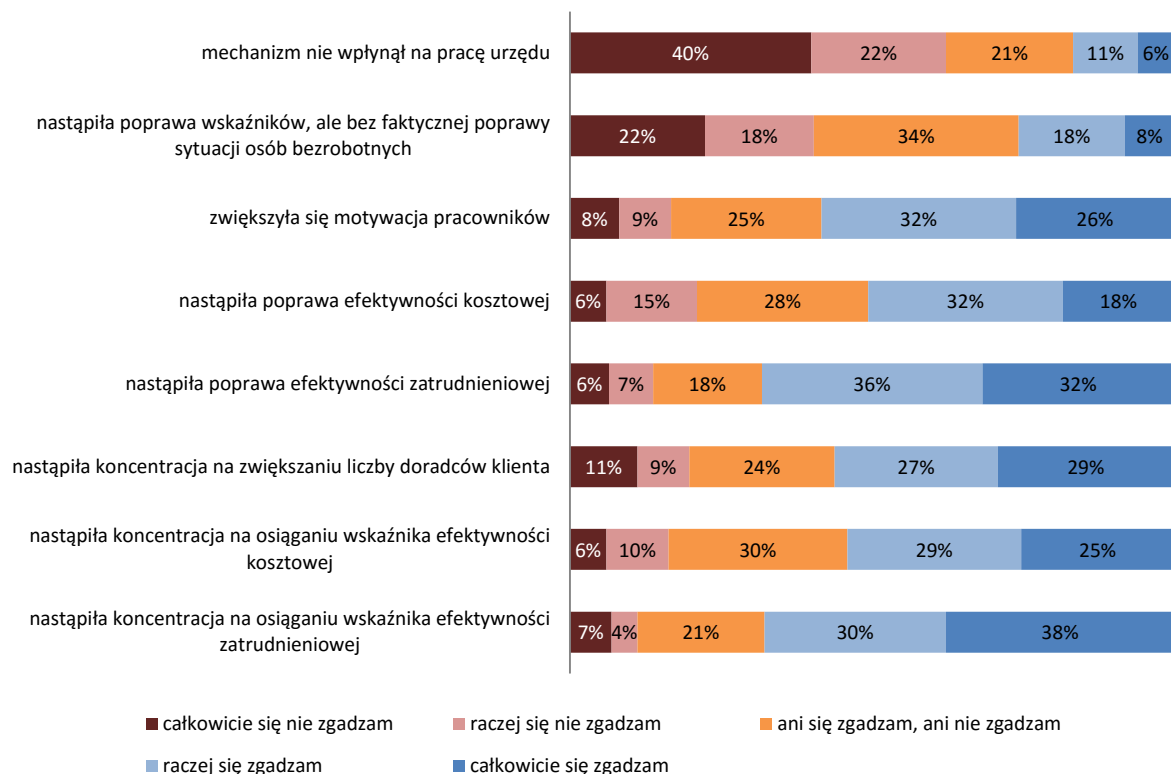
Powiązanie wskaźnika efektywności zatrudnieniowej i efektywności kosztowej wymusza na urzędach pracy poszukiwanie strategii która optymalizuje te dwa wskaźniki.

Wskaźnik efektywności kosztowej nie jest pozbawiony ograniczeń. Część z nich wynika z ograniczeń wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, na podstawie której jest wyliczany (np. podatność na manipulację, zbyt krótki czas od zakończenia działań aktywizacyjnych). Ważnym ograniczeniem wskaźnika jest uwzględnienie kosztów poszczególnych instrumentów, a nie całej aktywizacji. Jeśli więc wobec jednej osoby zastosowane zostaną dwa instrumenty (szkolenie i dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej), to efektywność zatrudnieniowa i efektywność kosztowa będzie liczona osobno dla każdego z instrumentów, pomimo że były one zastosowane wobec jednej osoby. W wyliczeniu tym nie uwzględnia się również kosztów innych usług rynku pracy, takich jak poradnictwo zawodowe czy pośrednictwo pracy.

6.1.2 Wpływ mechanizmu nagradzania za efekty na pracę urzędów pracy

Jak wynika z zaprezentowanych powyżej danych, efektywność zatrudnieniowa i kosztowa urzędów pracy poprawiła się w roku 2014, co można wiązać z wejściem w życie Ustawy. Potwierdzają to również wyniki badań jakościowych i ilościowych – w zdecydowanej większości urzędów nastąpiła mobilizacja i skoncentrowanie wysiłków na maksymalizacji wskaźników służących do pomiaru. Potwierdzają to wyniki badania ilościowego, zgodnie z zdecydowaną większością PUP zgadza się ze stwierdzeniem, że w ich urzędach nastąpiła koncentracja na osiągnięciu wskaźników efektywności kosztowej, zatrudnieniowej, a także dotyczących liczby doradców klienta, nastąpiła mobilizacja pracowników i wzrost ich motywacji do pracy, poprawiły się w efekcie też wskaźniki. Warto też podkreślić, że najwięcej przedstawicieli PUP potwierdza, że nastąpiła koncentracja na efektywności zatrudnieniowej i w tym też obszarze nastąpiła największa zmiana.

Wykres 6. Opinie PUP na temat zmian w sposobie działania PUP w wyniku wprowadzenia mechanizmu nagradzania pracowników PUP za efekty

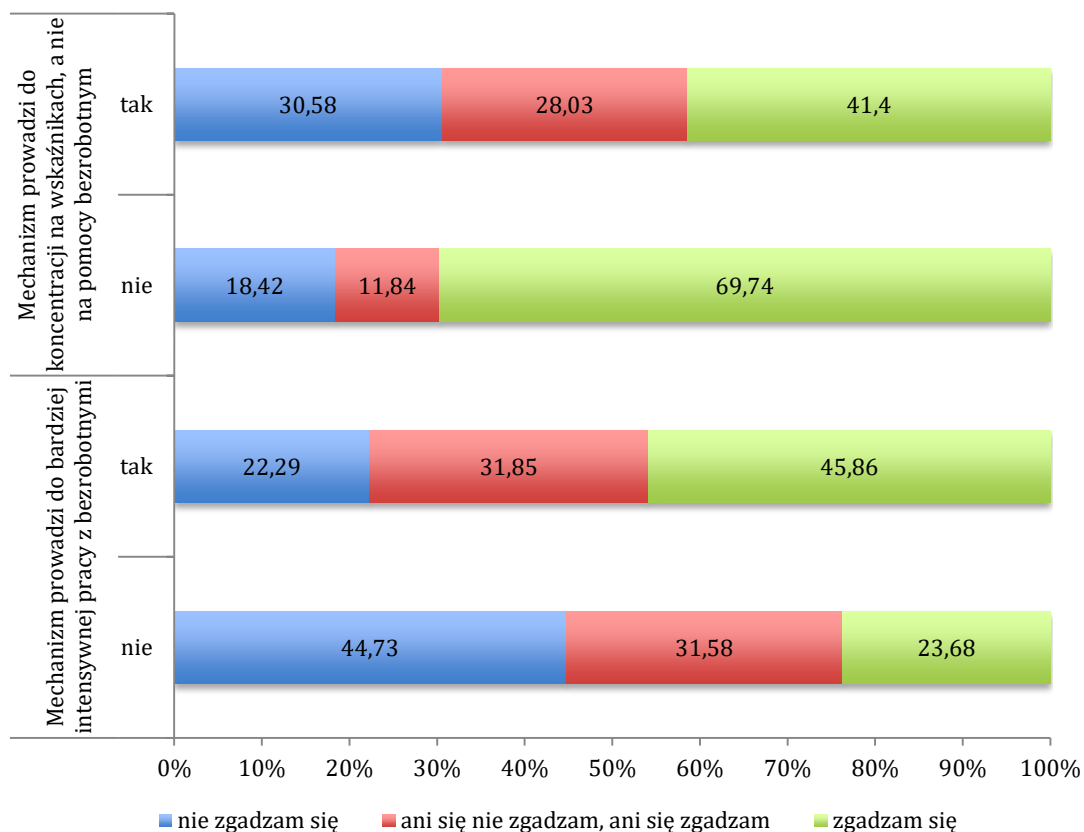


Źródło: CAWI (n=233)

Opinie powyższe znajdują również potwierdzenie w badaniach jakościowych – w części PUP faktycznie nastąpiła mobilizacja, służąca maksymalizacji wskaźników. Wskazać można przykłady pozytywnych zmian zachodzących w urzędach, np. w jednym z urzędów starano się zwiększyć zaangażowanie pracowników w pomoc bezrobotnym, tak by ci drudzy lepiej wykorzystywali dostępne formy wsparcia. Podjęto również negocjacje z partnerami/przedsiębiorcami w celu zwiększenia u nich zatrudnienia.

Oczywiście sytuacja w poszczególnych PUP jest zróżnicowana i zdania są podzielone. Ok. 40% PUP zgadza się ze stwierdzeniem, że wprowadzenie tego mechanizmu doprowadziło do bardziej intensywnej pracy z bezrobotnym. Opinia ta jest częściej formułowana przez przedstawicieli tych PUP, które skorzystały z nagrody, niż tych, którzy z nagrody nie skorzystały. Może to świadczyć o pewnej racjonalizacji i dyskredytacji mechanizmu przez tych, którzy nagrody nie dostali.

Wykres 7. Ocena mechanizmu nagradzania za efekty w podziale na PUP, które dostały nagrodę (odpowieź: tak) i PUP, które nie dostały nagrody (odpowieź: nie).



Źródło: CAWI (n=233)

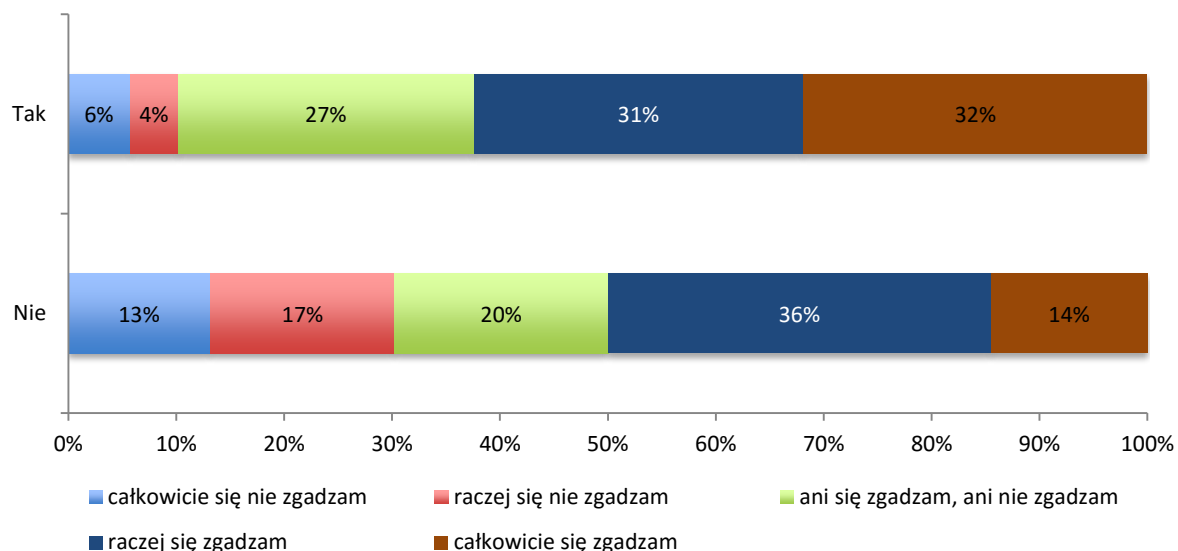
Efektom wprowadzenia mechanizmu jest też poprawa motywacji pracowników – dotyczy to szczególnie tych urzędów, które skorzystały w ostatnim roku z nagrody. Ich pracownicy czują się docenieni i mają poczucie, że ich wysiłek został nagrodzony.

(...) czyli spełniło to rolę głównie motywacyjną, żeby ten motor ruszył, żeby się bardziej ludziom chciało, żeby w momentach kryzysu przypominali sobie o tym jedynym przyjemnym w skali całego roku wydarzeniu. (...).

IDI, PUP, Dyrektor

Jednak w części urzędów motywacja pracowników uległa obniżeniu. Dotyczy to m.in. pracowników PUP, które pomimo intensywnej pracy nie uzyskały nagrody za efekty. Dobrze ilustruje to poniższy wykres, na którym porównano odpowiedzi tych PUP, które dostały nagrodę i tych, które nagrody nie dostały na pytanie czy wzrosła motywacja pracowników. Wśród PUP, które nagrody nie dostały jest ponad dwa razy mniej tych, którzy całkowicie się zgadzają ze stwierdzeniem, że motywacja wzrosła i dwukrotnie więcej takich, którzy całkowicie nie zgadzają się z takim stwierdzeniem.

Wykres 8. Odpowiedzi PUP na pytanie, czy zgadzają się ze stwierdzeniem, że w wyniku wprowadzenia mechanizmu nagradzania za efekty motywacja pracowników wzrosła, w podziale na PUP, które otrzymały nagrodę (tak) i te, które takiej nagrody nie otrzymały (nie)



Źródło: CAWI (n=233)

Badania jakościowe pokazują, że demotywująco działać mogą różne sytuacje. Np. kiedy o przyznaniu lub nie przyznaniu premii decydują ułamki procenta, motywacja spada, a pojawia się zniechęcenie.

(...) my tak do samego końca nie wiemy czy spełniliśmy te warunki, czy nie. Określanie tego tak naprawdę na poziomie tej średniej krajowej powoduje, że trochę zniechęcają się ludzie - ci, którzy nie dostaną nagrody. Bo tak jak w tamtym roku na przykład, o jakieś setne ułamki, wiem, że dwa czy trzy urzędy nie dostały. I w rezultacie napracowały się bardzo, osiągnęły pewne wyniki i się okazuje, że niestety, ale, no nie można nic dostać.

IDI, PUP, Dyrektor

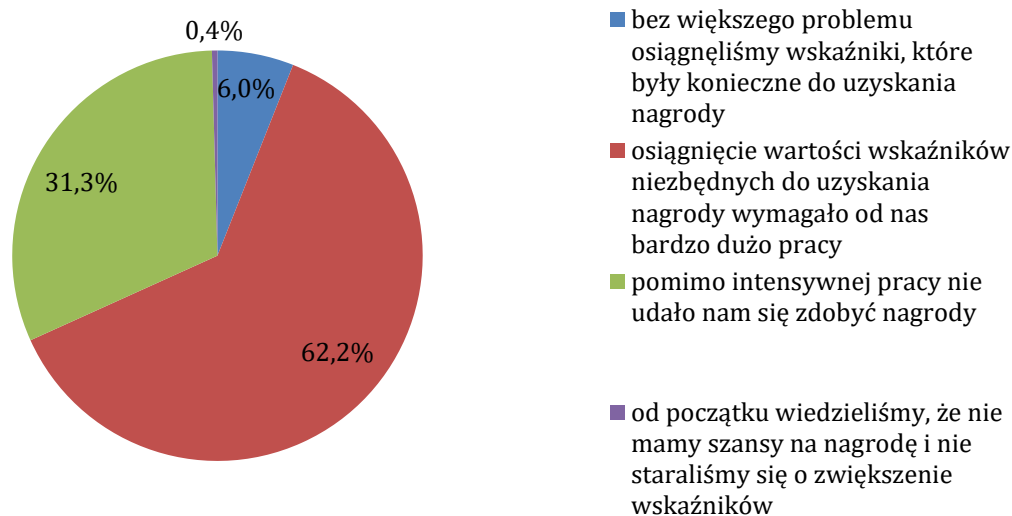
W innym urzędzie, w którym nie udało się uzyskać nagrody, respondenci mówili o *frustracji, rozżaleniu i spadającej motywacji, destrukcyjnym wpływie nowelizację na pracowników urzędu.*

Na pracowników wpływa to bardzo, no jakby destrukcyjnie, powiem szczerze, bo narobią się, a nie są wynagradzani, więc to jest takie..., podcinające skrzydła do kolejnych działań.

IDI, PUP, Dyrektor

Jak wynika z badania ilościowego, takie sytuacje nie są jednostkowe. Niemal jedna trzecia urzędów stwierdza, że pomimo intensywnej pracy nie udało im się zdobyć nagrody. W takiej sytuacji spadek motywacji jest bardzo prawdopodobny.

Wykres 9. Które zdanie najlepiej opisuje sytuację Państwa urzędu pracy w roku 2015?



Źródło: CAWI (n=233)

Często podnoszonym źródłem frustracji pracowników PUP jest również mechanizm określania, które PUP otrzymają nagrody – próg uprawniający do nagrody określany jest na podstawie średniej – w związku z czym jest on ruchomy i do ostatniej chwili nie jest on znany. W praktyce więc pracownicy nie wiedzą, czy udało im się osiągnąć dobre wyniki, czy nie. Rozwiązanie to jest przeciwstawiane mechanizmowi funkcjonującemu w EFS, gdzie dla poszczególnych grup określono progi minimalne efektywności zatrudnieniowej.

Poczucie rozżalenia może też być powodowane przez niejasne zasady podziału środków z nagród w ramach poszczególnych urzędów (choć kwestia ta nie wynika już z zapisów Ustawy). W jednym z badanych PUP taka sytuacja miała miejsce – dyrekcja postanowiła rozdzielić nagrody po równo pomiędzy wszystkich pracowników PUP, ale nie poinformowała o swojej decyzji i jej uzasadnieniu osób pełniących funkcje doradców klientów, w związku z czym ci czuli się oszukani i zawiedzeni.

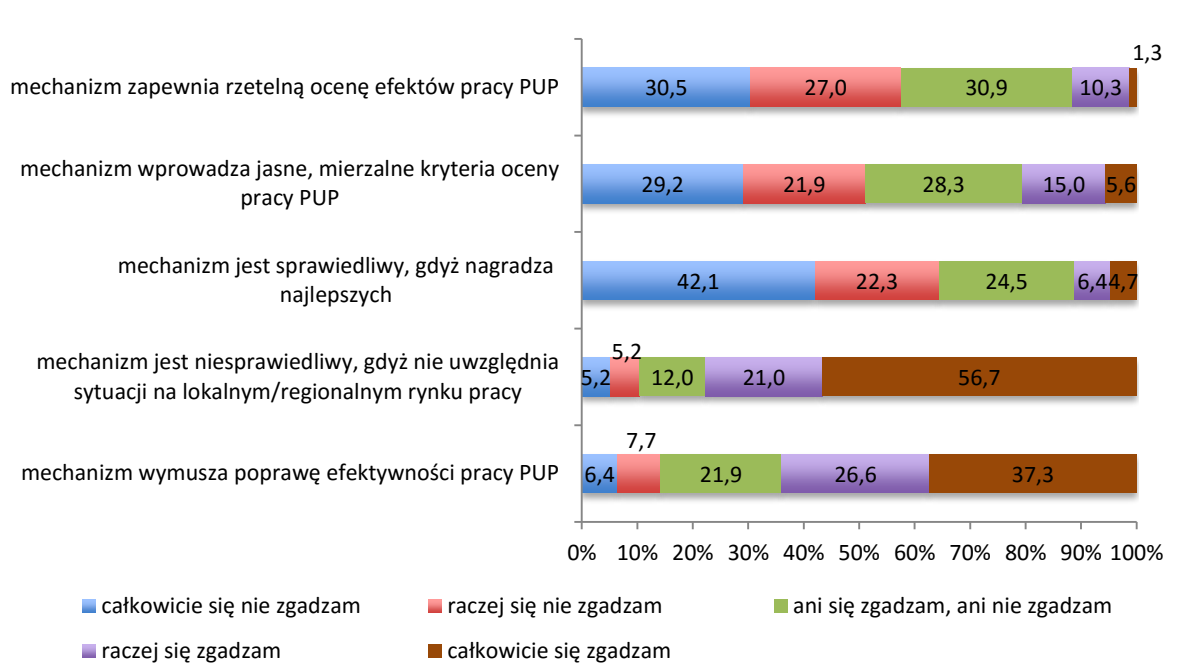
Przykład ten obrazuje bardziej generalny problem – między kogo powinny być dzielone ewentualne nagrody. Zgodnie z zapisami znowelizowanej Ustawy, powinny być one dzielone przede wszystkim pomiędzy osoby pełniące funkcję doradców klienta – bowiem to oni bezpośrednio wypracowują ten efekt. Drugie podejście zakłada, że nagrody powinny być dzielone pomiędzy wszystkich pracowników – bowiem wszyscy przyczyniają się do ostatecznego sukcesu instytucji (również osoby w księgowości i sprzątaczkę). Drugie podejście generuje słabsze bodźce dla doradców klienta, jednak ogranicza ryzyko pojawienia się napięć w zespole i może prowadzić do zwiększenia jego spójności, dlatego też powinno być preferowane.

Opinie badanych PUP dosyć jednoznacznie wskazywały, że w ich ocenie istniejący mechanizm jest głęboko niesprawiedliwy. Najważniejsze zarzuty:

- nie bierze pod uwagę sytuacji na lokalnych rynkach pracy (stopy bezrobocia, liczby ofert pracy),
- nie bierze pod uwagę sytuacji danego urzędu pracy (liczby pracowników w relacji do bezrobotnych, liczby obsługiwanych bezrobotnych).

Prawie 80% PUP uważa, że system jest niesprawiedliwy, gdyż nie uwzględnia sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Tylko ok. 20% PUP zgadza się, że system wprowadza jasne, mierzalne kryteria oceny pracy PUP, a zaledwie ok. 12% respondentów jest zdania, że mechanizm zapewnia rzetelną ocenę efektów pracy PUP.

Wykres 10. Ocena mechanizmu nagradzania za efekty przez PUP



Źródło: CAWI (n=233)

Powyższe opinie mogą być bardzo niepokojące. Pokazują one, że w praktyce system nie uzyskał akceptacji i zrozumienia ze strony PUP. Przy takim nastawieniu bardzo prawdopodobne jest, że w przypadku nieuzyskiwania nagród wzrastać będzie wśród PUP rozgoryczenie i niechęć do starania się o nagrody w przyszłości.

Przedstawiciele MRPIPS, uczestniczący w debacie, zwracali uwagę, że na etapie prac nad Ustawą prowadzone były analizy dotyczące zróżnicowania wskaźników efektywności ze względu na sytuację na rynku pracy, które nie potwierdzają istnienia związku pomiędzy charakterystyką rynku pracy a osiąganą efektywnością zatrudnieniową. Problemem jest, że analizy te nie zostały upublicznione, a informacja o tym nie przedostała się do opinii pracowników PUP.

Analiza korelacji pomiędzy stopą bezrobocia a wskaźnikami efektywności zatrudnieniowej potwierdza również powyższe wnioski. Analiza danych dla czterech lat pokazuje, że w większości przypadków nie mamy do czynienia z korelacją pomiędzy wskaźnikiem

efektywności zatrudnieniowej, a stopą bezrobocia. Nieznacznie wyższy współczynnik korelacji dotyczy staży i prac interwencyjnych, jednak tylko w wybranych latach.

Tabela 2. Współczynnik korelacji pomiędzy stopą bezrobocia a wskaźnikami efektywności zatrudnieniowej dla powiatów w latach 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
szkolenie	0,05	0,08	-0,02	-0,07
staż	-0,24	-0,03	-0,14	-0,22
prace interwencyjne	-0,21	-0,13	-0,25	-0,11
roboty publiczne	-0,13	-0,03	-0,08	-0,11
prace społecznie użyteczne	0,10	0,02	0,06	0,04
poradnictwo	0,06	0,08	0,07	0,12

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRPiPS

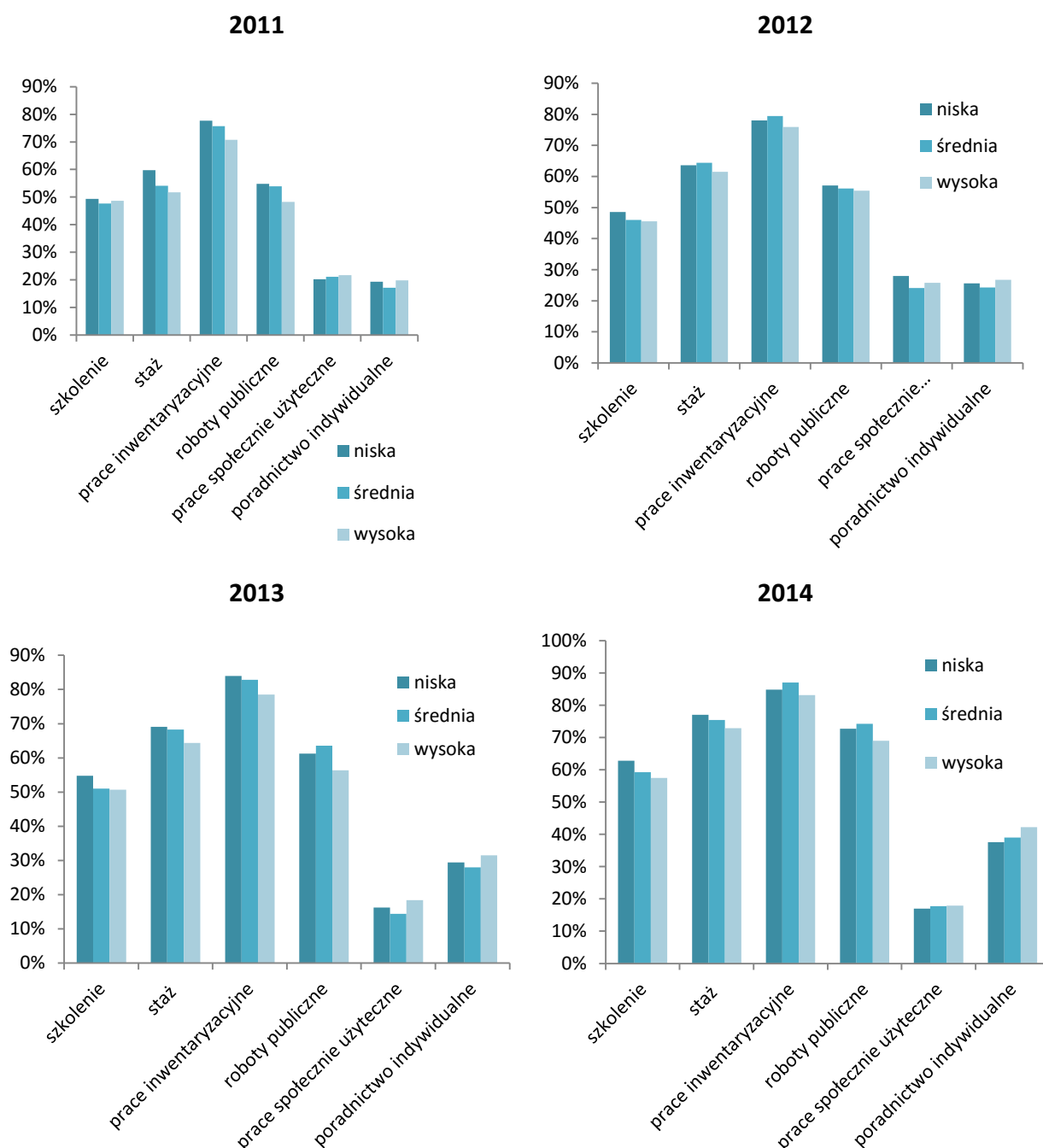
Na poniższych wykresach porównano wskaźniki efektywności zatrudnieniowej dla poszczególnych instrumentów, w podziale na powiaty o różnym poziomie stopy bezrobocia dla czterech ostatnich lat (powiaty zostały podzielone na trzy równe grupy: o niskiej, średniej i wysokiej stopie bezrobocia).

W takim ujęciu w przypadku większości analizowanych form wsparcia i lat, w powiatach charakteryzujących się niską stopą bezrobocia rejestrowanego poszczególne formy wsparcia wykazywały się wyższą średnią efektywnością zatrudnieniową niż w powiatach o wysokiej stopie bezrobocia. Dla przykładu efektywność staży wynosiła w 2011 r. średnio 60% w powiatach o niskiej stopie bezrobocia i 52% w powiatach o wysokiej stopie bezrobocia. Wyjątkiem od tej reguły jest poradnictwo indywidualne, które okazuje się nieco bardziej skuteczne w powiatach o wyższej stopie bezrobocia w porównaniu do powiatów o niskiej stopie bezrobocia. Podobna sytuacja charakteryzuje prace społecznie użyteczne w latach 2011, 2013-2014. Znajduje to potwierdzenie również w zaprezentowanych powyżej danych dotyczących wskaźników korelacji.

Podobne wyniki uzyskano w przypadku analizy innych zmiennych charakteryzujących lokalne rynki pracy (np. udział długotrwale bezrobotnych, liczba ofert pracy przypadająca na jednego bezrobotnego itd.).

Odnotowane różnice nie są duże, mogą mieć jednak wpływ na uzyskanie nagrody (gdzie czasami o uzyskaniu nagrody decydują dziesiąte części procenta).

Wykres 11. Średnia efektywność zatrudnieniowa w powiatach o niskiej, średniej i wysokiej stopie bezrobocia w latach 2011-2014



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MRPiPS

Powyższe wyniki – dotyczące zarówno postaw pracowników PUP, jak i rzeczywistych różnic w osiągniętych wynikach ze względu na sytuację na lokalnych rynkach pracy wskazują, że zasadne jest poszukiwanie rozwiązań, które w większym stopniu uwzględnią sytuację na lokalnym rynku pracy..

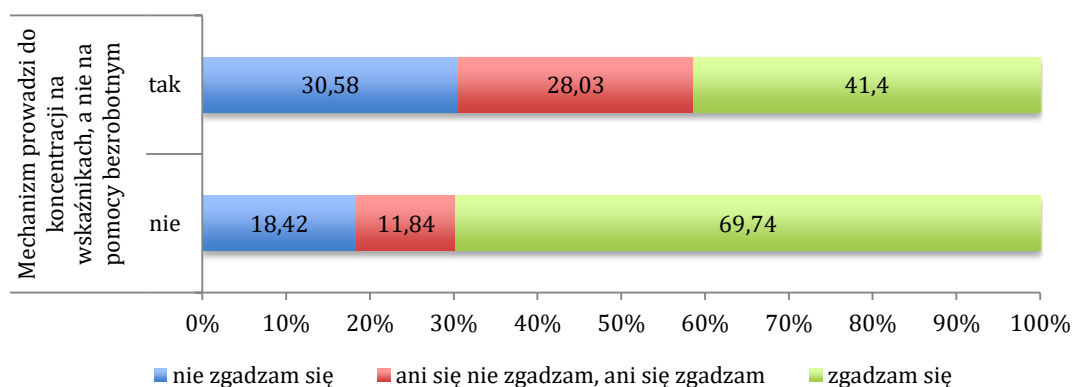
Czynnikiem mogącym mieć również negatywny wpływ na poziom motywacji pracowników może mieć ujawniające się w trakcie wywiadów indywidualnych napięcie pomiędzy

koncentracją na wskaźnikach, a etosem pracownika publicznych służb zatrudnienia, którego kluczowym elementem jest pomoc osobie w trudnej sytuacji. Pracownicy PUP przywoływali sytuacje, kiedy musieli dokonać wyboru pomiędzy racjonalnością narzucaną przez wskaźniki, a działaniem, które w ich opinii, było korzystne dla bezrobotnych.

Badania ilościowe pokazują, że ok. 50% przedstawicieli badanych PUP zgadza się ze stwierdzeniem, że mechanizm prowadzi do koncentracji na wskaźnikach, a nie na pomocy beneficjentowi. Odsetek ten jest dużo wyższy wśród PUP, które nie otrzymały nagrody – w ich przypadku z takim stwierdzeniem zgadza się prawie 70% respondentów.

Mechanizm ten jest znany z innych programów i z literatury – duża presja na osiągnięcie wyznaczonych wskaźników powoduje, że działanie organizacji koncentruje się na ich osiągnięciu, a w związku z tym znikają z pola widzenia inne elementy, które nie są bezpośrednio nagradzane. Może to być dobro bezrobotnego, a mogą to być też inne elementy polityki rynku pracy.

Wykres 12. Ocena mechanizmu nagradzania za efekty w podziale na PUP, które dostały nagrodę (odpowiedź: tak) i PUP, które nie dostały nagrody (odpowiedź: nie).



Źródło: CAWI (n=233)

Dylematy, przed jakimi stają pracownicy PUP znajdują potwierdzenie w badaniach jakościowych. Przykładowo, przedstawiciele jednego z PUP deklarowali, że dla nich najważniejsze jest dobro klientów, więc w ich opinii zmiany w wykorzystaniu instrumentów nie miały charakteru drastycznego. Jednak dochodziło często do trudnych dylematów: pojawiło się zapotrzebowanie na motorniczych w związku z uruchomieniem linii tramwajowych. W związku z czym pracownicy stanęli przed dylematem, czy uruchomić odpowiednie kursy, które jednak są bardzo kosztowne (9 tys. zł), ale ich wynikiem miały być nie tyle lepsza statystyka urzędu, co realna, dobra praca dla klientów urzędu. Urząd zdecydował się na to rozwiązanie, co przyniosło efekty w postaci zatrudnienia. Z drugiej jednak strony szkolenia dla motorniczych negatywnie wpłynęły na efektywność kosztową.

Poziom napięcia pomiędzy koniecznością osiągnięcia wskaźników a działaniem na rzecz klienta może różnić się w poszczególnych PUP. W jednym z nich, działającym w powiecie w którym sytuacja na rynku pracy jest dobra, pracownicy podkreślali że nadal starają się działać tak jak poprzednio, a dzięki dobrym warunkom na rynku pracy i tak osiągają wymagany poziom efektywności zatrudnieniowej. W innym powiecie pracownicy i kadra muszą aktywnie poszukiwać metod na poprawienie wartości wskaźników. Przykładowo, aby obniżyć efektywność kosztową w jednym urzędzie zmniejsza się nakłady na najdroższe instrumenty np. staże i rozpoczęcie działalności gospodarczej (nie przyznaje się maksymalnych kwot tylko je obniża z 22 tys. do 15 tys., 10 tys.). Zdecydowanie ograniczono też możliwość przedłużania staży, co wcześniej było powszechnie praktykowane. Staże 12 miesięczne w zasadzie już w ogóle nie są przyznawane.

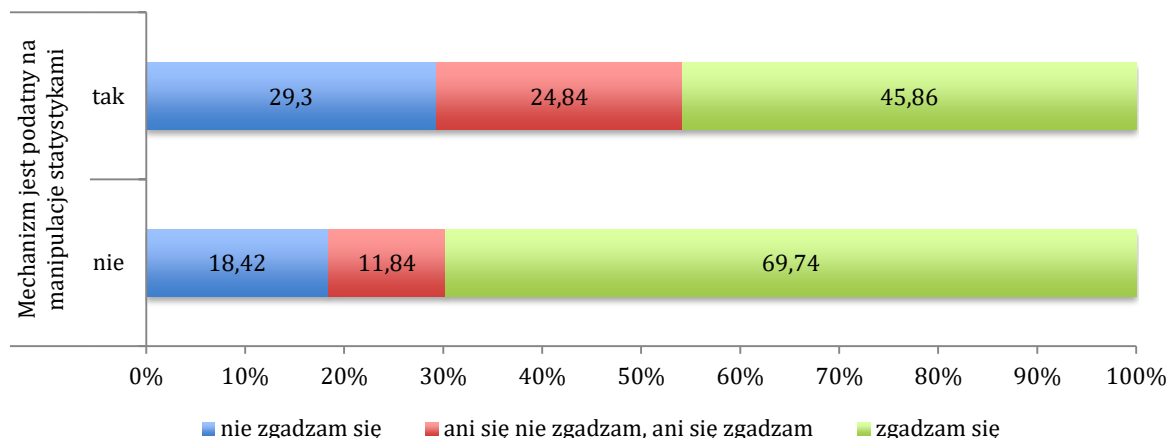
Wydaje się jednak, że kwestia ta nie powinna być traktowana zbyt jednostronnie. To, co pracownicy PUP uznają za korzystne dla bezrobotnego, wcale nie musi być faktycznie jednoznacznie lepsze. Odwołując się do powyższego przykładu – równie skuteczne mogą być krótsze staże, np. 3 lub 6 miesięcy (brak jest jednak rzetelnych badań, które potwierdziłyby taką zależność). W praktyce wprowadzone rozwiązania mogą wymuszać koncentrację na rezultatach, czyli poszukiwaniu optymalnych mechanizmów prowadzących do zatrudnienia. Działania te mogą być jednak sprzeczne lub co najmniej niezgodne z dotychczasowym doświadczeniem pracowników PUP, co może budzić ich opór.

PUP przyjęły różne strategie maksymalizacji wartości wskaźników. Niektóre z nich mogą wiązać się z negatywnymi efektami dla trafności, skuteczności i użyteczności prowadzonych działań. Najważniejsze z nich:

- dobór „łatwiejszych” klientów do instrumentów rynku pracy i dyskryminowanie osób w trudniejszej sytuacji,
- manipulowanie wskaźnikami,
- koncentracja na wskaźnikach, a nie na pomocy bezrobotnym,

Kwestia doboru „łatwiejszych” klientów została omówiona wcześniej. Mechanizm nagradzania za efekty, w połączeniu z silną nagrodą finansową, powoduje również, że wzrasta pokusa manipulowania statystykami w taki sposób, aby poprawić uzyskiwane wyniki. Ze stwierdzeniem, że mechanizm jest podatny na manipulacje statystykami zgodziło się 53% badanych PUP, choć odsetek ten był wyraźnie wyższy wśród PUP, które nie skorzystały z nagrody (70%) niż wśród tych, które z nagrody skorzystały (46%). Oznacza to, że na opinie może mieć pewien wpływ racjonalizacja (nam się nie udało, w związku z czym inni na pewno „podkręcali statystyki”), ale z drugiej strony należy podkreślić, że niemal połowa przedstawicieli PUP, którzy dostali nagrody, również zgadza się z tym stwierdzeniem – a w ich przypadku zapewne wystąpienie takiej racjonalizacji jest mniej prawdopodobne. Może to wskazywać, że zjawisko jest realne, choć ocena jego skali jest bardzo trudna.

Wykres 13. Opinie PUP na temat podatności mechanizmu nagradzania za efekty na manipulacje w podziale na PUP które dostały nagrodę (odpowiedź tak) i PUP które nie dostały nagrody (odpowiedź nie)



Źródło: CAWI (n=233)

Powyższy wykres pokazuje, że wśród pracowników PUP przekonanie o manipulowaniu statystykami jest powszechne. I choć nie musi to odpowiadać faktycznej skali manipulacji (która jest nieznaną), to jednak takie przekonanie prowadzi do podważania wiarygodności stosowanego rozwiązania i spadku zaufania. Może też zwiększać ryzyko pojawienia się manipulacji, ze względu na wystąpienie efektu społecznego (skoro prawie wszyscy naciągają statystyki, to ja też mogę, a nawet powinienem – bowiem inaczej nie uda mi się osiągnąć wymaganej efektywności). Przy czym pod pojęciem manipulacji mogą kryć się różne działania. Przykładowo, jeden z PUP zdecydowano się na maksymalizację wskaźników dotyczących doradcy klienta. Wprowadzono to w ten sposób, że część etatu doradcy klienta przypisano niemal wszystkim pracownikom urzędu, w tym również tym, którzy zajmują się rejestracją bezrobotnych. Rozwiązanie to pozwoliło rozłożyć obowiązki związane z profilowaniem pomocy na większą liczbę osób, prowadziło jednak do obniżenia jakości usług. W praktyce jest ono niezgodne z ideą zapisaną w Ustawie. Innym przykładem manipulacji jest zawyżanie liczby doradców klienta w dniu 31 grudnia – czyli na dzień, który brany jest pod uwagę przy szacowaniu wartości wskaźnika uwzględnianej przy przydzielaniu nagród. Zjawisko to potwierdzają również odpowiedzi na pytania otwarte w ankiecie CAWI:

Możliwość zastosowania tego wskaźnika sprawiła, że w urzędach pojawili się doradcy klienta będący doradcami jedynie z nazwy stanowiska, a wykonujący czynności nie wchodzące w zakres zadań doradcy.

CAWI

Przekonanie o powszechnych manipulacjach w celu maksymalizacji osiągniętych wartościach wskaźników wymaga poszukiwania sposobów zwiększenia rzetelności i wiarygodności stosowanych rozwiązań.

6.1.3 Wnioski i rekomendacje

Analizowany mechanizm nagrody 2% z Funduszu Pracy wydaje się przynosić pozytywne efekty: odnotowano poprawę w efektywności zatrudnieniowej przy pewnym spadku kosztów, choć interpretacja wyników musi być ostrożna. Na poprawę skuteczności działania urzędów rynku pracy łącznie oddziaływało kilka elementów:

- poprawy sytuacji na rynku pracy,
- nasilenia się efektu jałowego biegu w wyniku występowania zjawiska *creamingu* (zbierania śmietanki),
- częstsze wykorzystanie instrumentów o wysokiej efektywności zatrudnieniowej,
- poprawa skuteczności i efektywności działania urzędów pracy.

Należy podkreślić, że mechanizm nagrody 2% jednym z elementów dofinansowania wynagrodzeń pracowników PUP ze środków FP. Wszystkie urzędy otrzymują środki z 5%. Ponadto rozdzielane są również nagrody specjalne, które również mają charakter motywacyjny. W niniejszym badaniu skoncentrowano się jednak na ocenie mechanizmu 2%.

Z punktu widzenia oceny mechanizmu nagradzania za efekty kluczowe znaczenie ma ostatni z elementów – poprawa skuteczności i efektywności działania urzędów pracy. Niestety, na podstawie niniejszego badania nie jesteśmy w stanie określić, jaki jest wkład tego czynnika w ogólną poprawę efektywności zatrudnieniowej. Kwestia ta wymaga dalszych badań.

Badania jakościowe pokazują, że faktycznie w urzędach pracy nastąpiła mobilizacja oraz koncentracja wysiłków na osiągnięciu efektu zatrudnieniowego przy dążeniu do ograniczania kosztów. Mechanizmy te pozytywnie wpływają na skuteczność i efektywność wykorzystania środków publicznych (przy podobnych środkach można osiągnąć lepsze efekty).

Duży wpływ na skuteczność zastosowanego mechanizmu mają sposób zdefiniowania rezultatów, za które nagradzane są urzędy pracy, jak również rzetelność pomiaru i możliwości manipulowania wskaźnikami, dostępne dla powiatowych urzędów pracy. Zmiany w sposobie pomiaru wskaźnika efektywności zatrudnieniowej należy ocenić pozytywnie, jako idące w dobrym kierunku. Wydaje się jednak, że mogą być one niewystarczające. Głęboko wskazane jest dalsze doskonalenie mechanizmu, które prowadzić powinno do poprawienia trafności i rzetelności sposobów pomiaru, a także wzrostu zaufania do sposobu pomiaru. Wzrost zaufania będzie miał pozytywny wpływ na zaangażowanie pracowników PUP.

Kluczowe kierunki zmiany:

- Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej powinny być liczone dla aktywizacji jednej osoby, a nie dla poszczególnych instrumentów. Docelowo należy dążyć do uwzględnienia w kosztach aktywizacji również kosztów funkcjonowania PUP, dostępnych w sprawozdaniach z wykonania budżetu, przekazywanych przez samorząd powiatowy Ministerstwu Finansów. Wskazane jest uwzględnienie w obliczeniach wszystkich stosowanych instrumentów. Zmiana ta może wymagać jednak poważnych zmian w systemie informatycznym Syriusz.

- Istotne jest budowanie wskaźników, które motywować będą urzędy pracy do aktywizacji osób w najtrudniejszej sytuacji, w tym szczególnie długotrwale bezrobotnych (lub w III profilu). Dlatego też wskazane poszukiwanie metod zwiększenia udziału tych osób w działaniach aktywizacyjnych. Jedną z nich może być określenie minimalnego wymaganego udziału osób w najtrudniejszej sytuacji wśród ogółu aktywizowanych lub też uwzględnienie udziału w algorytmie szacującym wartość nagrody.
- Należy położyć nacisk na pomiar faktycznego zatrudnienia, ze szczególnym podkreśleniem trwałości i warunków zatrudnienia – dobrą podstawą mogą być dane ZUS; pierwszy pomiar efektów w roku 2015 pozwoli ocenić, na ile to źródło jest wiarygodne i użyteczne.
- Wskazane jest wydłużenie okresu, w jakim liczony jest wskaźnik efektywności zatrudnieniowej do 6 miesięcy od zakończenia aktywizacji (udziału w ostatnim działaniu aktywizacyjnym). Fakt podjęcia pracy powinien być stwierdzany na podstawie danych ZUS. Wymaga to jednak dosyć istotnych zmian organizacyjnych w harmonogramie pomiarów i podziału środków FP
- Wskazane jest doprecyzowanie kryterium sukcesu – minimalnego czasu zatrudnienia, dopuszczalnej liczby zmian miejsca pracy, minimalnego poziomu wynagrodzenia i wymiaru etatu.
- Wskazane jest prowadzenie regularnych badań efektu netto na poziomie kraju lub województw. W związku z trudnościami z doбором próby kontrolnej, wskazane jest wprowadzenie do Ustawy zapisów, uprawniających MRPiP (lub WUP) do pozyskiwania odpowiednich danych oraz prowadzenia tego typu badań. Dane na temat efektywności netto powinny być publikowane i powinny być podstawą dla modyfikowania w przyszłości mechanizmu nagradzania za efekty.
- W przypadku wskaźnika dotyczącego doradcy klienta można rozważyć rezygnację lub wprowadzenie istotnych zmian w sposobie jego definiowania: uwzględniane powinny być tylko osoby, które spełniają warunki określone w Ustawie, pracują na tym stanowisku co najmniej w wymiarze pół etatu, a do obliczenia wskaźnika uwzględniania jest średnia z całego roku (z ostatnich dni poszczególnych miesięcy).

Dodatkowo, na podstawie wyników badania sformułowano zalecenia dotyczące sposobu podziału środków przeznaczonych na nagrody.

- Na podstawie najbardziej aktualnych danych (za rok 2015) wskazane jest prowadzenie dalszych analiz zróżnicowania terytorialnego wskaźników efektywności zatrudnieniowej oraz efektywności kosztowej. Należy zweryfikować możliwość wyodrębnienia kilku kategorii powiatów ze względu na charakterystykę rynku pracy i oceniać poszczególne urzędy w ramach poszczególnych kategorii.
- Wysokość nagrody może być różnicowana w zależności od poziomu osiągniętych wskaźników.

- Wskazane jest wprowadzenie dodatkowego bonusu dla PUP podejmujących działania niestandardowe i innowacyjne, przynoszące realny wpływ na zmianę sytuacji bezrobotnych (wymagane byłoby udowodnienie zmiany).

6.2 Profilowanie pomocy

Kolejnym ważnym elementem polityki rynku pracy jest profilowanie pomocy dla bezrobotnych. Główne założenia leżące u podstaw wprowadzenia profilowania pomocy dla bezrobotnych dotyczyły właściwego adresowania pomocy dla bezrobotnych, ukierunkowania działań, co prowadzić miało do poprawy jakości usług świadczonych bezrobotnym stosownie do ich potrzeb (Uzasadnienie do nowelizacji, 2013) oraz zwiększenia efektywności wsparcia udzielanego przez PUP.

Ten element badanej nowelizacji czerpie wyraźnie z doświadczeń międzynarodowych. Tego typu rozwiązania stosowane w krajach UE i OECD stały się inspiracją dla wprowadzenia profilowania, co potwierdza nie tylko uzasadnienie dla nowelizowanej Ustawy, ale również wywiady z osobami uczestniczącymi w przygotowaniu nowelizacji:

To znaczy tak, ale to akurat z takich doświadczeń unijnych płynęło. Ponieważ kwestie profilowania były bardzo często również podnoszone w ramach takiej sieci europejskich służb zatrudnienia. I jest to, powiedziałabym, taka technika powszechnie dosyć stosowana.

IDI, ekspert

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że profilowanie pomocy wprowadzone zostało jako odpowiedź na nieefektywne rozwiązania dotyczące priorytetyzacji osób bezrobotnych. Dotychczas wsparcie trafiało do osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, które były zdefiniowane w Ustawie. W praktyce jednak około 90% bezrobotnych należało do jednej z grup uznanych za osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji – powodowało to, że priorytetyzacja wsparcia była pozorna, a równocześnie utrudnione było udzielenie wsparcia osobom, które nie należały do grup w szczególnie trudnych warunkach. W konsekwencji profilowanie pomocy miało również pozwolić na odciążenie pracą PUP poprzez koncentrację wsparcia oferowanego przez PUP na osobach z przypisanym II profilem.

Od początku 2015 r. publikowane są dane dotyczące profilowania. Zgodnie z danymi, według stanu na koniec lutego 2016 r. 3% bezrobotnych było przypisanych do profilu pierwszego, 69% do profilu drugiego i 28% do profilu trzeciego. Proporcje te uległy pewnym niewielkim przesunięciom w stosunku do początku roku 2015, kiedy to 4% bezrobotnych było przypisanych do profilu pierwszego i 28% do profilu trzeciego.

Towarzyszy temu zmiana w strukturze nowo przyznawanych statusów. Wśród nowo sprofilowanych osób w styczniu 2015 r. było 5% bezrobotnym z ustalonym I profilem i 17% z ustalonym III. W lutym 2016 r. odsetek bezrobotnych z III profilem spadł do 12%. Widoczny

jest przy tym pewien trend obniżania się osób z ustalonym III profilem pomocy wśród osób, dla których profil jest ustalany.

Tabela 3. Struktura bezrobotnych ze względu na ustalony profil pomocy

	Struktura wywiadów zakończonych ustaleniem profilu pomocy			Struktura bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy		
	W okresie sprawozdawczym			W końcu okresu sprawozdawczego		
	profil I	profil II	profil III	profil I	profil II	profil III
2015						
styczeń	5%	79%	16%	4%	68%	28%
luty	4%	79%	16%	4%	68%	28%
marzec	4%	80%	16%	3%	69%	28%
kwiecień	4%	78%	17%	3%	69%	29%
maj	4%	78%	18%	2%	68%	29%
czerwiec	4%	77%	19%	2%	68%	30%
lipiec	4%	78%	18%	2%	67%	31%
sierpień	3%	78%	19%	2%	67%	31%
wrzesień	3%	80%	17%	2%	67%	31%
październik	6%	80%	14%	2%	67%	31%
listopad	8%	80%	13%	2%	68%	30%
grudzień	6%	81%	13%	3%	68%	29%
2016						
styczeń	6%	82%	12%	3%	69%	28%
luty	5%	83%	12%	3%	69%	28%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRPIPS

Z badań jakościowych przeprowadzonych przez Fundację Idea Rozwoju wynika, że struktura osób bezrobotnych ze względu na ustalony profil różni się znacząco pomiędzy poszczególnymi powiatami.

6.2.1 Proces profilowania pomocy

Zgodnie z przepisami ustawy⁹ proces profilowania pomocy rozpoczyna się niezwłocznie po rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy w PUP. Przy ustalaniu profilu pomocy PUP dokonuje analizy sytuacji bezrobotnego i jego szans na rynku pracy, biorąc pod uwagę oddalenie bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy¹⁰. Informacje niezbędne do określenia oddalenia bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy pozyskiwane są z karty rejestracyjnej oraz w trakcie wywiadu prowadzonego przez pracownika PUP – pełniącego funkcję doradcy klienta. Po ustaleniu profilu pomocy bezrobotny powinien zostać poinformowany o formach

⁹ Art. 33 ust. 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 roku w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego określa jakie czynniki są brane pod uwagę przy określaniu oddalenia bezrobotnego od rynku pracy oraz gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy.

pomocy, jakimi może zostać objęty w ramach przypisanego mu profilu pomocy. Pomoc realizowana jest na podstawie przygotowywanego z bezrobotnym indywidualnego planu działania (IPD).

Celem przygotowania pracowników PUP do profilowania pomocy MRPiPS zorganizowało dla nich szkolenia w okresie marzec – czerwiec 2014 r. (290 szkoleń, udział w nich wzięło 5 284 pracowników), przygotowano i przekazano Podręcznik do profilowania pomocy, zawierający instrukcję prowadzenia wywiadu i pomagania bezrobotnym w przypadku problemów z udzieleniem odpowiedzi, wystosowano do PUP pismo zachęcające do zmian profilu pomocy jeśli jest to uzasadnione.

Przeanalizowane studia przypadków wskazują, że proces profilowania odbywa się, co do zasady, zaraz po rejestracji bezrobotnego w urzędzie. Ułatwia to organizację całego procesu w urzędzie, choć zauważa się również, że bezrobotni mogą się czuć przytłoczeni ilością informacji podczas rejestracji i profilowania, co utrudniać może rozumienie przez nich sytuacji, w jakiej się znajdują.

Warunki w badanych w ramach studiów przypadku PUP nie pozwalają na zachowanie dyskrecji w procesie profilowania (często odbywa się to w obecności innych pracowników PUP lub innych bezrobotnych). Może to wpływać na zachowania i odpowiedzi bezrobotnych. Niemniej ze względów lokalowych nie ma możliwości zapewnienia intymności w tym procesie. Z drugiej strony zwiększa to poczucie bezpieczeństwa osób profilujących w przypadku niespodziewanych reakcji osób profilowanych.

Profilowanie pomocy trwa z reguły 10-15 minut, choć czas potrzebny na przeprowadzenie profilowania zależy w dużym stopniu od kompetencji i postawy bezrobotnego (w skrajnych przypadkach może trwać i godzinę). To jak długo trwa proces zależy również od przyjętej strategii profilowania pomocy – czy jest to proces powiązany z rejestracją bezrobotnego czy raczej element diagnozy sytuacji osoby bezrobotnej – „profilowanie pogłębione”, które jest jedną z opisanych poniżej strategii.

Za profilowanie pomocy odpowiadają pracownicy PUP pełniący funkcję doradcy klienta, którzy w zależności od strategii przyjętej w danym urzędzie mogą być pracownikami kluczowymi (np. doradcami zawodowymi/pośrednikami pracy), jak i osobami rejestrującymi bezrobotnych (patrz: Rozdział 5.4. Zmiany organizacyjne w PUP-doradcy klienta).

To jak przebiega proces profilowania pomocy i jaki są jego efekty zależy w dużym stopniu od przyjętej strategii w urzędzie lub przez osoby odpowiedzialne za profilowanie pomocy. W praktyce pracownicy PUP odpowiedzialni za przeprowadzenie procesu mogą stosować zróżnicowane strategie. Należy zauważyć, że przyjęte strategie mogą różnić się nawet w ramach jednego urzędu oraz że ten sam pracownik PUP może stosować elementy różnych strategii.

Przeprowadzone w ramach badania studia przypadków wskazują na następujące strategie:

- profilowanie jako proces techniczny,

- profilowanie jako element diagnozy – „profilowanie pogłębione”,
- prymat profilu drugiego,
- profilowanie dostosowane do oczekiwań bezrobotnego.

Pierwsza strategia zakłada, że **profilowanie pomocy jest procesem technicznym, często połączonym z rejestracją bezrobotnego**. W tym kontekście, proces przebiega niezależnie od preferencji bezrobotnego czy oceny potrzeb bezrobotnego przez osobę profilującą. W sytuacji, kiedy osoba bezrobotna jest niezadowolona z wyniku profilowania nie prowadzi to bezpośrednio do zmiany profilu ze względu na automatyzm procesu. W konsekwencji niezadowolenie klientów PUP z przypisanego profilu może prowadzić do prób wyrejestrowywania celem zmiany profilu, co zwiększa obciążenie pracą osób odpowiedzialnych za profilowanie. Ta strategia preferowana jest przez osoby mniej doświadczone (np. osoby rejestrujące), które z założenia nie będą przygotowywać IPD, ani pracować dalej z bezrobotnym jako doradcy klienta.

Profilowanie pomocy może być traktowane jako element diagnozy. W tym przypadku poprzedzać może je swobodna rozmowa, która pozwala doradcy klienta zorientować się w sytuacji bezrobotnego i tak pokierować następnie procesem, by jego wyniki odpowiadały zarówno oczekiwaniom osoby bezrobotnej, jak i wstępnej ocenie sytuacji osoby bezrobotnej dokonanej przez doradcę klienta. W takiej sytuacji profilowanie pomocy traktowane jest jako początek całego procesu opieki nad bezrobotnym sprawowanej przez doradcę klienta. Ułatwia to poznanie podopiecznego, późniejsze przygotowanie IPD, jak i skraca kolejne spotkania z bezrobotnym. Strategię tę preferują doświadczeni pracownicy PUP, którzy patrzą na cały proces kompleksowo. Rozwiązanie, zgodnie z którym profilowaniem pomocy zajmują się doradcy klienta/pracownicy kluczowi pozwala już w trakcie profilowania rozpocząć proces aktywizacji zawodowej. Z drugiej strony można zauważyć, że w przypadku osób z dużym doświadczeniem zawodowym profilowanie pomocy nie jest koniecznym narzędziem ułatwiającym pracę z bezrobotnym. Może być traktowane jako rozwiązanie sztuczne, dodatkowy obowiązek, który niewiele zmienia w przyjętym od lat podejściu do pomocy bezrobotnym.

Jedną ze strategii jest **próba przypisania z założenia, jak największej liczby osób bezrobotnych do profilu drugiego**, w którym jest najwięcej możliwości wsparcia. Warto zauważyć, że taka strategia może być również elementem innych strategii. Takie podejście pozwala uniknąć ograniczonego zakresu wsparcia dla osób z przypisanym profilem III, a w konsekwencji konieczności zmian profilu, w sytuacji gdy pojawi się możliwość zaadresowania jakiegoś instrumentu dla osoby znajdującej się w profilu III. W profilu I i III pozostają osoby, które ewidentnie nie potrzebują pomocy urzędu pracy (np. znalazły pracę i czekają na jej podjęcie lub z różnych powodów nie są całkowicie zainteresowane jej podjęciem). Strategię tą obrazuje poniższy cytat:

Jak mi się trafi trójka, szczerze panu powiem, i osoba mi nic nie mówi o świadczeniu przedemerytalnym, to też zawsze dopytuję, patrzę, ile mają lat pracy. Rzadko zostawiam tą trójkę. Chyba że widzę, że osoba jest naprawdę taka, że nie nadaje się,

żeby iść gdziekolwiek na rozmowę kwalifikacyjną, że potrzebuje jakiegoś wsparcia albo doradcy zawodowego, albo jakiegoś ośrodka innego. To wtedy ją zostawiam. A tak to staram się zawsze zmienić na ten profil drugi.

IDI, PUP, doradca klienta

Takie podejście ogranicza jednak użyteczność procesu profilowania, który ma prowadzić do intensyfikacji wsparcia dla osób, którym PUP w największym stopniu jest w stanie pomóc w wejściu na rynek pracy.

Jedną z przyjętych strategii jest **dostosowywanie profilu do oczekiwań bezrobotnego**. W strategii tej zakłada się, że kluczowe jest dopasowanie profilu do sytuacji klienta i jego oczekiwań, co do form pomocy udzielanych przez urząd. Nadany już profil jest także zmieniany w razie potrzeby zgodnie z żądaniami bezrobotnych. Stąd kluczowe staje się dla tej strategii jak najlepsze odczytanie intencji klienta już w trakcie pierwszego spotkania, tak aby unikać ryzyka zmian, gdyż te obciążają dodatkową pracą urzędników oraz przysparzają trudności administracyjnych. Dla przykładu:

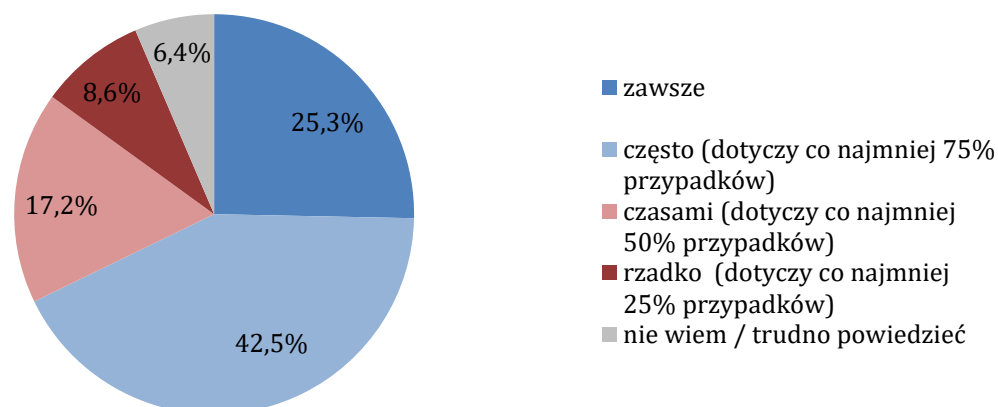
Klient mówi, że chce iść na staż, to się z nim tak rozmawia, żeby wyszedł II profil.

IDI, PUP, doradca klienta

Takie podejście wynikać może zarówno ze złych doświadczeń związanych z niedopasowaniem profilu a w konsekwencji niezadowolenia bezrobotnego z wyników procesu, jak i uzasadniane może być „ludzkim” podejściem do klienta, które nie polega na algorytmach.

Jak widać z wyników badania CAWI podejście uwzględniające oczekiwania bezrobotnego dotyczące oferty PUP przy ustalaniu profilu jest popularne wśród PUP. 67,8% respondentów badania wskazała, że zawsze lub często uwzględnia oczekiwania bezrobotnego przy profilowaniu. Przy czym, zauważyć należy, że może to być odczytywane jako wsłuchiwanie się w potrzeby osób bezrobotnych i wykorzystywane również przy profilowaniu pogłębianym.

Wykres 14. Czy przy ustalaniu profilu pomocy uwzględniane są oczekiwania bezrobotnego dotyczące skorzystania z oferty PUP?



Źródło: CAWI (n=233)

Taka strategia może również dotyczyć procesu przeprofilowania. Dla przykładu w sytuacji, gdy bezrobotny umówiony jest z pracodawcą i musi być w danym profilu, żeby skorzystać z danego instrumentu, to pracownicy PUP stosujący taką strategię nie przeszkadzają bezrobotnym w realizacji ich celów:

Jeżeli ta osoba ma możliwość skorzystania, jeżeli jest pracodawca, to jak jej możemy odmówić, czy np. chodzi o jakieś dodatkowe szkolenia, czy kształcenie, to wtedy wnioskuję o ponowne ustalenie profilowe i my wtedy..., no zawsze idziemy na rękę osobie bezrobotnej, bo to nie ma sensu żeby jej w takiej sytuacji nie pomóc.

IDI, PUP, Dyrektor/Zastępca Dyrektora

To, jaka strategia stanie się dominująca w urzędzie zależy w dużym stopniu od tego, jak urząd podszedł do kwestii organizacji całego procesu, w tym komu powierzona została funkcja doradcy klienta i kto w związku z tym przeprowadza profilowanie pomocy oraz w jakim stopniu pracownicy są obciążeni obsługą klienta (ile osób przypada na jednego doradcę klienta). Na przyjętą strategię i sposób prowadzenia wywiadów wpływa również w dużym stopniu wcześniejsze doświadczenie osób odpowiedzialnych za profilowanie pomocy (inaczej podchodzą do sprawy pełniący funkcję doradcy klienta: doradca zawodowy, czy pośrednik pracy, a jeszcze inaczej osoba odpowiedzialna za rejestrację bezrobotnych).

Jedna z przyjętych strategii profilowania została opisana w ramce poniżej.

Przykład strategii profilowania pomocy w jednym z badanych PUP

Pracownicy PUP poprzedzają profilowanie krótką rozmową. Pytają o sytuację zawodową, wykształcenie, doświadczenie, oczekiwania wobec PUP. Ta krótka rozmowa pozwala osobie bezrobotnej przełamać lody i ograniczyć też stres związany z rejestracją w urzędzie pracy. Pracownicy zwracali uwagę, że osoby rejestrujące się w PUP często są zagubione, nie rozumieją jeszcze całego procesu – rozmowa z doradcą pozwala im opanować choć częściowo tę sytuację.

Równocześnie rozmowa ta jest pomocna przy samej procedurze profilowania. Pracownicy PUP podkreślają, że jest to okazja do lepszego zdiagnozowania sytuacji bezrobotnego i poznania jego

oczekiwań, co pozwala trafniej przypisać go do odpowiedniego profilu.

Staramy się, żeby określanie tego profilu pomocy nie było takie typowo... Rozmowa urzędnicza. Żeby od tej osoby wyciągnąć coś więcej, czego ona potrzebuje, czego oczekuje, jakie ma plany swoje na przyszłość, wszystkie jakieś jej ograniczenia zdrowotne, rodzinne, osobiste. Staramy się jak najwięcej informacji uzyskać od osoby.

IDI, PUP, doradca klienta

(...) ja na przykład przez profilowaniem pytam osoby, jakie chciałyby wykonywać zawody, jakie oferty pracy chciałyby dostać, czy jakieś szkolenie, czy też nie, to ja też już mam tutaj na niektóre pytania odpowiedzi. Te osoby, gdybym zadała wprost to pytanie, nie wiedziałyby, o co chodzi, co tu odpowiedzieć. Ale wtedy ja przypominam, pani mówiła tu o jakimś szkoleniu, o jakim? Tak że już mam taką odpowiedź.

IDI, PUP, doradca zawodowy

W drugim cytacie podkreśla się, że w trakcie tej rozmowy wstępnej pozyskiwane są informacje, które potem są wykorzystywane w trakcie profilowania – pozwalają doradcy zweryfikować potem odpowiedzi na zadane pytanie.

Pracownik PUP zwykle nie odczytuje wprost pytań kwestionariusza – zdaniem rozmówców, bezrobotni mieliby kłopoty z odpowiedzią na pytania zadane w taki sposób, jak zostały zapisane. Pytania te nie uwzględniają niskiego poziomu kompetencji części bezrobotnych. Dlatego też zwykle rozmowa przypomina wywiad swobodny. Pracownik PUP dopytuje, tłumaczy, zdarza się również, że naprowadza na właściwą odpowiedź na podstawie informacji uzyskanych w trakcie wstępnej rozmowy.

Doradcy klienta, z którymi prowadzony był wywiad, starają się dostosować profil do oczekiwań klienta. Istniejąca procedura stwarza im dzisiaj taką możliwość: po zakończeniu procesu, a przed zatwierdzeniem, istnieje możliwość zmiany profilu. Wymaga to jednak uzasadnienia. Zmiany te polegają przede wszystkim na przenoszeniu osób z pierwszego lub trzeciego profilu do drugiego, w ramach którego jest najwięcej możliwości wsparcia.

Ale są przypadki, że faktycznie zmieniam. Czasami jest tak, że jest osoba w profilu numer jeden, osoba młoda, po szkole, bez doświadczenia. Zero doświadczenia. Wiem, że w uzasadnionym przypadku może skorzystać ze stażu, z bonów stażowych. Ale różnie tutaj bywa. Wtedy bardziej się kieruję właśnie ku dwójce. Żeby były wszystkie te formy pomocy [dostępne – przyp. aut].

IDI, PUP, doradca klienta

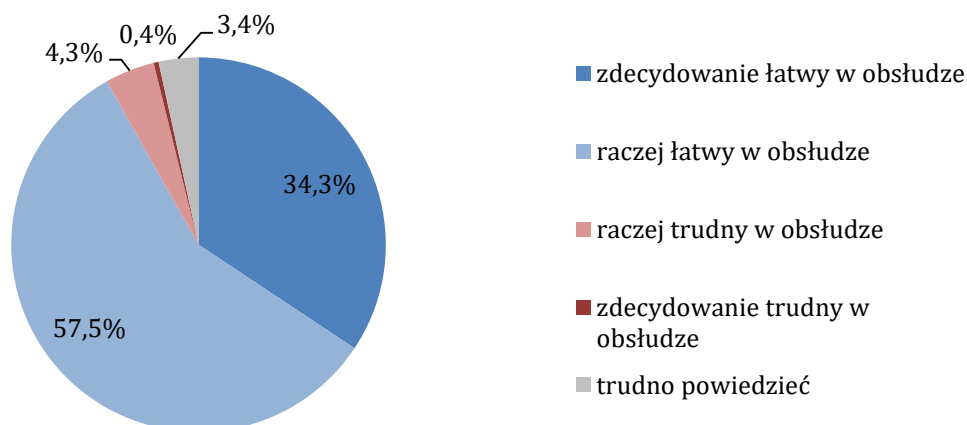
Opisana procedura umożliwia:

- Elastyczne podejście do profilowania – pracownik PUP ma możliwość odejścia od wyników automatycznego profilowania i uwzględnienia dodatkowych czynników,
- Zachowanie autonomii pracownika – pracownik ma cały czas poczucie wpływu na wynik zastosowania procedury,
- Ogranicza ryzyko nietrafnego przyporządkowania danej osoby do profilu pomocy, dzięki czemu przypadku ponownego profilowania (czy to z inicjatywy bezrobotnego, czy też pracownika PUP) są sporadyczne.

6.2.2 Ocena kwestionariusza do profilowania pomocy

Narzędzie do profilowania (czyli kwestionariusz do profilowania oraz odpowiednie oprogramowanie) w opinii osób profilujących jest łatwe i szybkie w obsłudze. Nawet jeśli pojawiały się początkowo trudności związane z korzystaniem z narzędzia, to zostały one już rozwiązane. Zdecydowana większość respondentów badania CAWI odpowiedziała, że kwestionariusz służący profilowaniu pomocy dla bezrobotnych jest zdecydowanie łatwy lub raczej łatwy w obsłudze.

Wykres 15. Jak ocenia Pan/i kwestionariusz służący profilowaniu pomocy dla bezrobotnych? (n=233)

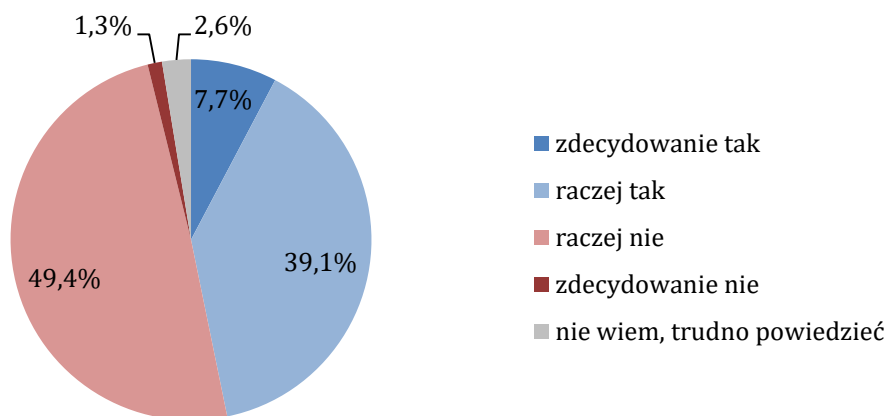


Źródło: CAWI (n=233)

Co do konstrukcji samego formularza z pytaniami, jasności pytań i kompletności odpowiedzi respondenci wywiadów w PUP formułowali zróżnicowane opinie. To, czy pytania są zrozumiałe, a w konsekwencji również to, czy proces profilowania przebiega sprawnie, w dużym stopniu zależy od poziomu kompetencji osoby bezrobotnej. Z jednej strony pojawiały się opinie, że co do zasady pytania są proste i zrozumiałe, a konstrukcja kwestionariusza przejrzysta, z drugiej strony zwracano uwagę na konieczność przeformułowania pytań ze względu na trudności z ich zrozumieniem przez osoby bezrobotne czy trudności w odpowiedzi na pytania.

Prawie 47% respondentów badania CAWI odpowiedziało pozytywnie na pytanie: Czy bezrobotni mają trudności z odpowiedzią na pytania?

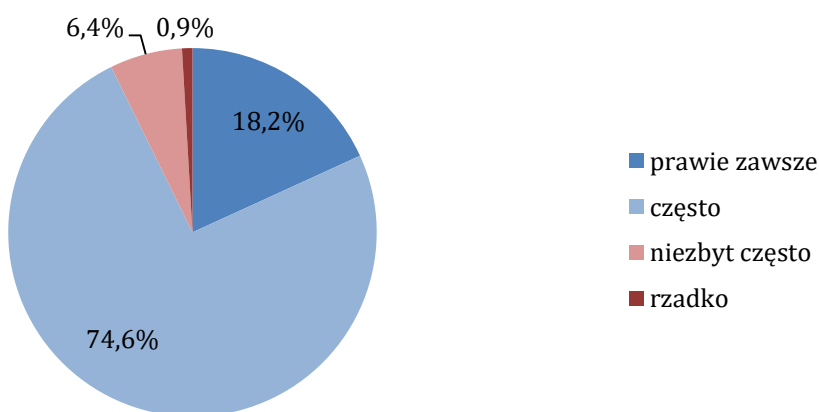
Wykres 16. Czy bezrobotni mają trudności z odpowiedzią na pytania?



Źródło: CAWI (n=233)

Spośród osób, które twierdziły, że bezrobotni mają problem z odpowiedzią na pytania, zdecydowana większość respondentów badania CAWI wskazała, że bezrobotni potrzebują pomocy w odpowiedzi na pytania (np. naprowadzania, podpowiadania).

Wykres 17. Jak często bezrobotni potrzebują pomocy w odpowiedzi na pytania (np. naprowadzania, podpowiadania)?



Źródło: CAWI (n=110)

W trakcie wywiadów z pracownikami PUP odpowiadającymi za profilowanie pomocy pojawiały się zastrzeżenia dotyczące:

- niejasności niektórych pytań,
- zbyt mało rozbudowanych kafeterii odpowiedzi,
- problemów z trafnością i spójnością przypisania osób do profili.

Pojawiające się trudności z przeprowadzeniem profilowania dotyczą niektórych pytań, na które odpowiedź sprawia trudność osobom bezrobotnym. W badaniach jakościowych wskazano, że są to następujące pytania:

- *Co jest Pan/Pani w stanie zrobić w celu zwiększenia swoich szans na podjęcie pracy?*
- *Proszę wskazać przyczyny utrudniające Pani/Panu podjęcie pracy.*

- *Co jest głównym powodem Pana/Pani rejestracji w urzędzie pracy?*
- *Co poza uzyskaniem dochodu skłania Pana/Panią do podjęcia pracy?*
- *Czy posiadając ubezpieczenie zdrowotne z innych źródeł/z innego tytułu zarejestrowałby/ałaby się Pan/Pani w urzędzie pracy?*

Przedstawione pytania były również najczęściej wskazywane w badaniu CAWI jako sprawiające trudność osobom bezrobotnym. Ostatnie z pytań uznawane jest również jako pytanie podchwytliwe, które budzi zdziwienie bezrobotnych. Pojawiła się również opinia, że pytanie o gotowość do podjęcia pracy za minimalne wynagrodzenie jest niepotrzebne, gdyż z założenia generuje odpowiedź nieprawdziwą, bo osoby bezrobotne co do zasady odpowiadają na to pytanie twierdząco niezależnie od faktów.

Pojawiają się również zastrzeżenia dotyczące kompletności kafeterii odpowiedzi na pytania w kwestionariuszu. Przykładem jest kafeteria odpowiedzi na pytanie: *Jakie ma Pan/Pani możliwości kontaktu z urzędem pracy i potencjalnymi pracodawcami?*, gdzie brakuje odpowiedzi o możliwości osobistego kontaktu, który jest preferowany przez część bezrobotnych. Niezależnie od tego typu uwag w wywiadach z pracownikami PUP pojawiła się słuszna opinia dotycząca tego, że nie da się tak rozbudowywać menu, żeby uchwycić wszystkie możliwe rozwiązania:

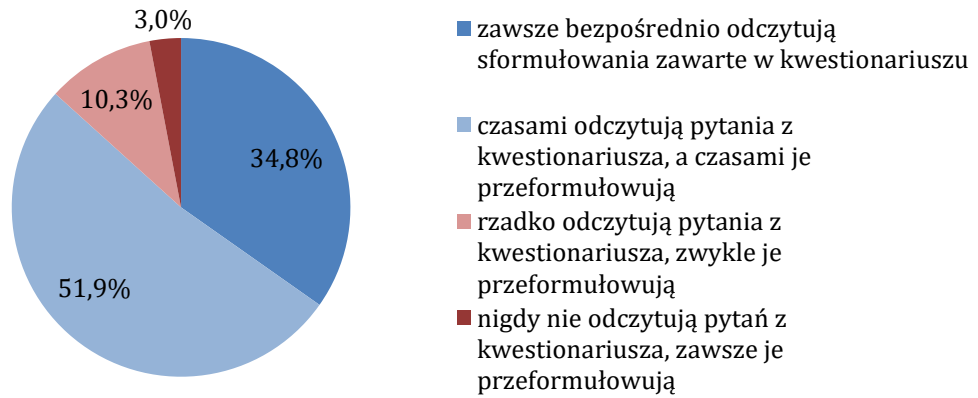
Brakuje odpowiedzi, aczkolwiek tych odpowiedzi, jakby było ze dwa razy tyle, to też by zawsze brakowało, bo każdy człowiek ma inną sytuację i każdy ma inne jakieś swoje potrzeby i inne odpowiedzi na te pytanie.

IDI, PUP, doradca klienta

W odpowiedzi na problemy związane z niejasnością części pytań, część pracowników PUP przeformułuje, wyjaśnia znaczenie pytania, a przypadku, gdy bezrobotny ma trudności z odpowiedzią, naprowadza na odpowiedzi z kafeterii, starając się równocześnie nie podawać konkretnych odpowiedzi z kafeterii. Rodzi to jednak niebezpieczeństwo wpływania na trafność procesu profilowania. Pracownicy badanych PUP zdawali się być świadomi, że nie powinni ingerować w ten proces, bo może ich to narażać o oskarżenia o manipulowanie wynikami. Niemniej, nie widzą innej możliwości przeprowadzenia procesu w sposób komfortowy dla osób bezrobotnych, a strategia wyjaśniania pytań i naprowadzania na odpowiedzi wydaje się co do zasady sprawdzać.

Większość respondentów badania CAWI wskazała, że czasami lub zawsze przeformułuje pytania z kwestionariusza.

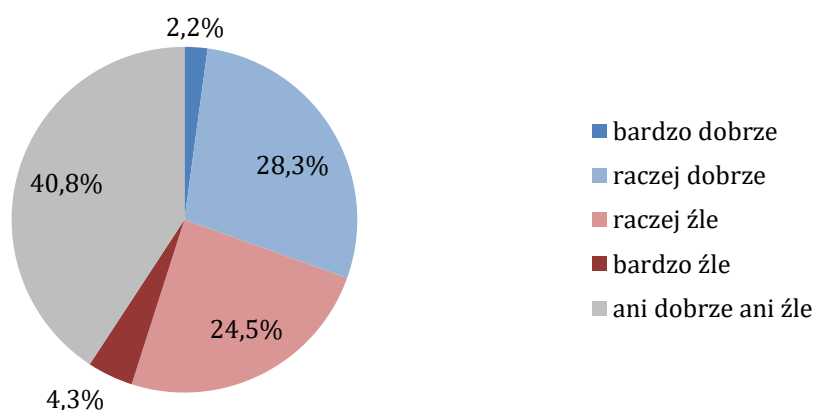
Wykres 18. W jaki sposób doradcy klienta zadają pytania zawarte w kwestionariuszu?



Źródło: CAWI (n=233)

Na wyniki procesu profilowania wpływają również sami bezrobotni, którzy mają możliwość zapoznania się z pytaniami z kwestionariusza i przygotowania do rozmowy, gdyż informacje na ten temat są dostępne w Internecie. Trudno w tym kontekście oceniać trafność czy rzetelność narzędzia, gdyż bezrobotni odpowiadają w takiej sytuacji tak, aby uzyskać oczekiwany profil. Z drugiej strony, bezrobotni nie znają odpowiedzi na pytania i algorytmu ich obliczania, w związku z czym wyniki profilowania nie zawsze spełniają ich oczekiwania. W ocenie trafności narzędzia utrudnieniem są przyjęte strategie profilowania. W przypadku, gdy urzędnicy starają się z założenia przypisać jak największą liczbę osób do profilu II trudno oceniać trafność tego narzędzia. Trudności w ocenie trafności narzędzia potwierdzają wyniki badania CAWI (przy czym zauważyć należy, że ocena trafności oparta jest w tym przypadku na subiektywnych opiniach pracowników PUP a nie obiektywna ocena rzetelności narzędzia, jak w przypadku metod stosowanych przez MRPiPS (metodą Cronbacha).

Wykres 19. Jak ocenia Pan/i trafność narzędzia do profilowania w określaniu profilu pomocy dla bezrobotnego ? (n=233)



Źródło: CAWI (n=233)

Pojawiały się jednak opinie, że narzędzie trafnie przypisuje pomoc do bezrobotnego w sytuacji gdy bezrobotni odpowiadają zgodnie z prawdą. Respondenci zwracali również

uwagę, że klienci odpowiadają trafnie na pytania, choć czasami mijają się z prawdą, aby uzyskać, to czego oczekują od urzędu, przede wszystkim ubezpieczenie zdrowotne.

Jednym z zauważonych w trakcie badań jakościowych trudności w profilowaniu jest brak spójności wyników profilowania¹¹:

(...) czemu dwie takie same osoby mniej więcej, o tym samym doświadczeniu, podobnie odpowiadając, mają różne profile pomocy. Bo tak się tam nam zdarza, to jest nasze doświadczenia.

IDI, PUP, doradca klienta

W jednym z badanych PUP zauważono, że przyczyną mogą być wprowadzone zmiany algorytmu przyporządkowania do poszczególnych profili, które wpłynęły na wyniki profilowania.

6.2.3 Autonomia pracownika PUP w procesie

Na etapie profilowania autonomia pracownika PUP jest, co do zasady, dość duża. Może on przyjmując własną strategię profilowania, poprzedzić wywiad swobodną rozmową, wyjaśniać pytania, nakierowywać na odpowiedzi. Pracownicy często ze swojego doświadczenia wiedzą, że dana osoba powinna być w innym profilu niż został jej automatycznie przyporządkowany. W takiej sytuacji, mimo automatyzmu mechanizmu mogą na niego wpłynąć w trakcie zaznaczania odpowiedzi, po zakończeniu wywiadu a przed zatwierdzeniem profilu poprzez zmianę profilu z podaniem uzasadnienia oraz po zatwierdzeniu profilu przez przeprofilowanie.

W strategiach profilowania pomocy opartych na założeniu dostosowania profilu do potrzeb i oczekiwań klienta autonomia pracownika jest ograniczona oczekiwaniami klienta. Jak to opisał jeden z respondentów – jeśli klientowi nie podoba się profil, to trzeba go zmienić:

Czasem się trafi jakiś awanturnik, co ma III profil. A chce jednak mieć II. Nigdy nie pracował, nigdy się nie zgłaszał, ale chce mieć II profil po prostu dla zasady. Wtedy nie mamy wyjścia, musimy zmienić.

IDI, PUP, doradca klienta

Zdaniem respondentów badań jakościowych profilowanie ogranicza autonomię pracowników na dalszych etapach pracy z klientem. Dotyczy to przede wszystkim przyporządkowania form pomocy do poszczególnych profili, co, w opinii niektórych pracowników PUP objętych badaniem jakościowym nie pozwala wystarczająco elastycznie reagować na sytuację klienta. Jeśli przypisany profil nie odpowiada oczekiwaniom lub zmieniającej się sytuacji osoby bezrobotnej, trzeba poczekać aż zostanie przeprofilowana,

¹¹ Przy czym zauważyć należy, że z informacji uzyskanych od MRPiPS wynika, że w przypadku identycznego zestawu odpowiedzi nie ma takiej możliwości, żeby profil pomocy był inny. Natomiast w przypadku nieznacznych różnic w układzie odpowiedzi jest to naturalna rzecz zważywszy na 3 przedziały punktowe, które przypisane są do poszczególnych profili pomocy, w związku z tym, czasami różnica 1 pkt może decydować o innym profilu pomocy.

żeby zaoferować jej określony instrument. Należy jednak zaznaczyć, że obowiązujące przepisy pozwalają w każdej chwili ponownie ustalić profil pomocy w sytuacji, gdy zmieni się sytuacja bezrobotnego.

6.2.4 Podmiotowość bezrobotnego w procesie

We wszystkich badanych w ramach studiów przypadku powiatowych urzędach pracy bezrobotny informowany jest przed rozpoczęciem wywiadu o tym, co oznacza profilowanie pomocy, czemu służy i jakie są konsekwencje przypisania do danego profilu.

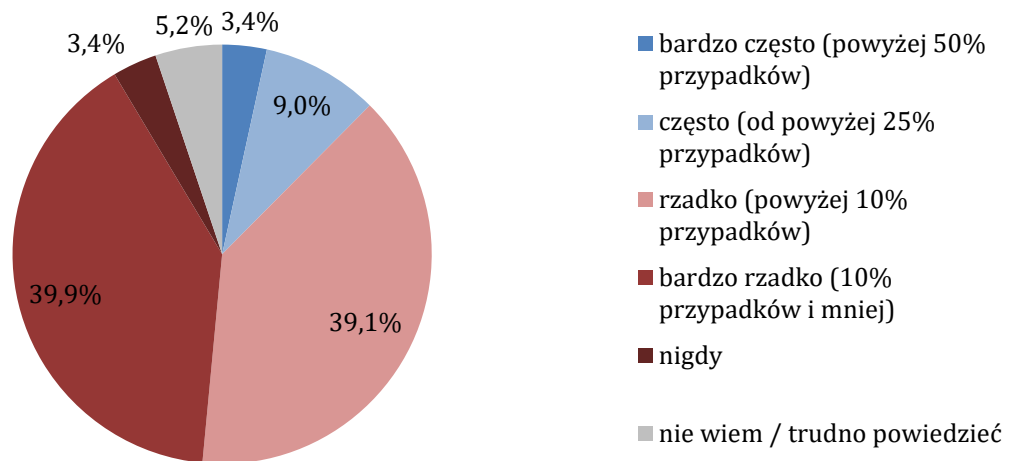
Tłumaczymy, co to jest profilowanie, po co je robimy, na jakiej podstawie jest ten profil określany. (...) Że to wszystko wpływa na ten profil pomocy. I że to 16 pytań, które zawsze ja mówię, że to są pytania ustalone dla wszystkich osób bezrobotnych, w całej Polsce takie same. I każdy, kto się rejestruje, taki zestaw dostaje. I jak skończy, ja mówię, który profil i w związku z tym z czego osoba może korzystać.

IDI, PUP, doradca klienta

Również po zakończeniu procesu bezrobotny informowany jest (pisemnie lub ustnie) o wyniku profilowania i związanych z tym skutkach. W niektórych urzędach bezrobotni uzyskują również broszurę zawierającą informacje na temat zakresu wsparcia przewidzianego w ramach danego profilu pomocy. Bezrobotni, co do zasady, nie uzyskują natomiast wglądu w kwestionariusz wypełniany przez pracownika odpowiedzialnego za profilowanie pomocy. W zależności od przyjętej strategii jeśli bezrobotny jest niezadowolony z wyników procesu może otrzymać przed zatwierdzeniem profilu możliwość zmiany odpowiedzi na pytania celem zmiany profilu. W przypadku strategii bazowania na automatycznych wynikach, strategia zmiany profilu może być omawiana z doradcą klienta dopiero po zakończeniu procesu profilowania.

Na częstotliwość zmiany profilu przed zatwierdzeniem wskazują następujące wyniki badania ilościowego. Jak widać, do zmian profilu przed zatwierdzeniem dochodzi raczej rzadko.

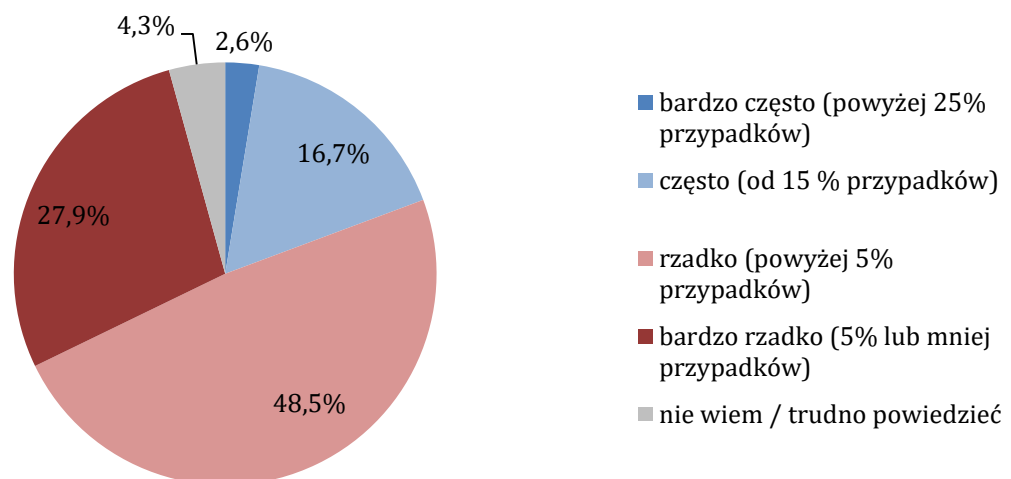
Wykres 20. Jak często profil pomocy jest zmieniany przed zatwierdzeniem profilu w trakcie wywiadu (n=233)



Źródło: CAWI (n=233)

Bezrobotni są również informowani o możliwości poddania się ponownemu profilowaniu, gdyby zmieniła się ich sytuacja. W takiej sytuacji zdarza się, że Indywidualne Plany Działania (IPD) są przygotowywane na krótsze okresy, żeby szybciej przeprowadzić kolejne profilowanie pomocy. Z badań jakościowych wynika, że pracownicy PUP starają się, co do zasady, reagować elastycznie na przypadki losowe tak, by osoby bezrobotne rzeczywiście poszukujące zatrudnienia nie były ograniczone ramami poszczególnych profili. Jak wydać z wyników badania CAWI do przeprofilowania nie dochodzi w tej chwili zbyt często.

Wykres 21. Jak często dochodzi do ponownego ustalenia profilu pomocy dla bezrobotnego? (n=233)



Źródło: CAWI (n=233)

Pomimo tego, że jak wynika z badań jakościowych bezrobotni są informowani o procesie profilowania przed i po jego zakończeniu pojawiają się opinie, że część klientów PUP nie do końca rozumie w czym bierze udział (ze względu na to że jest sytuacja trudna, stresowa). Czasami konsekwencje profilowania docierają do bezrobotnego dopiero w trakcie rozmowy o przygotowanym przez doradcę klienta przy udziale osoby bezrobotnej Indywidualnym

Planie Działania. Stąd pojawiają się rekomendacje, by zdecydowanie rozdzielić proces rejestracji i profilowania, tak by nie następowały one bezpośrednio po sobie. Wówczas klient lepiej rozumie swoją sytuację i można go trafniej przypisać do profilu. Takie rozwiązanie może jednak komplikować kontakt między osobą bezrobotną a urzędem i można by to traktować jako wyjątek od reguły dostosowując indywidualnie do sytuacji bezrobotnego (np. gdy bezrobotny jest bardzo zdenerwowany).

6.2.5 Dostęp do usług i instrumentów rynku pracy dla bezrobotnych z ustalonym III profilem pomocy

Badania jakościowe wskazują, że najstarszym elementem reformy jest wsparcie dla osób, którym przypisano III profil pomocy. W przypadku tych osób dostęp do pomocy oferowanej przez PUP jest ograniczony przede wszystkim ze względu na trudności z uruchomieniem takich form wsparcia jak PAI czy program specjalny oraz ze skorzystaniem z usług aktywizacyjnych zleconych agencjom zatrudnienia. Dostęp do doradztwa zawodowego jest również ograniczony do uzasadnionych przypadków. Kłóci się to z zasadą powszechnego dostępu do usług doradztwa:

Ja w ogóle nie rozumiem, jak w sytuacji, kiedy jest pełna dostępność tych usług, zapisana ustawowo, i jest powiedziane, że pierwszy i trzeci profil korzystać z doradcy zawodowego może tylko w uzasadnionych przypadkach.

IDI, ekspert

Bezrobotni z ustalonym III profilem, zgodnie z założeniami reformy polityki rynku pracy, mieli korzystać ze wsparcia w ramach Programu Aktywizacja i Integracja (PAI). W przeprowadzonych badaniach ilościowych wynika, że 58% PUP biorących udział w badaniu nie realizowało PAI w 2015 roku. Studia przypadków zrealizowane w ramach projektu wskazują, że jedną z przyczyn leżących u podstaw nieuruchomienia PAI w badanych urzędach są trudności związane z nawiązaniem współpracy z urzędami gmin, ośrodkami pomocy społecznej (OPS) i organizacjami pozarządowymi w tym zakresie. A przykład zrealizowanego w Warszawie Programu Aktywizacja i Integracja pokazuje, że kluczem do sukcesu w przypadku tego programu jest przede wszystkim partnerska współpraca między służbami zatrudnienia, ośrodkami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi¹². Brak zainteresowania współpracą wynika przede wszystkim z braku środków finansowych w gminach na PAI.

W badaniach ilościowych respondenci wskazywali jako główne przyczyny nieuruchomienia PAI brak zainteresowania programem ośrodków pomocy społecznej (32,9% respondentów) i organizacji pozarządowych (18,8%) oraz koncentrację pracowników PUP na innych zadaniach (14,4%). Jako inne przyczyny najczęściej wymieniano brak zainteresowania i środków

¹² Wnioski wyciągnięte na podstawie: W. Adach, *Stolica walczy o przywrócenie wykluczonych na rynek pracy*, „Rynek Pracy” Numer 2/2015 (155).

finansowych gmin na tego typu zadania lub brak zainteresowania gmin pracami społecznie użytecznymi.

Respondenci z badanych PUP wskazywali na niską efektywność zatrudnieniową PAI. Wynikać to ma z dwóch wzajemnie powiązanych przyczyn. Po pierwsze do PAI kierowane są osoby, których poziom mobilności jest bardzo niski ze względu na słabo rozwinięty transport publiczny lub obowiązki opiekuńcze tych osób. Dla nich podjęcie pracy w pełnym wymiarze jest niemożliwe. Natomiast stosunkowo chętnie uczestniczą one w warsztatach aktywizacyjnych lub podejmują zajęcia dorywcze, w niepełnym wymiarze czasu pracy. Po drugie, zdaniem respondentów, skuteczność PAI jest raczej niska, ponieważ przez 2 miesiące nie sposób pomóc osobom ze złożonymi problemami zdrowotnymi czy psychologicznymi. Niemniej, warto zauważyć, że program może nie zamykać się w okresie dwumiesięcznym i trwać łącznie do pół roku. Z drugiej strony trudno oczekiwać od PAI, jako programu skierowanego do osób z trzecim profilem pomocy, wysokich wskaźników efektywności. W tym przypadku sukcesem zdaje się zakończenie programu przeprofilowaniem do II profilu części uczestników.

Trudności z przeprowadzeniem PAI po stronie realizatorów wiążą się z kolei z niejednorodnością grup. Kluczową kwestią dla sukcesu PAI w tym aspekcie jest proces rekrutacji przeprowadzany przez OPS, który pozwolić powinien na wyłonienie grup w miarę jednorodnych i zarazem rokujących powrót na rynek pracy. Choć zwraca się uwagę na to, że powiązanie PAI z pracami społecznie użytecznymi stanowi utrudnienie dla organizacji warsztatów w ramach PAI, równocześnie podkreślić trzeba wagę tego elementu dla podnoszenia kompetencji osób bezrobotnych do udziału w rynku pracy.

Pozytywnie oceniana jest możliwość organizacji PAI w cyklach trzy razy po dwa miesiące, o ile rzeczywiście następuje co dwa miesiące weryfikacja osób uczestniczących w programie. Pozwala to na zwiększenie efektywności programu dzięki temu, że po każdym cyklu dwumiesięcznym część osób uczestniczących może zostać przeprofilowana lub skierowana do innego wsparcia np. do działań aktywizacyjnych realizowanych przez agencje zatrudnienia. Równocześnie pojedyncze dwumiesięczne PAI już są zbyt krótkimi programami, żeby oczekiwać tutaj dobrych efektów.

Trudnością w organizacji PAI zarówno po stronie PUP, jak i organizacji pozarządowych jest konieczność stosowania zasad i trybu określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W tym przypadku, organizacje pozarządowe wypełniają wnioski konkursowe, które nie są dostosowane do tego konkretnego programu, a powiatowe urzędy pracy napotykać na trudności z zastosowaniem procedur, których nie znają.

W danych MRPiPS podana jest liczba osób uczestniczących w pracach społecznie użytecznych w ramach PAI na koniec każdego miesiąca 2015. Według danych dla 12 miesięcy 2015 r. i 2 miesięcy 2016 roku przeciętnie w tego typu wsparciu uczestniczyło 0,2% bezrobotnych z ustalonym III profilem. Osoby uczestniczące w pracach społecznie

użytecznych w ramach PAI w tym okresie stanowiły średnio prawie 5% wszystkich uczestników prac społecznie użytecznych.

Tabela 4. Skala uczestnictwa w PAI

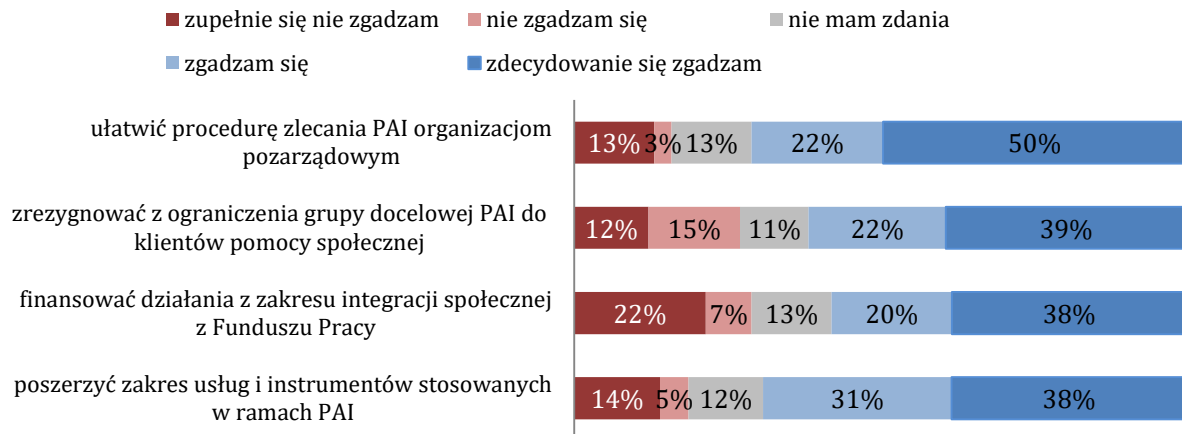
	Liczba osób uczestniczących w pracach społecznie użytecznych w ramach PAI	Odsetek osób z ustalonym III profilem uczestniczących w pracach społecznie użytecznych w ramach PAI
2015		
Styczeń	9	0,00%
Luty	13	0,00%
Marzec	320	0,06%
Kwiecień	900	0,18%
Maj	1 320	0,27%
Czerwiec	1 387	0,29%
Lipiec	1 298	0,28%
Sierpień	1 445	0,31%
Wrzesień	1 478	0,32%
Październik	1 593	0,35%
Listopad	774	0,18%
Grudzień	46	0,01%
2016		
Styczeń	37	0,00%
Luty	139	0,03%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRPiPS

Osoby uczestniczące w pracach społecznie użytecznych w ramach PAI stanowiły średnio prawie 5% wszystkich uczestników prac społecznie użytecznych.

Propozycje zmian w PAI wskazane w badaniu ilościowym dotyczyły przede wszystkim, ułatwienia zlecenia PAI organizacjom pozarządowym, poszerzenia zakresu usług i instrumentów stosowanych w ramach PAI, zrezygnowania z ograniczenia grupy docelowej PAI do klientów pomocy społecznej oraz finansowania działań z zakresu integracji społecznej z Funduszu Pracy. Rozkład odpowiedzi między te propozycje prezentuje poniższy wykres.

Wykres 22. Jakie zmiany powinny być wprowadzone?



Źródło: CAWI (n=107)

Inne główne propozycje zgłaszane z inicjatywy respondentów badania dotyczyły:

- ustawowego zobowiązania OPS do współpracy z PUP przy realizacji PAI,
- podniesienia stawki godzinowej na prowadzenie zajęć (zbyt niska powoduje brak zainteresowania organizacji Programem),
- umożliwienia finansowania kosztów dojazdu na zajęcia z integracji społecznej oraz kosztów wyżywienia,
- finansowania integracji społecznej realizowanej przez OPS z Funduszu Pracy bez konieczności finansowania tego typu działań przez gminy,
- łączenia różnych form wsparcia, poszerzenia zakresu stosowanych instrumentów, elastycznego dostosowywania form wsparcia do grupy bezrobotnych,
- ustalenia podstawowego czasu trwania PAI na trzy miesiące z możliwością dalszego przedłużania,
- wprowadzenie jednego cyklu PAI trwającego 6 miesięcy,
- ustanowienia stypendiów dla uczestników działań z zakresu integracji społecznej.

Program Aktywizacja i Integracja nie jest jedynym instrumentem, z którego korzystać mogą osoby z ustalonym III profilem pomocy. Zgodnie z zapisami Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy osoby te mogą również korzystać z programów specjalnych. Niemniej także tutaj pojawiają się problemy z ich organizacją, przede wszystkim ze względu na koncentrację urzędów na realizacji innych zadań (opinia prawie 45% respondentów badania CAWI) oraz na trudność z zebraniem grupy osób bezrobotnych chętnych do udziału w programie (prawie 12% respondentów). W 2015 roku tylko 34% PUP biorących udział w badaniu CAWI realizowało programy specjalne.

Badania przeprowadzone wśród PUP wskazały na dodatkowe przyczyny tego, że powiatowe urzędy pracy nie realizowały dotychczas programów specjalnych:

- brak pracodawców chętnych do współpracy,
- mało elastyczne kryteria określone przez MRPIPS,

- wymagana zbyt wysoka efektywność zatrudnieniowa oraz związana z tym obawa przed nieosiągnięciem wskaźników efektywności, skutkującym niekwalifikowalnością środków,
- duża kosztowność programów specjalnych przy małej efektywności,
- braki kadrowe powodujące brak możliwości wdrażania takiego programu, gdyż wymaga on dużo większego nakładu pracy, ciągłego monitorowania z uwagi na bardzo trudną grupę bezrobotnych,
- duże trudności w zidentyfikowaniu tzw. "elementów specyficznych",
- brak uzasadnienia do realizacji programów na lokalnym rynku pracy,
- zbyt wygórowane wymagania dotyczące realizacji programu oraz wyłaniania grup bezrobotnych.

Niemniej, przykład jednego z PUP, gdzie realizowany był program specjalny wskazuje, że mogą one kończyć się sukcesem.

Przykład jednego z programów specjalnych realizowanych dla osób z III profilu

W 2015 badany PUP zorganizował program specjalny, który objął ok. 22 osób – do 30. roku życia, bez kwalifikacji. Program oferował: 1) określanie potencjału zawodowego, 2) warsztaty aktywizacyjno-motywacyjne, w tym spotkanie z psychologiem, 3) szkolenie służące podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, 4) dla połowy osób przewidziano staże. Jak szacuje respondent, te osoby, które były na stażach wszystkie lub prawie wszystkie zdobyły zatrudnienie. Program był sukcesem również dlatego, że – jak wynika z obserwacji respondenta – jego uczestnicy naprawdę zaczęli zmieniać swoje nastawienie, zmieniła się in plus ich motywacja. Pozytywnym efektem było również zbudowanie relacji między uczestnikami, którzy są ze sobą w kontakcie, dzielą się swoimi sukcesami na rynku pracy, co mocno motywuje ich kolegów z programu.

Jeśli chodzi o korzystanie z usług agencji zatrudnienia zgodnie z mechanizmem zlecenia działań aktywizacyjnych to dotychczas ograniczeniem była skala tych usług. Nie wszystkie województwa zrealizowały przetargi na tego typu usługi w 2015 roku, a liczba powiatów objętymi tym mechanizmem jest również ograniczona.

W związku z ograniczonym wsparciem dla osób z przypisanym profilem III pomocy pojawia się ryzyko, że stosowana procedura profilowania będzie w praktyce dyskryminować osoby znajdujące się w trudniejszej sytuacji, np. osoby z utrudnionym dojazdem do pracy, opiekujące się osobami zależnymi. Sytuacje te mogą być interpretowane jako brak gotowości do pracy i przesądzać o zakwalifikowaniu do profilu III:

No więc teraz dlaczego, jak osoba przychodzi i mówi, że ma pracodawcę i chce iść na staż, no sprofilować ją inaczej? Bo na przykład nie ma dojazdu albo jest niepełnosprawna i faktycznie może nie powinna być w tej dwójce? No tak, ale każdy stara się, no i myślę, że u nas tak to profilowanie wygląda, nie? Że raczej profiluje się, żeby też ta osoba była usatysfakcjonowana z profilu, jaki zostanie jej nadany, nie?

IDI, PUP, kierownik CAZ

Serce mi się kroi, gdy są na przykład osoby zarejestrowane w trzecim profilu pomocy, które na przykład chciałyby pójść do pracy, ale mają problem z dojazdem. Bo tutaj głównie są takie osoby, tak.

IDI, PUP, doradca zawodowy

Grupa osób trafiających do profilu III może być bardzo zróżnicowana wewnątrz, jak wskazuje charakterystyka opisana poniżej w ramce.

Charakterystyka trzeciego profilu pomocy (opracowana przez MRPiPS na podstawie analizy statystycznej danych (N = 2 043 778) z PUP):

- Najczęściej osoba powyżej 50 roku życia lub od 30 do 39 roku życia, kobieta lub mężczyzna (brak znaczących różnic w udziale), która posiada wykształcenie gimnazjalne i poniżej lub zasadnicze zawodowe lub średnie zawodowe oraz często nie ma doświadczenia zawodowego w przeciągu ostatnich 5 lat. Może to być jednak również osoba posiadająca ponad roczne doświadczenie zawodowe.
- Przeważnie nie zna języka obcego, a jeśli zna to w podstawowym lub słabym stopniu.
- Przeważnie nie posiada orzeczenia o niepełnosprawności, a jeżeli posiada to stopień lekki albo umiarkowany.
- Jej czas pozostawania bez pracy jest zazwyczaj dłuższy niż 24 m-ce, chociaż może to być również osoba, która poza rynkiem pracy jest krócej niż 6 m-cy lub nigdy nie pracowała.
- Najczęściej nie odmówiła nigdy propozycji pomocy urzędu pracy, a jeśli odmówiła to najczęściej miało to miejsce raz lub dwukrotnie.
- Zazwyczaj nie posiada aktualnych uprawnień zawodowych przydatnych na lokalnym rynku pracy. Zdarza się natomiast, że posiada umiejętności przydatne na lokalnym rynku pracy.
- Najczęściej mieszka na wsi, w małym lub średnim mieście. Pomimo tego, przeważnie ma możliwość dojazdu do miejsca pracy środkami transportu zbiorowego lub własnym pojazdem, Czasami jednak wskazuje na brak takiej możliwości.
- Jako główne przyczyny utrudniające podjęcie pracy wymienia ograniczenia zdrowotne, brak dyspozycyjności - opieka nad osobą zależną (dziecko, osoba starsza), brak odpowiednich ofert pracy, nieodpowiedni wiek. Sporadycznie może też wskazywać na brak przyczyn utrudniających podjęcie pracy.
- Często twierdzi, że ma szansę znaleźć pracę przy pomocy urzędu pracy ale czasami wskazuje również, że nie ma szans na znalezienie pracy i że to urząd pracy powinien ją w tym wyręczyć.
- Najczęściej deklaruje, że głównym powodem rejestracji w urzędzie pracy jest uzyskanie prawa do ubezpieczenia zdrowotnego. Sporadycznie powodem tym może być uzyskanie pomocy w podjęciu pracy rozumiana jako otrzymanie odpowiedniej oferty pracy, uzyskanie świadczenia przedemerytalnego lub zasiłku dla bezrobotnych albo ubieganie się o pomoc społeczną.
- Zdarza się, że podejmuje samodzielne działania w celu znalezienia pracy. Jeśli podejmuje taką aktywność to najczęściej poprzez korzystanie z pomocy znajomych, rodziny, przeglądanie ogłoszeń o pracy w Internecie i umawianie się z pracodawcami, Unika natomiast udziału w targach pracy, korzystania z pomocy agencji zatrudnienia, czy działania w ramach wolontariatu, stażu lub praktyki.
- Przeważnie nie potrafi przygotować samodzielnie dokumentów aplikacyjnych i w związku z tym nie robiła tego w przeciągu ostatniego miesiąca.

- Najczęściej nie jest gotowa nic zrobić w celu zwiększenia swoich szans na podjęcie pracy. Czasami tylko jest gotowa podwyższyć/uzupełnić posiadane kwalifikacje, przekwalifikować się do pracy w innym zawodzie, zwiększyć swoją własną aktywność w poszukiwaniu pracy lub podjąć pracę w niepełnym wymiarze. Nie jest natomiast skłonna dojeżdżać do pracy powyżej 1,5 h w jedną stronę, zmienić miejsce zamieszkania, podjąć pracę poniżej kwalifikacji, czy rozpocząć działalność gospodarczą.
- Mając do wyboru podjęcie pracy za minimalne wynagrodzenie lub pozostawanie bez pracy przeważnie wybiera pozostawanie bez pracy lub podjęcie pracy ale pod pewnymi warunkami. Sporadycznie wybiera również w takiej sytuacji pozostawanie bez pracy.
- Przeważnie jest gotowa kontaktować się z urzędem pracy nie częściej niż raz na miesiąc lub jeszcze rzadziej. Może jednak zdarzać się gotowość do kontaktu tak często jak urząd będzie chciał coś zaproponować.
- Poza uzyskaniem dochodu do podjęcia pracy skłania ją przede wszystkim konieczność utrzymania siebie i/lub rodziny. Często jednak nic poza uzyskaniem dochodu nie skłania jej do podjęcia pracy. Zdarza się nawet, że uzyskanie dochodu nie motywuje jej do podjęcia pracy.
- Przeważnie nie jest w stanie określić od kiedy może podjąć pracę lub obwarowuje to pewnymi warunkami. Sporadycznie jest gotowa podjąć pracę od zaraz.
- Często deklaruje, że pomimo możliwości uzyskania prawa do ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu zarejestrowałaby się w urzędzie pracy.

Do kontaktu z urzędem pracy lub pracodawcami wykorzystuje najczęściej telefon komórkowy, zdecydowanie rzadziej email oraz komunikatory internetowe. Zdarza się też, że nie ma żadnej możliwości kontaktowania się z urzędem pracy i pracodawcami.

Część z osób, którym przypisano profil III nie jest zainteresowanych żadną formą aktywizacji, jednak niektóre chciałyby skorzystać z pomocy, jednak mają utrudniony dostęp ze względu na brak transportu lub chorobę.

W tej sytuacji pomoc doradcy klienta skierowana do osób z trzecim profilem pomocy może ograniczać się do przygotowania IPD i zapewnienia ubezpieczenia zdrowotnego, może jednak również obejmować inne dodatkowe działania:

- doradztwo zawodowe (indywidualne i grupowe) w uzasadnionych przypadkach,
- przekazywanie informacji o realizowanych przez inne instytucje projektach,
- pomoc w przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej,
- kierowanie do zatrudnienia socjalnego,
- kierowanie do podjęcia zatrudnienia w spółdzielni socjalnej,
- działania aktywizacyjne zlecone przez PUP lub WUP,
- przekazywanie informacji o ofertach pracy.

W tym ostatnim przypadku, choć jest to rozwiązanie nieprzewidziane Ustawą, to pojawiały się opinie, że osoby z III profilem powinny bezwzględnie również mieć dostęp do ofert pracy (w szczególności tych niezwiązanych z subsydiami):

O ile mogę się zgodzić z tym, że względu na bariery, z którymi się spotykają, czyli ze względu na oddalenie od rynku pracy wynikające z ich postaw, powiedzmy ocenia się,

że nie jest zasadne i racjonalne wprowadzenie środków publicznych na ich aktywizację, bo oni i tak za chwilę do nas wrócą, o tyle nie zgodzę się, że została ograniczona dostępność do ofert pracy.

IDI, PUP, Dyrektor

Respondentów badania CAWI wymienili następujące dodatkowe usługi lub inne instrumenty rynku pracy, które powinny być kierowane do osób z ustalonym III profilem pomocy (przedstawione w kolejności od najczęściej wskazywanych):

- pośrednictwo pracy,
- prace społecznie użyteczne (bez powiązania z PAI lub programami specjalnymi),
- roboty publiczne,
- staże i szkolenia,
- doradztwo zawodowe (bez uzasadniania przypadków).

Rzadziej wskazywano konieczność zapewnienia dostępu osobom z przypisanym III profilem do wszystkich usług i instrumentów rynku pracy lub zapewnienie takiego samego zakresu wsparcia jak w profilu II (20 wskazań na 330 propozycji). Bardzo rzadko (7 wskazań na 330 propozycji) proponowano likwidację jakichkolwiek form wsparcia dla tego profilu.

6.2.6 Ogólna ocena rozwiązania

Ogólna ocena rozwiązania płynąca z badań jakościowych jest niejednoznaczna. Z jednej strony doceniane jest ukierunkowanie wsparcia, z drugiej strony krytykowane nadmierne usztywnienie profili pomocy (zakresu instrumentów, które można oferować bezrobotnym), w szczególności w zakresie możliwego wsparcia w ramach profilu III.

Wśród pozytywnych skutków wprowadzenia profilowania zauważonych w trakcie badania jakościowego wymienia się:

- ułatwienie diagnozowania potrzeb osób bezrobotnych,
- lepsze dostosowanie instrumentów do potrzeb osób bezrobotnych,
- koncentrację wsparcia na osobach z II profilem czy zwiększenie intensywności pracy z osobami w II profilu,
- lepsze poinformowanie bezrobotnego o dostępnej ofercie,
- wsparcie autorefleksji bezrobotnego.

Wyniki badania ilościowego wskazują, że niekoniecznie są to korzyści występujące powszechnie. 37 % respondentów ankiety CAWI zgodziło się ze stwierdzeniem, że profilowanie pomocy ułatwia diagnozowanie potrzeb osób bezrobotnych (przeciw temu stwierdzeniu jest 50% ankietowanych, prawie 13% nie ma zdania), a tylko 23% respondentów stwierdziło, że profilowanie pomocy poprawiło dostosowanie form wsparcia do potrzeb bezrobotnych (przy 65% negatywnych odpowiedzi na to pytanie).

Choć niektórzy respondenci twierdzą, że profilowanie pomocy daje możliwość pewnego uporządkowania klientów PUP pod kątem chęci i motywacji do poszukiwania pracy oraz

wydzielenia tych osób, które faktycznie szukają pracy i tych, którym zależy jedynie na ubezpieczeniu zdrowotnym; to pojawiają się również opinie, że profilowanie pomocy nie rozwiązuje problemu osób, które rejestrują się dla uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego. Wynika to z tego, że nadal znajdują się oni pod opieką PUP. Jak zauważył jeden z ekspertów:

No tak, ale ono nie zmienia faktu, że na podstawie profilowania nie możesz go pozbawić statusu, bo on podpisał, że on jest zdolny i gotowy. (...) Natomiast tak, po pierwsze, profilowanie to nie jest profilowanie bezrobotnych. Profilowanie to jest profilowanie usług. W związku z tym z istoty swojej nie weryfikuje ono, czy człowiek jest zdolny i gotowy, tylko ono weryfikuje, co w danej sytuacji człowieka można mu zaoferować. Niejako z góry przyjmuje, że każdy jednak, tak jak podpisał, to jest zdolny i gotowy, tak? I tu mi się nasunął wniosek, że może by warto było stworzyć narzędzie do weryfikacji bycia zdolnym i gotowym.

IDI, ekspert

Stąd pojawiają się propozycje wydzielenia z III profilu osób, którym zależy jedynie na ubezpieczeniu zdrowotnym, którym nie jest potrzebne wsparcie urzędu i którzy nie chcą znaleźć zatrudnienia.

Część respondentów badań jakościowych uważa, że profilowanie pomocy jest rozwiązaniem sztucznym ze względu na to, że bezrobotni nauczyli się z niego korzystać, więc mogą nim sterować (np. wyrejestrowują się i rejestrują ponownie celem zmiany profilu). Dobrze charakteryzuje to wypowiedź dyrektor jednego z PUP:

(...) bezrobotni wiedzą już, na które mają jak odpowiedzieć, żeby nie wejść w trójkę na przykład. Wyszukaliśmy z trójki, żeby dać jeszcze, bo tam nam kogoś brakowało. To zaraz ktoś przychodził albo się wyrejestrowywał i ponowne profilowanie, żeby już dostać dwójkę, żeby go, broń Boże, tam nie skierować.

IDI, PUP, Dyrektor

Pojawiają się też opinie, że każdy system, który próbuje priorytetyzować wsparcie dla bezrobotnych ma swoje wady, gdyż niekoniecznie pozwala właściwie ocenić potrzeby danej osoby.. Z tego względu pojawiają się propozycje pozostawienia urzędowi dowolności w dopasowaniu instrumentów do indywidualnej sytuacji bezrobotnego:

Więc to, gdybym miała wybierać wolalabym bez profilowania, wsparcie dla każdej osoby bezrobotnej, które jest indywidualnie dostosowane do tego, co ona potrzebuje i łączenie tego z pracodawcą, który potrzebuje klienta, więc jeżeli musi zostać profilowanie to trochę je zmodyfikować, jeżeli jest możliwość wyrzucenia, wyrzucenie kategoryzowania osób.

IDI, PUP, Dyrektor

Nieraz wystarczy z człowiekiem porozmawiać tak naprawdę. I nieraz więcej się z niego, niż takie zadając pytania, dowiemy. (...) Po prostu każdy jest indywidualnością. To nie tak, że można sobie kogoś zaszufłdować.

IDI, PUP, Dyrektor

Ponadto, w badaniach jakościowych zwrócono uwagę na to, że profilowanie pomocy rozwinęło biurokrację. Samo profilowanie jest kolejną procedurą wymagającą dodatkowej dokumentacji, która multiplikuje się w przypadku konieczności zmiany profilu. W szczególności jest to uciążliwe w momencie, gdy kończy się okres objęty indywidualnym planem działania i konieczne jest ponowne profilowanie pomocy, nawet jeżeli nie zaszły żadne zmiany w sytuacji bezrobotnego. Sensowność procesu jest szczególnie podważana w przypadku strategii dostosowywania profilu do oczekiwań klienta:

Bzdurna procedura administracyjna, którą trzeba wykonać. Jest czasochłonna, a de facto i tak dopasowuje się profil do człowieka, żeby go nie skrzywdzić.

IDI, PUP, Dyrektor

Ale taką mam intuicję, że i to na pewno mi mówili urzędnicy z małych urzędów pracy, że oni znają tych ludzi, że przy mniejszej jakby natężeniu ruchu, to są przeważnie jakby problemy, które są dość jakby czytelne i jakby ta dodatkowa procedura niewiele tutaj wnosi, więc, no pytanie, bo wychodzi trochę tak, że ona tam, gdzie jest małe obciążenie pracą nie przydaje się, bo oni jakoś dobrze znają tych ludzi a tam, gdzie by miała coś wnieść, czyli gdzie tych ludzi jest dużo, jest dodatkową udręką, która też nic nie daje, bo robi się ją bardzo płytko, bardzo szybko.

IDI, ekspert

Respondenci badań jakościowych zauważali, że wprowadzenie profilowania, w szczególności na początku, kiedy konieczne było przeprowadzenie procesu dla wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych ograniczało czas poświęcany klientom w związku z różnymi formami aktywizacji, w szczególności w zakresie doradztwa zawodowego. Ograniczenie skali i zakresu doradztwa zawodowego jest ściśle powiązane z przypisaniem doradcom zawodowym funkcji doradcy klienta zajmującego się m.in. profilowaniem.

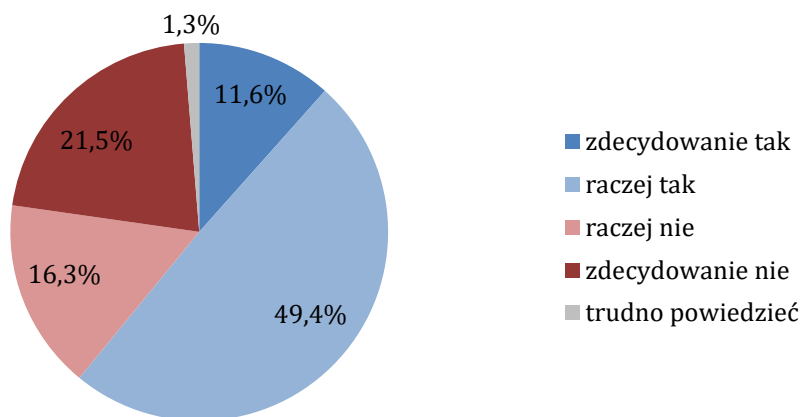
Tak że powiem tak, że po zmianie na pewno trochę się zmniejszyła rola doradcy zawodowego w urzędzie. To nas bolało bardzo z koleżanką, bo faktycznie ludzie mają taką potrzebę, żeby porozmawiać o swoich problemach, zobaczyć je z innej perspektywy, otrzymać jakieś wskazówki, jakąś pomoc. A gdy weszło właśnie profilowanie, gdy trzeba było do końca roku wszystkich sprofilować, to wie pan, jak to wyglądało. Taka mała masówka, żeby coś tutaj dostosować do tej ustawy, do przepisów, do regulaminów. Także wtedy doradztwo zawodowe... Naprawdę robiliśmy to, co konieczne. Czyli grupówki robiłyśmy, indywidualne porady, ale takie, gdzie trzeba było pokierować kogoś do lekarza medycyny pracy, zrobić test diagnozujący, takie z konieczności.

IDI, PUP, doradca zawodowy

Badania ilościowe wskazują, że nie był to jednak problem przejściowy (więcej na ten temat w rozdziale dotyczącym wprowadzenia funkcji doradcy klienta).

Niemniej, jeśli chodzi o zasoby niezbędne do przeprowadzania tego procesu, to w badaniu ilościowym większość respondentów (61%) wskazała, że liczba osób zajmujących się profilowaniem pomocy w urzędzie jest zdecydowanie lub raczej wystarczająca.

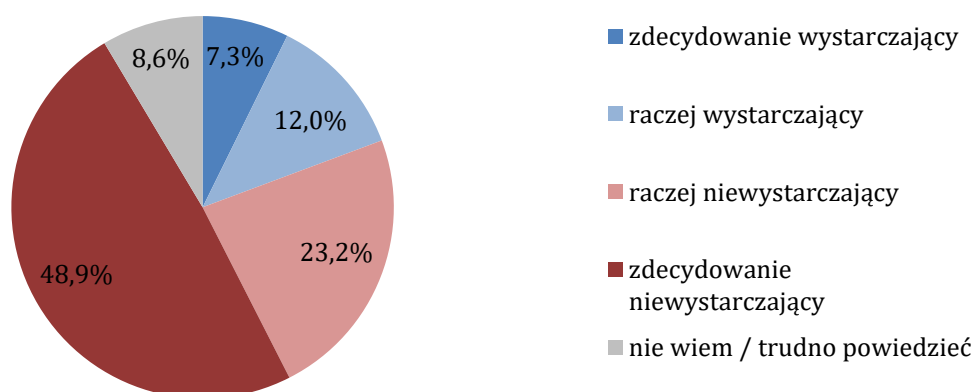
Wykres 23. Czy liczba osób zajmujących się profilowaniem pomocy w Państwa urzędzie jest wystarczająca w stosunku do liczby osób bezrobotnych?



Źródło: CAWI (n=233)

Większość rozmówców wskazywała również, że szczególnie kwestia wsparcia dla osób należących do III profilu wymaga rewizji ze względu na opisane powyżej trudności związane z uruchomieniem PAI, programów specjalnych, czy korzystania ze zlecenia usług aktywizacyjnych na zewnątrz. Wyniki badania CAWI wskazują, że większość biorących udział w badaniu PUP uważa, że zakres wsparcia oferowany osobom bezrobotnym z ustalonym III profilem pomocy jest zdecydowanie lub raczej niewystarczający (razem 72,1% respondentów).

Wykres 24. Czy zakres wsparcia oferowany osobom bezrobotnym z ustalonym III profilem pomocy jest:



Źródło: CAWI (n=233)

W badaniach jakościowych zauważono, że pracownicy PUP starają się podejmować różne dozwolone Ustawą działania celem wsparcia osób znajdujących się w III profilu. Nie

potwierdza to tezy Fundacji Panoptykon (2015), że pracownicy PUP postrzegają osoby z III profilem wyłącznie jako takie, które w praktyce nie są zainteresowane podjęciem pracy. Niemniej, podkreślić też należy, że jedną z konsekwencji profilowania może być negatywny odbiór przez osoby bezrobotne przypisania profilu III jako stygmatyzacji i zaliczenia do „gorszej kategorii”.

Opisane powyżej kwestie związane z przebiegiem procesu profilowania, podmiotowością bezrobotnych w tym procesie oraz autonomią pracowników PUP nie potwierdzają tezy sformułowanej przez Fundację Panoptykon dotyczącej **pogłębiania przez profilowanie pomocy asymetrii informacji** pomiędzy pracownikiem PUP a bezrobotnym. W badanych urzędach bezrobotni byli informowani o procesie, jego celach i skutkach. A rozmowy z osobami bezrobotnymi potwierdzały nie tylko, że takie informacje otrzymali, ale również, że rozumieją konsekwencje tego procesu. Przyjęte strategie profilowania wskazują na zróżnicowane podejście do upodmiotawiania bezrobotnych w tym procesie. Choć nie da się zaprzeczyć, że proces jest powiązany z asymetrią informacji, to jednak wydaje się, że pracownicy profilujący starają się tą asymetrię zmniejszać lub niwelować. Nie da się wykluczyć, że występują sytuacje opisane przez Fundację Panoptykon (tj. brak możliwości zareagowania, kiedy pracownik PUP źle zinterpretuje odpowiedź bezrobotnego czy kierowanie się przez osoby profilujące przy interpretacji odpowiedzi uprzedzeniami i stereotypami, np. wobec osób starszych czy też z niskim poziomem wykształcenia), jednak badania jakościowe tego nie potwierdzają.

Kolejnym zarzutem stawianym przez Fundację Panoptykon jest **bazowanie na automatycznych wynikach**. Z badań przeprowadzonych w ramach projektu wynika, że stosowane są zróżnicowane strategie profilowania, tylko jedną z nich jest bazowanie na automatycznych wynikach. Wykorzystywane w praktyce urzędów są również różne możliwości zmiany profilu (przed zatwierdzeniem profilu, w sytuacji gdy zmieni się sytuacja bezrobotnego, przeprofilowanie po krótszym niż standardowy okresie obowiązywania IPD).

Potwierdza się z kolei teza Fundacji Panoptykon dotycząca **iluzji standaryzacji**. Badania przeprowadzone przez Fundację wskazują, że PUP wypracowały różne strategie profilowania i dostosowały proces do swojej organizacji. Nie należy traktować tego jako zarzut, lecz naturalny proces zmiany organizacyjnej. Przebieg wywiadów wskazuje, że pracownicy odpowiadający za profilowanie pomocy często naprowadzają na odpowiedzi lub przeformułują pytania, aby ułatwić ich zrozumienie. Z założenia ma to ułatwić bezrobotnym przejście przez proces profilowania, ale w konsekwencji uniemożliwia pełną standaryzację procesu.

Potwierdza się, choć tylko częściowo **teza niedostatecznych zasobów PSZ** – zbyt małe środki finansowe na aktywne polityki rynku pracy, zbyt mała liczba kadry i niedostateczna infrastruktura stanowią realne ograniczenie możliwości świadczenia usług i instrumentów rynku pracy na szerszą skalę. Profilowanie pomocy nie zmieni tej sytuacji, jeśli ponad 95% bezrobotnych jest zakwalifikowanych do II lub III profilu. Niedostateczne zasoby kadrowe mogą powodować prymat strategii bazowania na automatycznych wynikach, w której

wywiady służące profilowaniu są krótkie i zwykle koncentrują się na zadawaniu prostych pytań, bez pogłębiania i próby zrozumienia faktycznych przyczyn trudności danej osoby co powoduje, że diagnoza jest powierzchowna i w praktyce może być błędna.

6.2.7 Wnioski i rekomendacje

Kwestia wprowadzenia Ustawą o profilowania nie poddaje się jednoznacznej ocenie. Choć w badaniach jakościowych zauważono występowanie pozytywnych efektów wprowadzenia profilowania związanych z ukierunkowaniem wsparcia na osoby z przyznanym II profilem, to występuje również wiele negatywnych skutków, z których najważniejszy dotyczy gorszego dostępu do usług i instrumentów PUP osób z III profilem pomocy.

Kwestią otwartą pozostaje, na ile słuszne jest utrzymanie całego procesu profilowania. Wnioski z badania wskazują, że pracownicy PUP stosują zróżnicowane strategie profilowania, z których tylko jedna - „profilowanie pogłębione” maksymalizuje zakładane przez nowelizację pozytywne efekty. Strategię tę podejmują jednak raczej pracownicy doświadczeni, którzy od lat stosują własne metody diagnozowania sytuacji osób bezrobotnych i którym profilowanie pomocy, co do zasady, nie jest przydatnym narzędziem do pracy z bezrobotnym. Ponadto, strategia ta wymaga czasu i zasobów. W sytuacji urzędu obciążonego pracą, realizacja prostszych i szybszych strategii sprawia, że korzyści ze stosowania profilowania są ograniczone, a nawet, że profilowanie pomocy staje się kolejnym obciążeniem dla urzędu. Niemniej, proces pomocny jest pracownikom PUP jako legitymizacja decyzji pracowników PUP oraz ułatwienie w procesie decyzyjnym związane z wyznaczeniem pewnych ścieżek wsparcia. Nie pozwala on jednak na rozwiązanie głównego problemu urzędów, jakim są osoby bezrobotne rejestrujące się w PUP wyłącznie dla uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego.

Same Powiatowe Urzędy Pracy dość krytycznie podchodzą do utrzymania tego mechanizmu w przyszłości. 37.61% uczestników badania CAWI uważa, że profilowanie pomocy powinno być utrzymane po wprowadzeniu istotnych modyfikacji, natomiast 45,3% sądzi, że mechanizm powinien być wycofany.

W związku z tym rekomendacje z badania dotyczą dwóch alternatywnych ścieżek zmian w Ustawie:

- a) modyfikacji dotychczasowego podejścia do profilowania pomocy
- b) całkowitej zmiany podejścia do profilowania pomocy.

Modyfikacja dotychczasowego podejścia do profilowania pomocy obejmuje następujące kwestie:

- zwiększenie przypisanego Ustawą zakresu wsparcia dla osób w III profilu,
- wprowadzenie ułatwień w sposobie realizacji Programu Aktywizacja i Integracja.

Zwiększenie dozwolonego zakresu wsparcia dla osób w III profilu powinno objąć, zgodnie z najczęściej wymienianymi propozycjami PUP, następujące instrumenty i usługi rynku pracy:

- pośrednictwo pracy,
- prace społecznie użyteczne (bez powiązania z PAI lub programami specjalnymi),
- roboty publiczne,
- staże i szkolenia,
- doradztwo zawodowe (bez uzasadniania przypadków).

Opinia PUP w tym zakresie jako urzędów bezpośrednio zaangażowanych we wsparcie osób bezrobotnych powinna być wiodącą wskazówką dla nowego katalogu usług i instrumentów rynku pracy przypisanych do profilu III pomocy. Zarazem rozszerzenie katalogu wsparcia dla osób w III profilu wymagałoby utrzymania zasady, że wskaźnik efektywności zatrudnieniowej i kosztowej nie obejmuje wsparcia kierowanego do III profilu. W związku z tym rekomendowanym rozwiązaniem jest liczenie wskaźnika nie na poziomie instrumentów, a na poziomie odbiorców wsparcia (patrz: rozdział Mechanizmy wynagradzania za efekty).

Przy czym, rekomenduje się również, aby zobligować powiatowe urzędy pracy do objęcia działaniami aktywizacyjnymi także pewnej części osób z przypisanym profilem III, poprzez określenie minimalnego wymaganego udziału osób w najtrudniejszej sytuacji wśród ogółu aktywizowanych.

Zwiększenie dozwolonego zakresu wsparcia dla osób z przypisanym III profilem pomocy oznacza przede wszystkim konieczność wprowadzenia rozszerzonego katalogu do art. 33 ust. 2c Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001, z późn. zm.).

Jeśli chodzi o sam Program Aktywizacja i Integracja, to choć nie stanowił on przedmiotu badania, to w trakcie badania pojawiły się liczne wnioski i rekomendacje, które można skutecznie wykorzystać dla wprowadzenia ułatwień w realizacji tego programu. **Należą do nich przede wszystkim następujące propozycje zmian:**

- ułatwienie procedury zlecenia PAI organizacjom pozarządowym (np. poprzez uniezależnianie uruchomienia procedury zlecenia od niezawarcia porozumienia z OPS oraz przygotowanie wytycznych MRPiPS dotyczących sposobu zlecenia działań w ramach PAI zgodnie z przepisami o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wraz z wzorem wniosku konkursowego dostosowanego do Programu),
- zrezygnowanie z ograniczenia grupy docelowej PAI do klientów pomocy społecznej,
- umożliwienie finansowania integracji społecznej realizowanej przez OPS wyłącznie z Funduszu Pracy (bez konieczności finansowania tego typu działań przez gminy),
- poszerzenie zakresu usług i instrumentów stosowanych w ramach PAI umożliwiające łączenie różnych form wsparcia i ich elastyczne dostosowanie do grup bezrobotnych,
- podniesienie stawki godzinowej na prowadzenie zajęć (zbyt niska powoduje brak zainteresowania organizacji Programem),
- umożliwienie finansowania kosztów dojazdu na zajęcia z integracji społecznej oraz kosztów żywienia.

Z technicznego punktu widzenia, choć nie dotyczy to zmian w samej Ustawie, to warto zauważyć, że kwestionariusz do profilowania wymaga modyfikacji dotyczących doprecyzowania lub usunięcia części pytań niezrozumiałych dla bezrobotnych oraz ewentualnego uzupełnienia menu odpowiedzi.

Alternatywna propozycja dotyczy całkowitej zmiany podejścia do profilowania. Badania jakościowe sugerują, że najlepsze efekty przynosi indywidualne podejście do każdego bezrobotnego realizowane przez doświadczonych doradców klienta bez sztynnego przypisania instrumentów do grup bezrobotnych. W związku z tym zmiana podejścia do profilowania dotyczy **traktowania profilowania wyłącznie jako procesu wspierającego podejmowanie decyzji w PUP, a nie jako proces z którym wiązałyby się konsekwencje prawne dotyczące dostępności usług i instrumentów przypisanych do profili pomocy.** Pozwalałoby to na wzmacnianie korzyści z tego procesu tj. poprawa diagnozowania, wsparcie refleksji bezrobotnego czy zwiększanie wiedzy o dostępnych usługach PUP nie usztywniając zarazem sposobu pracy z osobami bezrobotnymi.

Równocześnie, **oznaczałoby to uelastyczenie procesu poprzez odejście od ścisłego przyporządkowania zakresu wsparcia oferowanego przez PUP do poszczególnych profili.** W tym przypadku **rekomendowane jest wprowadzenie wytycznych MRPiPS** dotyczących preferowanego zakresu wsparcia dla poszczególnych grup osób objętych wsparciem PUP.

Jednocześnie, konieczne byłoby rozwijanie specjalnych ścieżek wsparcia dla osób w najtrudniejszej sytuacji w ramach MRPiPS przy współpracy między DRP i DPS. Przy tym działaniu można by wykorzystać wnioski z badania dotyczące zmian w realizacji PAI.

6.3 Zlecenie usług aktywizacyjnych

Zlecenie usług aktywizacji zawodowej bezrobotnych budzi szczególnie dużo kontrowersji i emocji. Dotyczy to zarówno zapisów nowelizacji Ustawy, jak też praktycznych aspektów wdrażania nowego rozwiązania.

Należy podkreślić, że zlecenie usług agencjom zatrudnienia było testowane w formie pilotaży. W praktyce mieliśmy do czynienia z dwoma niezależnymi eksperymentami:

- *Ekspres do zatrudnienia* – projekt innowacyjny, finansowany ze środków EFS, realizowany przez WUP w Krakowie,
- *Partnerstwo dla pracy* – projekt pilotażowy MPiPS, finansowany ze środków Funduszu Pracy, realizowany przez trzy WUP: mazowiecki, podkarpacki i zachodniopomorski.

Niestety rozwiązania ustawowe zostały przygotowane przed zakończeniem pilotaży, w związku z tym możliwe było tylko częściowe wykorzystanie ich doświadczeń przy projektowaniu zapisów Ustawy. Biorąc pod uwagę złożoność materii, niezwykle ważę szczegółowych rozwiązań, które mają wpływ na funkcjonowanie całego mechanizmu a także

nowatorski w polskich warunkach charakter, przyjęty sposób działania należy uznać za co najmniej niefortunny.

W niniejszym raporcie w wielu miejscach odwoływano się do doświadczeń z obu projektów, wychodząc z założenia, że wyciągnięte lekcje powinny być wykorzystane do dyskusji nad rozwiązaniami ustawowymi. I chociaż były one realizowane w odmiennej formule (projektu, a nie na podstawie przepisów Ustawy), to jednak dostarczają wielu cennych obserwacji i wniosków, które należy wykorzystać.

Podkreślić należy, że w analizie uwzględniono różne czynniki, które mają wpływ na sposób realizacji i tym samym skuteczność zapisów ustawowych. Takie szerokie, horyzontalne podejście jest w naszym mniemaniu niezbędne, aby zrozumieć złożony mechanizm zlecenia działań aktywizacyjnych i sposób ich wdrażania. I choć może to rodzić zarzut, że przedmiotem badania nie są precyzyjnie rozumiane zapisy Ustawy, to jednak pominięcie tych wątków prowadziło do zbyt fragmentarycznej oceny Ustawy.

W trakcie niniejszej ewaluacji projekty realizowane przez wojewódzkie urzędy pracy jeszcze trwały, **za wcześnie jest więc aby formułować zdecydowane wnioski na temat trafności, skuteczności, efektywności i użyteczności stosowanych rozwiązań**. Zakończyły się jednak oba pilotaże i dostępne są raporty z ich ewaluacji. Można też przyglądać się dotychczasowym doświadczeniom, dobrym i złym, z wdrażania rozwiązań ustawowych i na tej podstawie **formułować wstępne wnioski**, które jednak powinny być pogłębione w kolejnej ewaluacji, prowadzonej po zakończeniu obecnej tury umów.

Należy podkreślić, że ewaluacja tego elementu nowelizacji nie uwzględniała wywiadów z odbiorcami usług, co powinno być uwzględnione w przyszłości w ramach całościowej ewaluacji stosowanego rozwiązania.

6.3.1 Stan wdrażania

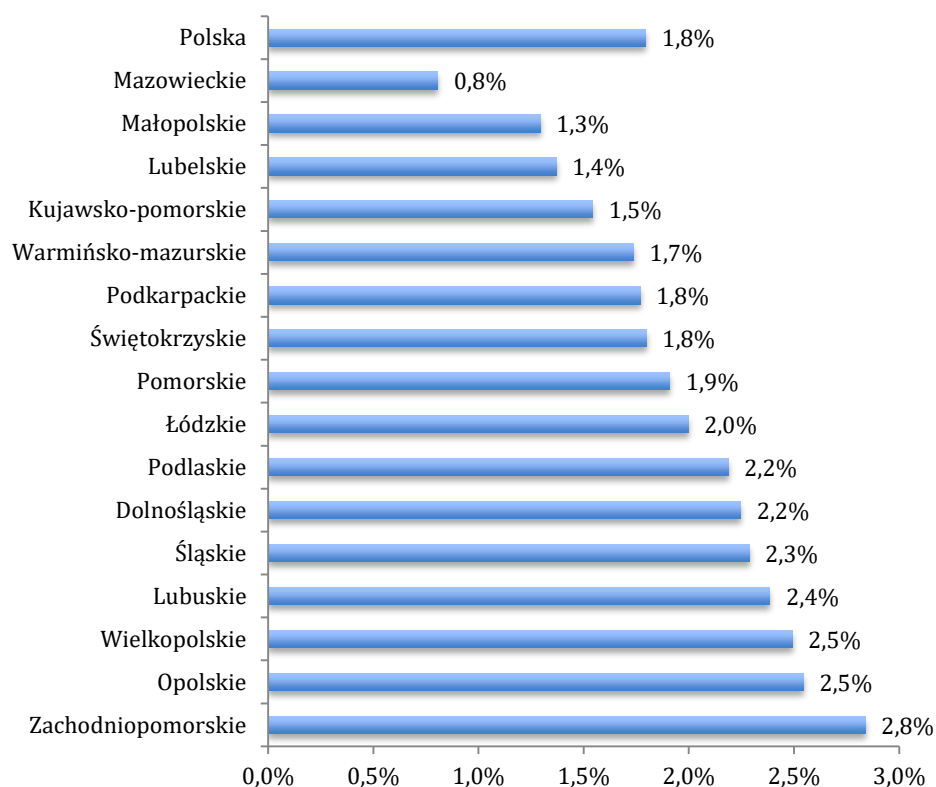
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzi kwartalny monitoring zlecenia działań aktywizacji zawodowej, co stanowi dobry punkt wyjścia do bardziej pogłębionych analiz.

Według danych MRPiPS, na koniec grudnia 2015 r. w 15 na 16 województw zostały podpisane umowy na zlecenie usług aktywizacyjnych. Ostatnia umowa, w województwie śląskim, została podpisana na początku 2016 r. 10 umów zostało podpisanych w I kwartale 2015, a kolejne 3 w drugim.

Skala działań aktywizacyjnych jest stosunkowo niewielka. Średnio planuje się objąć działaniami 1218 bezrobotnych w województwie, przy czym w poszczególnych województwach liczba bezrobotnych wahała się od 600 do 2200 osób. Łatwiej ocenić tę liczbę, jeśli ją porównamy z wielkością grupy docelowej, czyli liczbą osób długotrwale bezrobotnych. Jako punkt odniesienia przyjęliśmy liczbę osób długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2014 r. (przyjęto koniec roku 2014, bowiem to wtedy planowano działania aktywizacyjne). Liczba osób planowanych do skierowania do

działań aktywizacyjnych odpowiada średnio 1,8% długotrwale bezrobotnych na koniec 2014 r. Skala zlecania zadań jest zatem niewielka i nie należy spodziewać się, aby zastosowanie tego instrumentu mogło przynieść istotną, widoczną poprawę sytuacji na rynku pracy.

Wykres 25. Bezrobotni skierowani do działań aktywizujących jako odsetek osób długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych w PUP na koniec 2014 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MRPiPS

Podkreślić jednak należy, że zgodnie z art. 109 ust. 2a i 2b Ustawy, wielkość środków przeznaczonych na działania aktywizacyjne jest określana na podstawie wniosków Marszałków Województw. Niewielka skala wynika zapewne z ostrożności kluczowych aktorów, którzy chcą przetestować nowe rozwiązanie. Z drugiej strony niewielka skala projektów była podkreślana w wywiadach zarówno przez przedstawicieli WUP, jak i wykonawców. Zdaniem przedstawicieli WUP skala jest zbyt mała aby możliwe było odnotowanie zauważalnej zmiany na rynku pracy. Jest ona również zbyt mała w stosunku do kosztów obsługi zlecenia działań aktywizacyjnych, ponoszonych przez WUP i powiatowe urzędy pracy (o czym mowa jest dalej w dalszej części tego rozdziału). Z punktu widzenia wykonawców skala zlecania również jest zbyt mała, aby przychody z projektów mogły skompensować niezbędne nakłady (utworzenie punktów aktywizacji bezrobotnych, zatrudnienie i przeszkolenie personelu). Na podstawie doświadczeń pierwszych przetargów wskazane jest przeprowadzenie debaty pomiędzy kluczowymi interesariuszami na temat pożądanej skali zlecania działań aktywizacyjnych. Niezbędne jest również, po zakończeniu realizacji umów z realizatorami, dokonanie analizy finansowej całego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem kosztów jego obsługi po stronie urzędów pracy.

6.3.2 Osiągane efekty zatrudnieniowe

Z punktu widzenia celów nowego instrumentu, kluczowe znaczenie mają osiągnięte efekty. Prezentowane dane pochodzą z monitoringu prowadzone przez MRPiPS. Zgodnie z założeniami Ustawy, efekty działań realizatorów mierzone są dwa razy:

- wskaźnik skuteczności zatrudnieniowej, czyli odsetek osób, które rozpoczęły pracę i utrzymały ją co najmniej 14 dni – minimalna wartość tego wskaźnika, określona w umowach z realizatorami, wynosi 50%, a nieosiągnięcie tej wartości wiąże się z karami płaconymi przez wykonawcę,
- wskaźnik utrzymania zatrudnienia, mierzony 90 dni od podjęcia zatrudnienia, obliczany jest jako procent tych, którzy 90 dni po podjęciu zatrudnienia nadal pracowali, jego wartość minimalna również jest określana w umowach z realizatorami, a jej nieosiągnięcie wiąże się z karami płaconymi przez wykonawcę,

Dodatkowo, w ramach monitoringu, MRPiPS zbiera dan na temat odsetka osób, które utrzymały zatrudnienie przez 180 dni – w tym przypadku w umowach nie określa się jednak wartości minimalnej i nie występują kary za jej nieosiągnięcie.

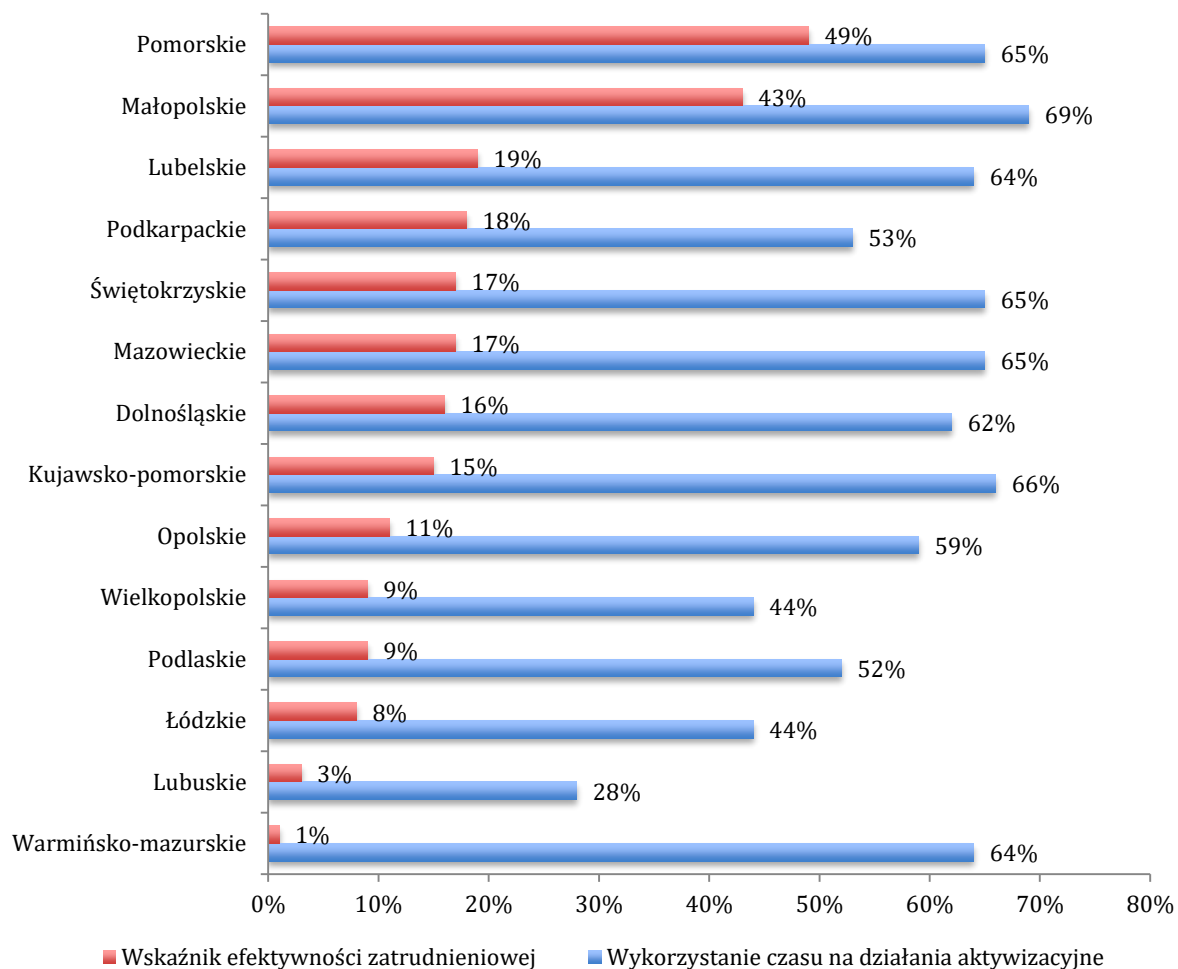
Oczywiście projekty się jeszcze nie skończyły, jednak w przypadku wielu województw trwają już na tyle długo, że możliwe jest wskazanie, w których województwa zapewne uda się osiągnąć zakładane efekty, a w których widoczne jest pewne ryzyko, że może się to nie udać.

Średni czas trwania kontraktu wynosi blisko dwa lata (683 dni), jednak należy odjąć od tej liczby 180 dni, w trakcie których monitorowane jest utrzymanie zatrudnienia. W efekcie na działania aktywizacyjne pozostaje średnio 403 dni, czyli ok. 15 miesięcy.

Porównanie sytuacji w poszczególnych województwach jest trudne, bowiem umowy z realizatorami zostały podpisane w różnych terminach, a w związku z tym różny jest poziom zaawansowania ich realizacji. Dlatego też proponuje się porównanie poziomu osiągnięcia zakładanych wskaźników do okresu aktywizacji, który został wykorzystany w projektach (według stanu na koniec grudnia 2015 r.).

W połowie województw wykorzystano już blisko dwie trzecie czasu na działania aktywizacyjne, jednak tylko w dwóch województwach wskaźnik efektywności zatrudnieniowej jest bliski poziomowi minimalnemu, określönemu w umowach z realizatorami. W pozostałych województwach osiągnane wskaźniki efektywności zatrudnieniowej są znacząco poniżej wartości minimalnej. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja w województwie warmińsko-mazurskim, w którym osiągnięto wskaźnik na poziomie 1%.

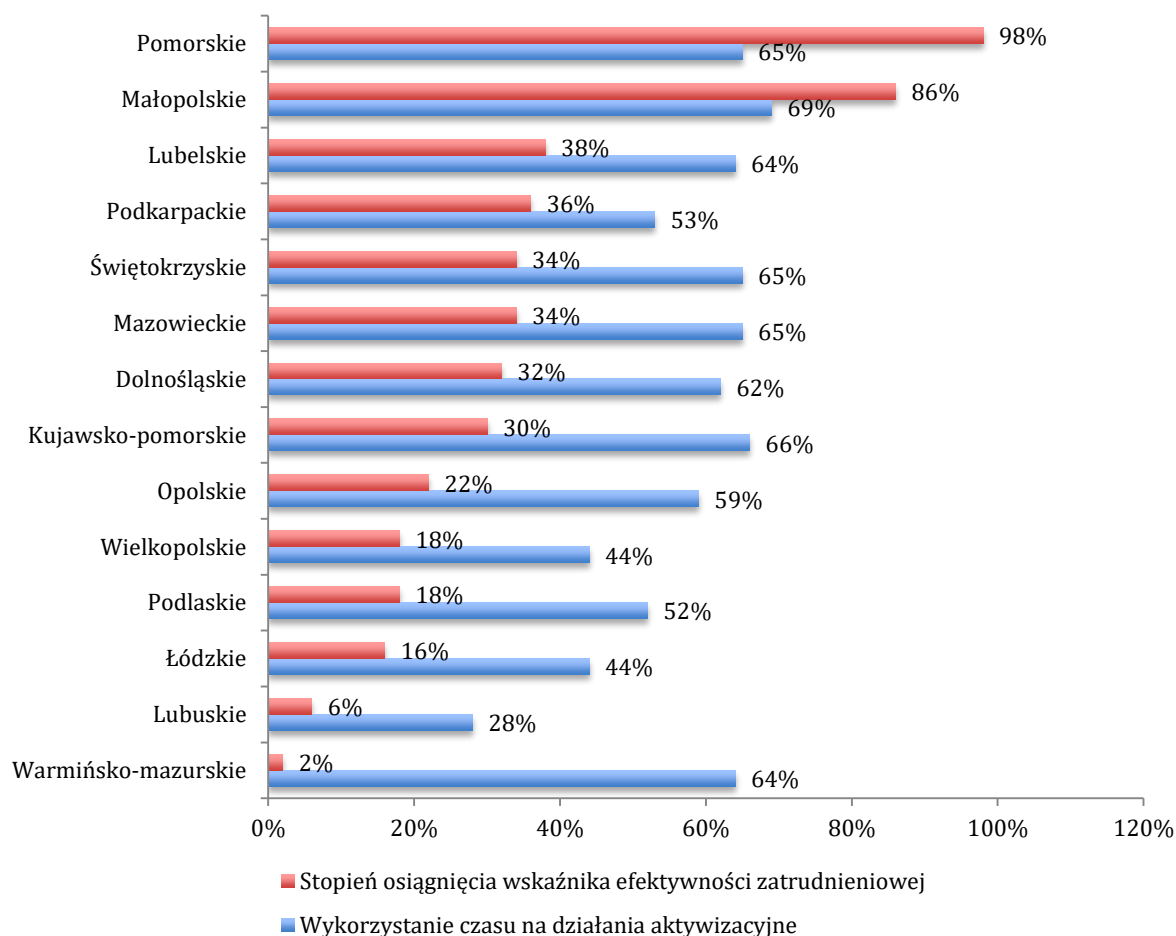
Wykres 26. Porównanie osiągniętego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej i stopnia wykorzystania czasu na aktywizację uczestników (stan na koniec 2015 r.).



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRPiPS

Niepokojąca sytuacja jest jeszcze lepiej widoczna, jeśli porównany zostanie procentowe wykorzystanie czasu na aktywizację zawodową oraz stopień osiągnięcia wskaźników efektywności zatrudnieniowej (Wykres 27). W zdecydowanej większości przypadków poziom zaawansowania projektów pod kątem osiągnięcia kluczowego wskaźnika jest na bardzo niskim poziomie.

Wykres 27. Porównanie stopnia osiągnięcia wskaźnika efektywności zatrudnieniowej (wartość osiągnięta w stosunku do poziomu minimalnego) i stopnia wykorzystania czasu na aktywizację uczestników (stan na koniec 2015 r.).



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRPiPS

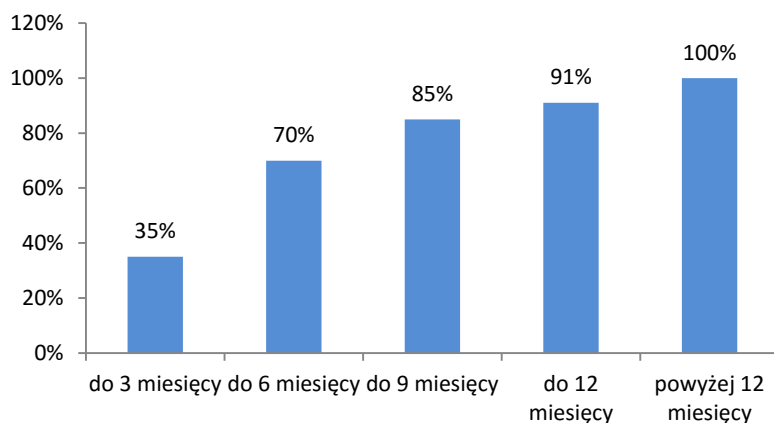
Warto zwrócić uwagę, że oprócz dwóch wyraźnych liderów (pomorskiego i małopolskiego), wyodrębnić można trzy grupy województw:

- pierwsza grupa – w przypadku których upłynęło już ok. 2/3 czasu na realizację działań aktywizacyjnych w projekcie (co najmniej 60%), a efekt zatrudnieniowy udało się osiągnąć na poziomie 30%-38% zakładanej wartości minimalnej,
- druga grupa projektów, w przypadku których upłynęło ok. 40%-50% czasu na realizację działań aktywizacyjnych, a w których udało się zrealizować ok. 20% wartości wskaźnika.
- Trzecia grupa – w przypadku których poziom osiągniętego wskaźnika jest bardzo niski (lubuskie i warmińsko-mazurskie).

Oczywiście pojawia się pytanie, czy jest szansa na poprawienie wskaźników w ostatnim okresie działań aktywizacyjnych. Tutaj jako punkt odniesienia mogą służyć doświadczenia projektu „Ekspres do zatrudnienia”, którego założenia są bardziej zbliżone do zapisów Ustawy niż pilotaż MRPiPS. Na wykresie 28 pokazano przyrost osiągania efektu zatrudnieniowego w tym projekcie. Widoczne jest, że najszybciej przyrastała liczba osób

podejmujących pracę w ciągu pierwszych 6 miesięcy. W tym okresie ogółem pracę podjęło 70% spośród wszystkich, którym udało się podjąć pracę. W kolejnych kwartałach przyrosty podjęć pracy były już dużo mniejsze. Według ewaluacji z pilotażu, w sumie 49% uczestników projektu podjęło pracę.

Wykres 28. Skumulowany odsetek osób, którym udało się podjąć pierwsze zatrudnienie w projekcie „Ekspres do zatrudnienia” w podziale na kolejne kwartały.



Źródło: Górecka S., I. Wolińska (2015), *Raport końcowy z ewaluacji pilotażu w ramach usługi ewaluacji zewnętrznej modelu zlecania operatorom niepublicznym zadania doprowadzenia do zatrudnienia osób bezrobotnych*, WYG PSDB, Warszawa.

Powyższy rozkład podjęć pracy jest spójny z logiką realizacji tego typu projektu. W ramach zlecenia działań aktywizacyjnych do operatorów trafia zróżnicowana grupa uczestników i w pierwszym okresie kierowani do pracy są ci, którzy są w największym stopniu gotowi i zmotywowani do podjęcia pracy. Z upływem czasu w grupie uczestników pozostają osoby bardziej oddalone od rynku pracy, z mniejszą motywacją, którym trudniej jest podjąć zatrudnienie. Dlatego też, jeśli po ponad połowie czasu realizacji projektu, zaledwie ok. jedna trzecia docelowej liczby osób podjęła zatrudnienia, to istnieje wysokie ryzyko, że w kolejnych kwartałach przyrosty zatrudnienia będą jeszcze mniejsze. Dlatego też można stwierdzić, że w większości województw istnieje poważne zagrożenie nieosiągnięcia wymaganej, minimalnej wartości wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. Równocześnie, gdyby w ostatnim okresie realizacji projektu liczba osób podejmujących zatrudnienie zaczęła gwałtownie przyrastać, mogłoby to wskazywać na nierzetelną realizację projektu i wymagałaby kontroli.

Z drugiej strony doświadczenia z Małopolski pokazują, że czas potrzebny na doprowadzenie do zatrudnienia może ulegać skróceniu wraz z nabywaniem doświadczenia i doskonaleniem stosowanych metod. Przykładowo, według danych firmy Ingeus, w projekcie „Ekspres do zatrudnienia” średni czas doprowadzenia do zatrudnienia wyniósł 7,8 miesiąca, a w projekcie realizowanym na podstawie Ustawy skrócił się do 4,8 miesiąca¹³. **Pokazuje to, że niepowodzenie w osiągnięciu wartości skuteczności zatrudnieniowej w pierwszym**

¹³ Podkreślić jednak należy, że wartość średnia w tym przypadku może być myląca, może być ona bowiem zawyżana przez pojedyncze przypadki podejmowania zatrudnienia pod koniec realizacji projektu.

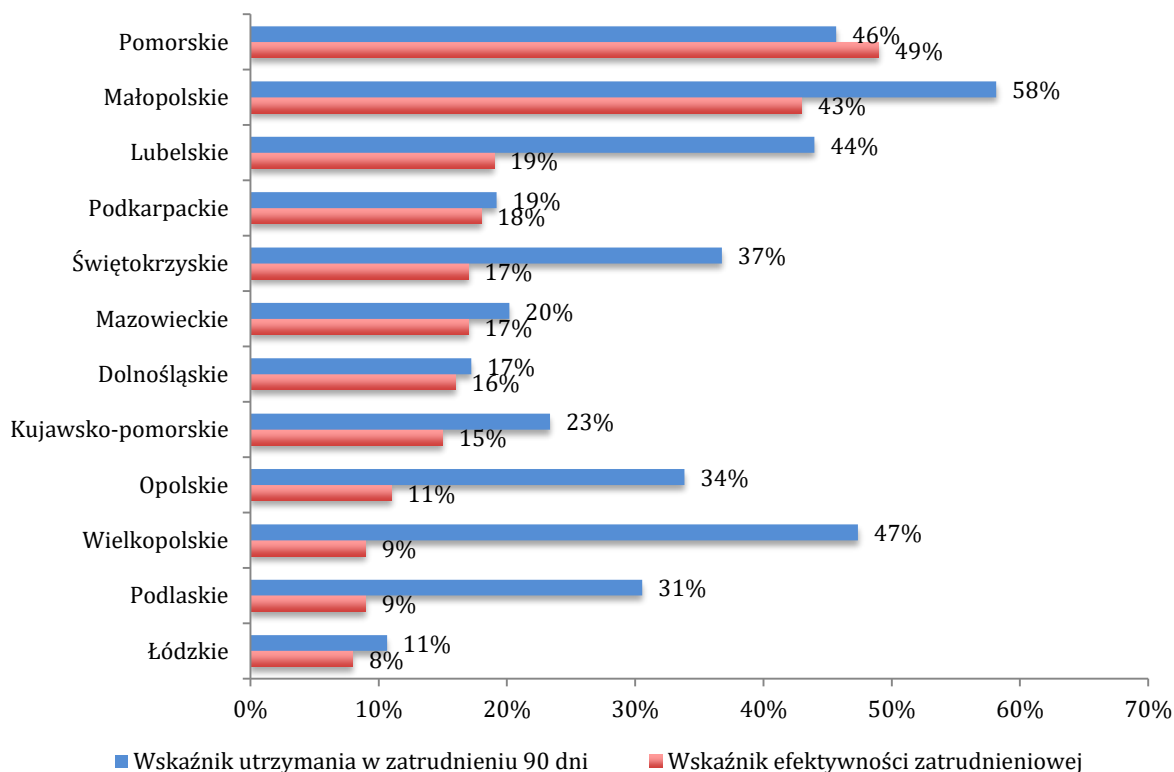
podejściu nie powinno być interpretowane jako porażka, lecz jako niezbędny proces uczenia się.

Rozważyć również należy, czy nieosiągnięcie wartości minimalnej skuteczności zatrudnieniowej należy w każdym przypadku traktować jako porażkę. Być może wartość ta została określona zbyt wysoko, bez dostatecznego uwzględnienia charakterystyki osób bezrobotnych kierowanych do realizatorów. W trakcie badania nie udało się stwierdzić, na jakiej podstawie została ona określona na takim poziomie.

Część realizatorów zwracała uwagę, że trudności z osiągnięciem zapisanej w umowach skuteczności zatrudnieniowej wynikają również ze zbyt krótkiego czasu na aktywizację zawodową – w niektórych projektach wynosi on 12 miesięcy, co w przypadku części osób jest zbyt krótkim czasem aby osiągnąć trwałą zmianę. Dodatkowo część osób rezygnuje z uczestnictwa, a w to miejsce rekrutowane są nowe osoby – jednak w ich przypadku faktyczny okres aktywizacji będzie jeszcze krótszy. Według szacunków jednego z realizatorów, w ich przypadku wydłużenie okresu aktywizacji do 18 miesięcy pozwoliłoby na zwiększenie wskaźnika zatrudnienia o kolejne 20%.

Jak wynika z dostępnych danych, realizatorzy mają również trudności z utrzymaniem zatrudnienia bezrobotnych przez 90 dni. Na podstawie danych na koniec 2015 r. możliwe jest analizowanie danych dotyczących utrzymania miejsca pracy po 90 dniach. Dla 13 województw, w których podpisano umowy na zlecenie działań aktywizujących do II kwartału 2015 r., średni wskaźnik utrzymania zatrudnienia po 90 dniach wynosił 35%. Oznacza to, że zdecydowana większość osób, które podjęły pracę, nie zdołały jej utrzymać przez okres trzech miesięcy. Przy czym ponownie widać duże różnice pomiędzy poszczególnymi województwami. Właściwie tylko w województwie małopolskim wskaźnik utrzymania zatrudnienia przekroczył 50% i wyniósł 58%, a w pomorskim, lubelskim i wielkopolskim przekroczył 40%. Występują też województwa, w których osiągnany wskaźnik jest bardzo niski, np. łódzkie, dolnośląskie, mazowieckie czy też podkarpackie. **Na tym etapie trudno powiedzieć, czy osoby te traciły pracę i nie zdołały podjąć nowej, czy po prostu nie upłynął jeszcze okres 90 dni od podjęcia zatrudnienia.** Pełna ocena możliwa będzie po zakończeniu realizacji umów.

Wykres 29. Porównanie wartości wskaźnika efektywności zatrudnieniowej i wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu



Źródło: dane MRPIPS

Niestety, w trakcie realizacji wywiadów niektórzy rozmówcy wskazywali na możliwość nierzetelnego podchodzenia do realizacji usługi przez niektórych operatorów i wykazywania efektów pozornych. Jeden z realizatorów przywoływał nieformalne rozmowy z innymi agencjami zatrudnienia, w trakcie których przywoływane były „dobre praktyki” generowania efektów, takie jak np. dogadywanie się z pracodawcą, ograniczanie się do pośrednictwa pracy, tworzenie spółek celowych, po to aby zatrudnić i potem zwolnić (po trzech miesiącach).

Jedną z wątpliwości jest podejmowanie działalności gospodarczej. Realizatorom może się opłacać namawianie uczestników do zakładania fikcyjnych działalności gospodarczych i opłacanie przez trzy miesiące obniżonych składek na ubezpieczenie społeczne. Do niektórych PUP docierały informacje o tego typu nieprawidłowościach.

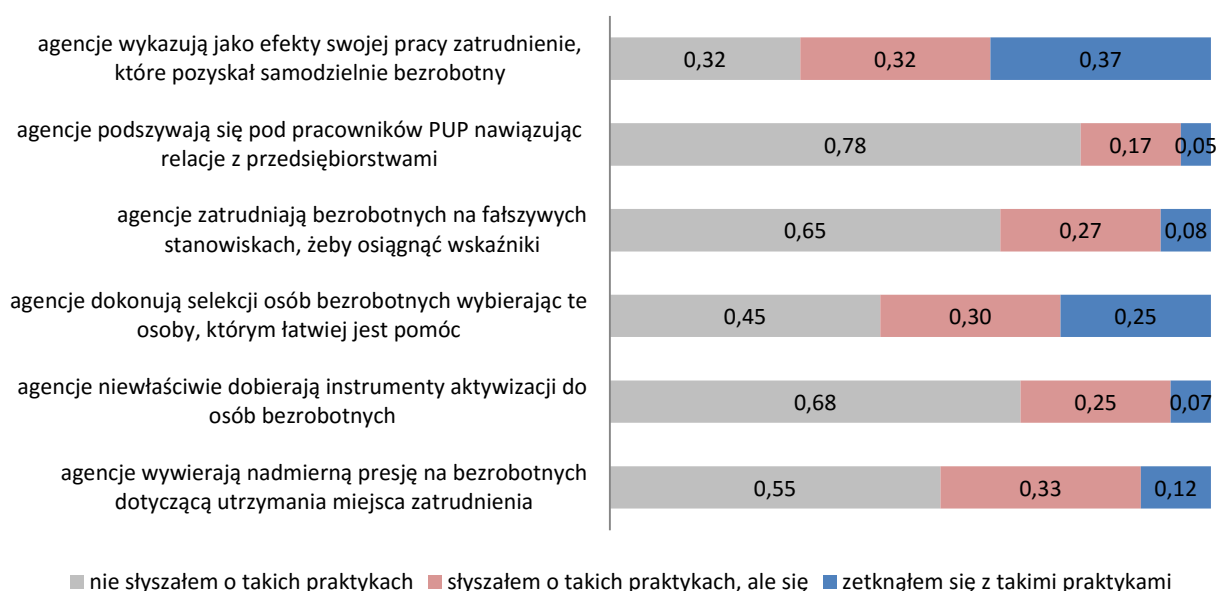
No i teraz ostatnio dotarło do nas to, już mówię, tak, jak już rozmawiamy szczerze, że pokusił się realizator opłacić osobom, które rozpoczęły działalność przez pół roku ZUS i obsługę księgową, żeby było tylko te 180 dni.

IDI, PUP, doradca klienta

Warto zwrócić uwagę, że m.in. z tego powodu w modelu „Ekspres do zatrudnienia” wykluczono możliwość uwzględniania rozpoczęcia działalności gospodarczej jako efektu projektu.

Tego typu głosy pojawiały się w wywiadach, trudno jednak stwierdzić, czy praktyki takie są powszechne czy stanowią raczej margines. Pewną wskazówką mogą być wyniki badania ilościowego PUP. Przedstawiciele PUP objęci zlecaniem zostali zapytani, czy zetknęli się z różnymi przejawami nieuczciwości ze strony wykonawców. Najczęściej wskazywany problem to wykazywanie jako efektów swojej pracy zatrudnienia, które bezrobotny pozyskał samodzielnie (jedna trzecia przedstawicieli zetknęła się z takimi praktykami, a jedna trzecia o takich praktykach słyszała) oraz stosowanie przez agencje zatrudnienia tzw. *creamingu*, czyli koncentrowaniu się na osobach, którym łatwiej pomóc (choć to zjawisko jest dosyć powszechne również w praktyce PUP, trudno tu zatem mówić o nieuczciwości, a raczej o efekcie ubocznym rozliczania z efektów). Dużo rzadziej przedstawiciele PUP wskazywali na problemy związane z zatrudnianiem bezrobotnych na fałszywych stanowiskach w celu maksymalizacji wskaźników (tylko co dziesiąty PUP zetknął się z taką praktyką).

Wykres 30. Ocena występowania nieprawidłowości w działaniach realizatorów



Źródło: CAWI (n=60)

Pewną wskazówką mogłyby być również wyniki kontroli prowadzonych przez WUP. Jednak, jak wynika z materiału MRPiPS, w żadnym województwie nie stwierdzono poważniejszych nieprawidłowości dotyczących skuteczności zatrudnieniowej i utrzymania zatrudnienia. Wynikać to jednak może z zakresu kontroli, które w większości przypadków, według materiału MRPiPS, dotyczyły takich kwestii, jak:

- wyposażenia Punktów Obsługi Bezrobotnych,
- poprawności sposobu dokumentowania działań aktywizacyjnych,
- kompetencji kadry,
- zgodności prowadzonych działań z ofertą i SIWZ.

Powyższe kwestie, choć istotne, nie dotyczą badania rzetelności osiągniętych efektów, co jest kwestią kluczową z punktu widzenia realizacji zamówień (jednak w przypadku dwóch WUP wymagany jest elektroniczny system monitorowania, który ogranicza ryzyko nieprawidłowości).

Niewątpliwie zbyt duże uogólnienie mogłoby być krzywdzące dla niektórych agencji zatrudnienia. Z drugiej strony należy być świadomym, że istniejące rozwiązania mogą w dużym stopniu motywować do takiego zachowania: określenie wartości minimalnych na wysokim poziomie, wprowadzenie wysokich kar za ich nieosiągnięcie, rekrutacja do projektów znaczącego odsetka osób w bardzo trudnej sytuacji – czynniki te powodują, że w opinii realizatorów projekt jest niezwykle trudny do zrealizowania. I w celu uniknięcia kar może pojawić się pokusa manipulowania statystykami.

Niezależnie od pojawiających się wątpliwości dotyczących rzetelności osiągniętych efektów, należy zastanowić się nad odpowiedzią na pytanie, dlaczego osiągnięte efekty są poniżej oczekiwań. Poniżej omówiono te kwestie, które wydają się mieć znaczący wpływ na osiągnięte efekty, a także na powodzenie (lub jego brak) całego przedsięwzięcia. Podkreślić należy, że nie wszystkie one mają bezpośredni związek z zapisami Ustawy, jednak mają duży wpływ na sposób realizacji zapisów Ustawy i w konsekwencji na ogólną skuteczność zapisanych mechanizmów.

Ze względu na fakt, że umowy z realizatorami nadal się toczą, wszelkie wnioski i obserwacje mogą być traktowane jako wstępne.

6.3.3 Nastawienie PSZ do idei zlecenia działań aktywizacyjnych

Kwestia nastawienia PSZ oczywiście nie wynika wprost z zapisów Ustawy – odnosi się ona raczej do sposobu jej wdrażania. Ma ona jednak duży wpływ na skuteczność stosowania przepisów prawa, dlatego też powinna być wzięta pod uwagę.

Poważnym wyzwaniem dla zlecenia działań aktywizacyjnych okazało się nieufne, pełne rezerwy a w niektórych przypadkach wręcz negatywne nastawienie urzędów pracy do tej idei jeszcze przed jej wdrożeniem. Wynikało to z kilku przyczyn, jednak dwie najważniejsze to:

- reakcja na negatywny wizerunek publicznych służb zatrudnienia w mediach i promowanie pozytywnego wizerunku prywatnych agencji zatrudnienia,
- obawa przed dalszą prywatyzacją usług publicznych.

W ramach niniejszego badania nie prowadzono systematycznego badania wizerunku PSZ w mediach, jednak wątek ten pojawiał się wielokrotnie w wywiadach. Istotne jest, że według przedstawicieli PSZ media przedstawiały je negatywnie, jako nieskuteczne, biurokratyczne, oferujące nietrafną pomoc. Przeciwstawiano im agencje zatrudnienia, które jako podmioty prywatne powinny być bardziej skuteczne.

Rozmówcy w trakcie wywiadów zwracali uwagę, że podkreślanie konkurencji pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym prowadzi do ich antagonizowania i bardzo negatywnie wpływało na warunki realizacji umów. Przedstawiciel jednego z WUP podkreślał, że musiał

włożyć dużo pracy w przekonanie PUP do realizacji działań aktywizacyjnych i przekonanie ich, że nie jest to konkurowanie z agencją zatrudnienia. W innym województwie, zdaniem przedstawiciela WUP, urzędy pracy chciały wręcz sprawdzić, jaka jest skuteczność agencji zatrudnienia – od samego początku więc nastawiały się na konkurencję. Problem nieufności i negatywnego nastawienia urzędów pracy podkreślali również wykonawcy.

Nastawienie urzędów pracy brało również z obawy, że zlecenie zadań może oznaczać początek prywatyzacji publicznych służb zatrudnienia, co będzie wiązać się z utratą w miarę stabilnych miejsc pracy w sektorze publicznym i przesuwaniem ich do sektora prywatnego. Negatywna postawa PUP ujawniła się w trakcie obu pilotaży: „Partnerstwo dla pracy” i „Ekspres do zatrudnienia”:

Wyrażna blokada po stronie urzędów pracy wyszła w pilotażu.

IDI, ekspert

Zlecenie... tu czuły zagrożenie. Zresztą często co niektórzy nawet zakładali, że jest to pierwszy krok do prywatyzacji urzędów pracy, chociaż nie było takiego założenia nigdy. Ale takie wnioski wyciągano, w związku z tym bardzo bały się urzędy pracy na początku.

IDI, ekspert

Obawy PUP, niechęć do nowego instrumenty wynikał też zapewne ze sposobu prac nad nowym rozwiązaniem. Tutaj niektórzy rozmówcy porównywali sposób pracy nad modelem małopolskim, w którym położono duży nacisk na współpracę i zaangażowanie PUP, z modelem prac na pilotażem MPiPS i nad nowelizacją Ustawy, w trakcie których rola PUP była mniejsza, a ich głos nie zawsze był wysłuchany.

Tam było widać, że naprawdę PUP-y małopolskie uważały ten projekt za swój. W przeciwieństwie do tego, co się działo w tych pilotażowych województwach ministerstwa, gdzie PUP-y jakby za punkt honoru miały udowodnić, że to jest bez sensu i nie działa. (...) rozwiązania ustawowe były w bardzo pozorowanym dialogu z Urzędami Pracy tworzone. A nawet urzędy, które przyjeżdżały do sejmu i uczestniczyły w pracach podkomisji, no czuły się bardzo źle tam traktowane przez ministra. Że zawsze minister miał ostatnie słowo.

IDI, ekspert

Ważnym aspektem, wpływającym na stosunek PUP, jest również wymiar finansowy, czyli przekonanie, że agencje zatrudnienia dostają wysokie wynagrodzenia. A urzędy pracy, dysponując takimi środkami i warunkami pracy, mogłyby osiągnąć podobne lub nawet lepsze rezultaty.

na przykład ponad 2 tysiące my aktywizujemy w ciągu roku. Na przykład tak jak u nas w urzędzie. Tam mają 220 od nas, ale tak jakby kwotę policzył, to też jest niezła kwota. Za każdego dostają 10 tysięcy, jeżeli te wszystkie osoby były. Czyli teraz nawet

jeżeli to będzie 30%, to będzie. Ale za każdego oni już dostają na wejściu, no bo tam te diagnozy i tak dalej.

IDI, dyrektor PUP

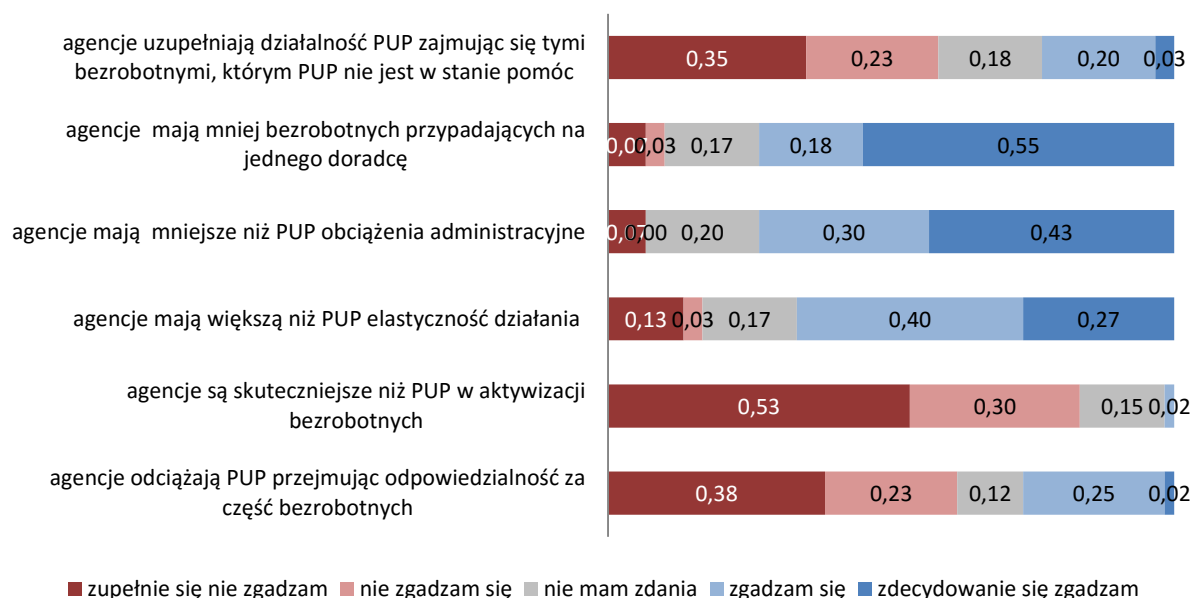
Na negatywny stosunek przedstawicieli PSZ nałożyły się jeszcze doświadczenia z realizacji kontraktów z agencjami zatrudnienia, np. niska jakość usług, nieprzygotowanie kadry czy też nierzetelne wykazywanie efektów.

realizacji to jest jedna wielka pomyłka ze względu na to, że niestety realizator nieprzygotowany, nieprzygotowany kadrowo, nieprzygotowany technicznie w sensie my uczyliśmy pisać nawet pisma. Wiedza bardzo znikoma, no i generalnie oni nastawieni są tylko na jedno, na zysk

IDI, PUP, doradca klienta

Powoduje to efekt do pewnego stopnia paradoksalny: urzędy pracy zgadzają się ze stwierdzeniem, że agencje zatrudnienia działają w sposób bardziej elastyczny, mają mniej bezrobotnych na jednego pracownika i są mniej obciążone biurokracją, ale równocześnie zdecydowana większość przedstawicieli PUP wyraża opinię, że agencje zatrudnienia są mniej skuteczne i nie zgadza się ze stwierdzeniem, że mogłyby stanowić uzupełnienie działań PUP (na poniższym wykresie przedstawiono oceny PUP objętych zlecaniem działań aktywizacyjnych).

Wykres 31. Ocena agencji zatrudnienia z perspektywy PUP



Źródło: CAWI (n=60)

Wyniki te wskazują, że niestety prawdopodobnie nie udało się wykorzystać nowych kontraktów do budowania bardziej partnerskich relacji pomiędzy urzędami pracy a agencjami zatrudnienia i wzmacniania wizerunku zleczanych działań aktywizacyjnych jako usługi komplementarnej, a nie konkurencyjnej w stosunku do działań PUP.

W niektórych przypadkach ta negatywna postawa PUP mogła znaleźć przełożenie na warunki współpracy pomiędzy WUP, PUP a agencjami zatrudnienia, np. poprzez rekrutowanie do działań aktywizacyjnych trudniejszych beneficjentów, tak aby udowodnić, że agencje zatrudnienia nie okażą się skuteczniejsze od służb publicznych. Z drugiej strony przedstawiciele WUP w trakcie wywiadów, świadomi ryzyka „losowania sterowanego”, podkreślali że starali się ograniczyć prawdopodobieństwo jego wystąpienia.

Negatywne doświadczenia z pilotażem wpływają na negatywne nastawienie do idei zlecenia działań aktywizacyjnych. Niektóre PUP wyrażają je w sposób bardzo zdecydowany i jednoznaczny:

Czy samo systemowe rozwiązanie w przyszłości powinno być stosowane?

Nie, moim zdaniem nie. Moim zdaniem nie, zresztą doświadczeniem jak byliśmy na szkoleniach odnośnie zlecenia działań aktywizacyjnych opinie z Polski też są negatywne i doświadczenie. Nie wiem czy Pan ma wiedzę na ten temat, ale, no takie głosy chodziły, że jednak to jest jedna wielka porażka. Zresztą był jakiś pilotaż robiony w Gdańsku i przecież tam już po pilotażu było wiadomo, że to nijak się ma do rzeczywistości.

IDI, PUP, doradca klienta

Powyższe doświadczenia pokazują, że niezwykle istotne jest, w jaki sposób toczy się praca nad zapisami Ustawy, a także jak uzasadnione są proponowane zapisy i w jaki sposób prowadzone są działania informacyjne i promocyjne, w których szczególny nacisk powinien być położony na komplementarność działań aktywizacyjnych i statutowej działalności PUP. Wyjątkowo niebezpieczne jest podkreślanie konkurencji lub próba udawadniania, kto jest lepszy.

uświadamiać tak, że nie jest to tego typu usługa, że jest konkurencyjna w stosunku do tego co robi dany powiatowy urząd pracy tylko, że właśnie ma na celu zajęcie się tą grupą klientów, która w przypadku właśnie PUP-ów, które są obciążone zbyt dużą ilością osób bezrobotnych, zwłaszcza długotrwale aby pomóc w aktywizacji osób zalegających w rejestrach

IDI, WUP

6.3.4 Niewykorzystane doświadczenia pilotażu

Praca nad nowymi zapisami Ustawy zbiegła się w czasie z trwaniem pilotażu „Partnerstwo dla pracy” oraz projektu pilotażowego „Ekspres do zatrudnienia”. Umowy w ramach projektu pilotażowego zostały podpisane w II kwartale 2013 r. i były jeszcze w trakcie realizacji w momencie wejścia w życie nowelizacji Ustawy. Podobnie projekt „Ekspres do zatrudnienia” zakończył się po wejściu w życie nowelizacji.

W mojej opinii to wygląda w ten sposób, że zapisy ustawowe powstały w oderwaniu w sumie od najważniejszych doświadczeń wynikających z pilotażu, bo te doświadczenia były

dostępne w okresie dużo późniejszych niż weszła nowelizacja, nowelizacja weszła chyba na początku maja 2014 roku, natomiast zapisy do nowelizacji były przygotowywane w grudniu, czyli jeszcze pół roku wcześniej, wtedy kiedy myśmy byli w połowie realizacji pilotażu, czyli trudno było w ogóle mówić o tym, że myśmy cokolwiek sprawdzili i przetestowali.

IDI, WUP

W opinii uczestników projektów pilotażowych na etapie prac nad zapisami Ustawy Ministerstwo również z pewną rezerwą podchodziło do doświadczeń aktorów zaangażowanych w projekty pilotażowe. Dotyczyło to również doświadczeń projektu krakowskiego, który, według rozmówców, był traktowany raczej jako konkurencja a nie kolejna okazja do analizy nowych rozwiązań.

Ministerstwo oczywiście zbierało od nas opinie, ale te opinie nie zostały uwzględnione w zapisach ustawowych, myśmy mieli bardzo dużo zastrzeżeń do tych zapisów, zwłaszcza te grupy, które właśnie brały udział w pilotażu, zgłaszaliśmy te uwagi do ministerstwa, natomiast nie zostały one uwzględnione, chociaż w tej chwili ministerstwo zapewne będzie mówiło, że oczywiście jak najbardziej brało pod uwagę nasze opinie.

IDI, WUP

Niewątpliwie warto zadać pytanie, czy nie wskazane było uruchomienie zlecenia działań aktywizujących po zakończeniu pilotaży, pogłębionej analizie doświadczeń, zarówno dobrych jak i złych i otwartej dyskusji na temat wśród kluczowych interesariuszy. Takie podejście pozwoliłoby uniknąć wielu problemów uwidaczniających się w trakcie wdrażania Ustawy.

Z drugiej strony wydaje się, że autorzy zapisów w miarę możliwości starali się wyciągnąć wnioski ze wstępnych doświadczeń obu pilotaży. Świadczyć o tym może zmiana kryteriów wyboru wykonawców (np. odejście od oceniania deklarowanych wartości wskaźników) czy też zmiana modelu finansowego i podejścia do definiowania efektu zatrudnieniowego (co zostało opisane w dalszej części raportu). Wydaje się zatem, że w Ministerstwie Pracy była duża presja na przyjęcie przepisów możliwie szybko, jednak starano się w miarę możliwości wykorzystać wstępne doświadczenia obu projektów.

6.3.5 Potencjał podmiotów realizujących działania aktywizujące

Zlecenie działań aktywizacji zawodowej wymaga nie tylko wypracowania skutecznych mechanizmów wyboru i rozliczania wykonawców, ale również instytucji posiadających wystarczający potencjał do świadczenia tego typu usług. Okazuje się, że potencjał podmiotów realizujących kontrakty jest jednym z kluczowych czynników, wpływających na osiągnięte efekty. W praktyce okazuje się, że część z nich prawdopodobnie nie dysponuje odpowiednim potencjałem. Podkreślić należy, że zapisy Ustawy nie wprowadzają niemal żadnych mechanizmów zabezpieczających przed wyborem realizatora ze zbyt małym potencjałem. Zgodnie z art. 66d ust. 1 realizatorem może być agencja zatrudnienia realizująca usługę pośrednictwa pracy co najmniej przez poprzedni rok kalendarzowy,

potwierdzoną w złożonej marszałkowi województwa informacji o działalności agencji zatrudnienia. Wymóg ten jest bardzo prosty do spełnienia nawet przez podmioty, które posiadają niewielki potencjał. Dlatego też niezbędne jest wypracowanie bardziej restrykcyjnych kryteriów dopuszczających agencje zatrudnienia do realizacji usług aktywizacji zawodowej.

Wątpliwości budzi również zapisany w Ustawie jedyny wymóg merytoryczny dotyczący pośrednictwa pracy. Warto zauważyć, że wśród podmiotów realizujących kontrakty na podstawie zapisów Ustawy, a także w ramach pilotażu, nie występują największe agencje zatrudnienia działające w Polsce, zajmujące się pośrednictwem pracy. Zdaniem rozmówców uczestniczących w wywiadach, wynika to przede wszystkim z innego obszaru ich działania i innego modelu biznesowego. Podmioty te zajmują się przede wszystkim poszukiwaniem pracowników odpowiadających potrzebom konkretnych pracodawców. Zatem koncentrują się na zaspakajaniu potrzeb pracodawcy, który płaci za usługę, natomiast potencjalni pracownicy sami zgłaszali się do agencji. Są to najczęściej osoby aktywnie poszukujące pracy, zmotywowane do jej podjęcia.

W przypadku działań aktywizacyjnych, zlecanych przez WUP, model działania agencji zatrudnienia jest zupełnie inny: do agencji trafiają osoby w dużym stopniu o niskim poziomie motywacji do podjęcia pracy, oddalone od rynku pracy, długotrwale bezrobotne, a celem agencji jest zapewnienie im długoterminowego zatrudnienia. Wymaga to zupełnie innego sposobu działania, innych usług i innych kompetencji. Jest to jeden z powodów (choć nie jedyny), dla którego największe agencje nie decydowały się na startowanie w przetargach.

W praktyce na polskim rynku niewiele jest agencji zatrudnienia, które miałyby odpowiedni potencjał i doświadczenie w realizacji działań aktywizacyjnych. Jak zauważają rozmówcy, jeszcze mniej jest agencji, które są w stanie świadczyć usługi dobrej jakości. Niektóre WUP mówią wręcz o szczęściu, jeśli udało im się wybrać wiarygodnego wykonawcę. W tym kontekście pojawia się nawet sformułowanie „partner”.

(...) my akurat mamy to szczęście, że tak udało się nam wybrać w ramach postępowania agencję zatrudnienia, który jest doświadczonym partnerem na rynku pracy

IDI, WUP

Realizacji działań aktywizujących podejmowały się agencje, które miały już doświadczenie w prowadzeniu tego typu działań, zdobyte głównie w projektach finansowanych ze środków EFS. Przy czym projekty EFS również różnią się istotnie od zlecenia działań aktywizacyjnych:

- w projektach płaci się za świadczenie usług, a nie za efekt (choć w 2011 r. wprowadzono wymóg osiągania pewnego minimalnego poziomu efektywności zatrudnieniowej),
- projekty nie są nastawione na zysk, a zgodnie z definicją pokrywane są tylko koszty działania,

- w projektach projektodawca samodzielnie prowadzi rekrutację i ma możliwość wyboru osób, które odpowiadają jego oczekiwaniom (czyli np. najbardziej zmotywowanych),
- skala realizowanych projektów jest zwykle mniejsza niż umów o świadczenie działań aktywizacyjnych.

Dlatego też zdobyte w ten sposób doświadczenie nie musi przekładać się na sukces w realizacji działań aktywizacyjnych. Realizacja działań aktywizacyjnych wymaga wypracowania adekwatnego *know-how*, zatrudnienia odpowiednich pracowników i przygotowania ich do realizacji zadań. Doświadczenia pilotażu „Ekspres do zatrudnienia”, w którym kadra była wymieniana szczególnie często, pokazują że do realizacji tego typu projektów wymagane są specyficzne kompetencje. Potwierdzają to też doświadczenia pracowników WUP, współpracujących z agencjami:

agencje po prostu nie mają pracowników, którzy są wykwalifikowani w tym zakresie, którzy potrafią przede wszystkim przeprowadzić diagnozę potencjału danej osoby, zagłębić się właśnie w te wszystkie uwarunkowania społeczno-zawodowo-zdrowotno-ekonomiczne, wspomóc osobę na różnych płaszczyznach, bo bardzo wiele osób bezrobotnych

IDI, WUP

W praktyce działania aktywizacyjne realizowane są przez trzy typy podmiotów:

- Agencje zagraniczne, które posiadają doświadczenie w realizacji tego typu usług w innych krajach (np. Ingeus, który realizował pilotaż „Ekspres do zatrudnienia” i realizuje projekt w Małopolsce),
- Podmioty, które mają doświadczenie w realizacji projektów z zakresu aktywizacji zawodowej, finansowanych głównie ze środków EFS (np. Stowarzyszenie ZDZ, które realizuje projekt na Mazowszu); w grupie tej są jednak podmioty słabiej rozpoznawane na tym rynku, którym jednak udało się uzyskać znaczący w nim udział. Wskazać tu należy:

- K. Książek Enterprise Investment Zarządzanie Ryzykiem (4 projekty)
- Instytut Badawczo - Szkoleniowy Sp. z o.o. (4 projekty)

Obie firmy mają pewne doświadczenie w realizacji projektów z zakresu aktywizacji zawodowej (finansowanych z EFS), choć informacje o ich osiągnięciach są skąpe. Nie zajmują się one jednak w większym stopniu pośrednictwem pracy.

- Podmioty regionalne (np. Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego, realizująca projekt na Pomorzu).

Potencjał niektórych agencji, wybranych w ramach przetargów, może budzić wątpliwości. Szczególnie dotyczy to sytuacji, jeśli firma miała niewielkie doświadczenie w realizacji tego typu przedsięwzięć lub jeśli jedna firma wygrywa przetarg w kilku województwach – biorąc pod uwagę, że dla wielu z nich jest to nowa usługa.

Wśród podmiotów realizujących projekty nie występuje np. WYG International, który brał aktywny udział w pilotażu „Partnerstwo dla Pracy”. Firma ta, choć specjalizuje się w tego typu usługach, zrezygnowała ze startowania w przetargach, oceniając krytycznie możliwość ich realizacji.

Ostatecznie z polskiego rynku zdecydowała się również wycofać firma Ingeus, pomimo zrealizowanych dwóch projektów i wygranego trzeciego w Małopolsce. Firma ta odstąpiła od podpisania kolejnej umowy i zrezygnowała z prowadzenia działalności w Polsce. Jako główny powód podaje **krytyczną ocenę dotychczasowych doświadczeń funkcjonowania na rynku oraz brak perspektyw rozwoju silnego, rzetelnego rynku realizacji usług aktywizacji bezrobotnych**. Należy podkreślić, że jest to firma osiągająca jedne z lepszych wyników. Część realizatorów, z którymi prowadzono wywiady, podkreślało że warunki realizacji zamówień powodują, że stają się one nieopłacalne, jeśli wykonawca chce świadczyć rzetelne, uczciwe usługi. Najważniejsze czynniki wpływające na niską opłacalność realizacji zamówień w opinii niektórych realizatorów:

- zbyt mała skala działań aktywizacyjnych, w połączeniu z kosztami, wynikającymi z wymagań dotyczących infrastruktury – powoduje to, że poszczególne punkty obsługi bezrobotnych nie wykorzystują swojego potencjału, w praktyce więc nie są w stanie generować przychodów pokrywających koszty,
- zbyt krótkie kontrakty – realizatorzy zobowiązani są do ustanowienia punktu obsługi bezrobotnych (wyposażenie), zatrudnienia i przeszkolenia ludzi, a także muszą zbudować dobre relacje z lokalnymi pracodawcami, aby pozyskiwać oferty pracy, jednak projekt trwa w praktyce ok. 12-18 miesięcy i nie wiadomo, czy realizator może liczyć na kolejny projekt i czy będzie on realizowany w tej samej lokalizacji czy też innej. Istnieje zatem wysokie ryzyko, że poniesione nakłady zostaną w dużym stopniu zmarnowane (co w praktyce oznacza marnotrawienie środków publicznych),
- wysokie wartości minimalnych wskaźników, przy trudnej grupie docelowej – dla części agencji osiągnięcie oczekiwanych wyników w takich warunkach staje się niemożliwe, a te które osiągają wyniki deklarują, że zmuszone są nadzwyczajne działania, aby takie wyniki osiągnąć,
- problemy związane z procedurą zamówień publicznych, polegające m.in. na niedostatecznej weryfikacji wiarygodności podmiotów składających oferty. Zdaniem rozmówców, również w trakcie realizacji projektów jakość prowadzonych działań, a także rzetelność osiąganych rezultatów nie są w wystarczającym stopniu weryfikowane. **Pozwala to na funkcjonowanie na rynku podmiotów, które przyjmują strategię ograniczania nakładów inwestycyjnych i ponoszonych kosztów w celu maksymalizacji zysku.**

Podsumowując, realizacja tego typu usługi w sposób rzetelny, na wysokim poziomie, wymaga poniesienia wysokich nakładów, które mogą się zwrócić dopiero wtedy, kiedy skala projektów jest zdecydowanie większa (kilka tysięcy osób na jeden punkt), a ich czas realizacji zdecydowanie dłuższy. Warunki określone przez MRPiPS oraz WUP powodują, że istnieje

wysokie ryzyko niezrealizowania oczekiwanych efektów oraz poniesienia straty na projektach. Przy niedostatecznym nadzorze nad jakością usług i rzetelnością wyników pojawia się wysokie ryzyko zachowań nierzetelnych i nieetycznych.

Zdaniem niektórych rozmówców powyższe problemy wynikają z logiki zlecenia usług. Podmioty prywatne zainteresowane są przede wszystkim maksymalizacją zysku i realizacją interesu ekonomicznego. Natomiast usługa aktywizacji ze swojej natury należy do sfery publicznej i jej realizacja wiąże się z koncentracją na celach publicznych. Dlatego też angażowanie prywatnych agencji zatrudnienia zawsze będzie prowadziło do różnego rodzaju patologii. Rozwiązaniem mogłoby być angażowanie w większym stopniu organizacji pozarządowych, które mogą działać bardziej elastycznie niż urzędy pracy, a równocześnie w mniejszym stopniu skoncentrowane są na zysku. Problemem jednak jest zbyt słaby potencjał organizacji pozarządowych, w tym brak wystarczających zasobów własnych.

Poprawienie potencjału wykonawców jest możliwe poprzez udoskonalanie systemu regulacji rynku usług aktywizacyjnych, na co największy wpływ mają podmioty płacące za te usługi, czyli MRPiPS oraz WUP. Nie chodzi przy tym o tworzenie warunków nadmiernie preferencyjnych dla wykonawców, lecz o wypracowanie takich zasad i warunków realizacji zamówień, które pozwolą wykonawcom na osiągnięcie założonych celów biznesowych, w powiązaniu z osiągnięciem celów społecznych.

6.3.6 Rekrutacja bezrobotnych i grupa docelowa

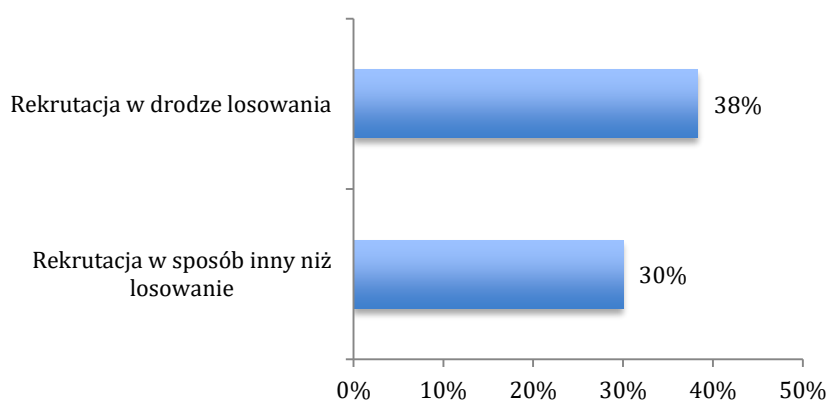
Kwestia rekrutacji bezrobotnych oraz charakterystyki grupy docelowej budzi dużo kontrowersji i wskazywana jest jako jedna z przyczyn pojawiających się trudności we wdrażaniu nowego instrumentu. Podkreślić jednak należy, że widoczna jest tutaj rozbieżność opinii pomiędzy poszczególnymi aktorami. Niektórzy rozmówcy wskazują tę kwestię jako podstawowy problem przyjętego rozwiązania, inni – też wykonawcy – są zdania że kwestia ta nie jest aż tak poważnym problemem. Wyjaśnieniem może tu jednak być informacja o strukturze uczestników działań aktywizacyjnych. Niektórzy realizatorzy otrzymali grupę składającą się w przeważającej większości z osób przypisanego do III profilu pomocy (i ci bardzo narzekają na sposób rekrutacji, ale osiągają również dużo niższe wyniki), inni realizatorzy dostali grupę bardziej zrównoważoną (np. podzieloną 50% na 50% pomiędzy II i III profil) – i choć ci realizatorzy też podnosili ten problem, to jednak w mniejszym stopniu.

Jednoznaczną ocenę utrudnia brak porównywalnych charakterystyk struktury bezrobotnych objętych działaniami aktywizującymi (np. ze względu na przeciętną długość pozostawania bez pracy). W praktyce bowiem poszczególne WUP różnie podeszły do rekrutacji bezrobotnych do działań aktywizacyjnych i określania ich struktury. Niektóre dosyć szczegółowo określiły strukturę bezrobotnych ze względu na profil pomocy oraz inne zmienne (np. wiek, wykształcenie), inne określiły poziomy minimalne bezrobotnych pochodzących z poszczególnych grup, w praktyce okazywało się jednak, że faktyczny udział osób z grup najtrudniejszych mógł być znacząco wyższy niż określone progi minimalne. W

takiej sytuacji realizator świadczył usług w warunkach istotnie różnych od zakładanych na etapie przygotowania oferty.

Według dostępnych danych z monitoringu prowadzonego przez MRPiPS dla 14 WUP, w 6 przypadkach dobór uczestników do projektu odbywał się w sposób losowy, natomiast w 8 przypadkach dobór odbywał się w sposób nielosowy. Kwestia ta może mieć wpływ na powodzenie projektu – jak wyjaśniono wcześniej, niektóre urzędy pracy mogły świadomie kierować do agencji bezrobotnych w trudniejszej sytuacji, zmniejszając szanse na powodzenie przedsięwzięcia. Tezę tą zdają się potwierdzać wyniki dotyczące efektywności zatrudnieniowej – w województwach, w których prowadzono rekrutację w drodze losowania, osiągnęto przeciętnie wyższą efektywność zatrudnieniową (zaprezentowane na poniższym wykresie), choć kwestia ta powinna być poddana dalszej analizie.

Wykres 32. Porównanie wskaźników efektywności zatrudnieniowej ze względu na sposób rekrutacji uczestników projektów



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MRPiPS

Losowość zapewnia, że nieobserwowalne cechy bezrobotnych (jak motywacja i gotowość do podjęcia zatrudnienia) rozkładają się podobnie jak w całej populacji bezrobotnych. W związku z tym udział osób, których z różnych powodów nie uda się zaktywizować jest podobny jak w całej populacji bezrobotnych zarejestrowanych. Inaczej wygląda sprawa, jeśli dobór jest celowy, co w praktyce oznacza, że pracownik PUP sam podejmuje decyzje o skierowaniu wybranych osób do projektu – w takiej sytuacji może on kierować się dodatkowymi założeniami, np. kierować osoby mniej zmotywowane i w mniejszym stopniu gotowe do podjęcia pracy.

my mamy bardzo dużo osób w wieku w wieku przedemerytalnym, czyli to są osoby, które tak naprawdę często nie są na emeryturze ze względu na zmianę przepisów emerytalnych, ewentualnie są w wieku 60 plus. Mamy sporą grupę osób, która tak naprawdę nie jest aktywowana, czy nie może być aktywowana, ponieważ to są osoby, które bez przerwy dostarczają zaświadczenia lekarskie o złym stanie zdrowia, które koniec końców kończy się ich aktywność w orzecznictwie do spraw niepełnosprawności. I to kończy się z powodzeniem.

IDI, agencja zatrudnienia

Istotne jest jednak, jak duży będzie udział tego typu osób wśród wszystkich uczestników projektów. Nielosowy dobór uczestników stwarza ryzyko, że ich udział może być na tyle wysoki, że ograniczy to możliwość osiągnięcia zakładanych w projekcie rezultatów. Wskazywać na to mogą oszacowania niektórych rozmówców:

A jaki, czy jest Pani w stanie oszacować, jaki odsetek z tej grupy, którą państwo dostali, to są osoby, które faktycznie do aktywizacji zawodowej się nadają?

Połowa, i to jest naprawdę optymistyczne stanowisko, 40%.

IDI, agencja zatrudnienia

Rozmówcy wskazywali na kilka grup osób trudno lub nie aktywizowalnych:

- osoby w wieku przedemerytalnym, oczekujące na nabycie uprawnień do świadczenia przedemerytalnego lub emerytury,
- osoby chore i niepełnosprawne, których stan zdrowia znacząco ogranicza możliwość podjęcia pracy, w tym również osoby z zaburzeniami lub chorobami psychicznymi (osoby te często nie mają orzeczenia o niepełnosprawności),
- osoby bardzo długo bezrobotne (powyżej 5 lat),
- osoby uzależnione od alkoholu lub innych używek.

Zdaniem rozmówców część osób kierowanych do agencji zatrudnienia potrzebuje wsparcia dużo bardziej intensywnego niż to, które może być zaoferowane w ramach działań aktywizujących.

Najczęściej te osoby wymagają wsparcia psychologicznego. (...) te osoby wymagają wsparcia jakby klinicznego, bo tutaj leży problem. Te osoby, które są dłużej niż 5 lat w ewidencji urzędu pracy i są kierowane do usługi należałoby się naprawdę zastanowić nad przeanalizowaniem ich sytuacji, bo to najczęściej przyczyna tego długotrwałego już, nie wiem – chronicznego – bezrobocia, to, nie są przyczyny takie, które może usunąć jakikolwiek wykonawca w usłudze.

IDI, agencja zatrudnienia

Zdaniem niektórych rozmówców, takie osoby powinny w pierwszej kolejności przechodzić program integracji społecznej, który mógłby przygotować je do działań aktywizacyjnych, np. realizowane w formule PAI lub programów specjalnych.

On [uczestnik-przyp. aut.] właśnie powinien być skierowany albo do orzecznictwa, albo jednak do takiej formy jak był chociażby PAI, który by spowodował przeprofilowanie z trzeciego na drugi profil.

IDI, agencja zatrudnienia

Wydaje się, że podobne rozumowanie przyświecało autorom Ustawy, jest w niej bowiem pewna niespójność. Zgodnie z Ustawą osoby z ustalonym III profilem pomocy nie są objęte pośrednictwem pracy. Zakłada się zatem, że osoby te nie są gotowe do podjęcia pracy –

najpierw powinny przejść odpowiednie przygotowanie (np. w ramach PAI). Równocześnie zakłada się, że osoby te, skierowane do działań aktywizacyjnych, powinny podejmować zatrudnienie, czyli oczekuje się, że będą im przedstawiane oferty pracy oraz będą motywowane do podjęcia pracy.

Kwestia ta jest jednak niejednoznaczna. Być może jest część osób, którym pomógłby intensywny program integracji społeczno-zawodowej (podobny jak oferowany np. w CIS). W praktyce jednak dużej części tych osób pomoc może szybkie skierowanie do pracy i pomoc w jej utrzymaniu.

W wielu przypadkach jednak skuteczna aktywizacja wymaga przede wszystkim możliwie szybkiego kontaktu danej osoby z rynkiem pracy. W przeciwnym przypadku pojawia się ryzyko tzw. efektu kiszenia, czyli zbyt długiego czasu spędzonego przez bezrobotnych w programach pomocowych, co w praktyce ogranicza szanse na podjęcie zatrudnienia. Podejście to podkreśla znaczenie wzmacniania powiązań osoby bezrobotnej z rynkiem pracy, co ogranicza znaczenie barier pomiędzy bezrobotnym a rynkiem pracy, ułatwia ich pokonanie i wzmacnia w osobach bezrobotnych przekonanie o dostępności rynku pracy.

Wszystkie powyższe wątpliwości pokazują, że rekrutacja ma istotny wpływ na osiągnięte efekty zatrudnieniowe w ramach działań aktywizacyjnych, przy czym sformułować można następujące wnioski:

- istotne jest, aby grupa trafiająca do działań aktywizacyjnych była zróżnicowana, czyli udział osób w najtrudniejszej sytuacji nie odbiegał istotnie od udziału tego typu osób wśród ogółu grupy docelowej (długotrwale bezrobotnych) – wymaga to stosowania jako domyślnej procedury losowania bezrobotnych,
- istotne jest zwrócenie uwagi na osoby w szczególnie trudnej sytuacji, którym standardowe działania aktywizacyjne prawdopodobnie nie pomogą. Można tu wyróżnić kilka grup bezrobotnych:
 - osoby chore lub niepełnosprawne, które potrzebują bardziej zindywidualizowanego i dostosowanego do ich sytuacji wsparcia,
 - osoby opiekujące się osobami zależnymi, które potrzebują wsparcia w opiece nad tymi osobami aby mogły podjąć zatrudnienie,
 - osoby uzależnione, które najpierw powinny być skierowane na terapię uzależnień.
 - osoby, które od co najmniej pięciu lat nie pracowały – w ich przypadku być może wskazane jest skierowanie uprzednie do PAI lub zatrudnienia socjalnego.

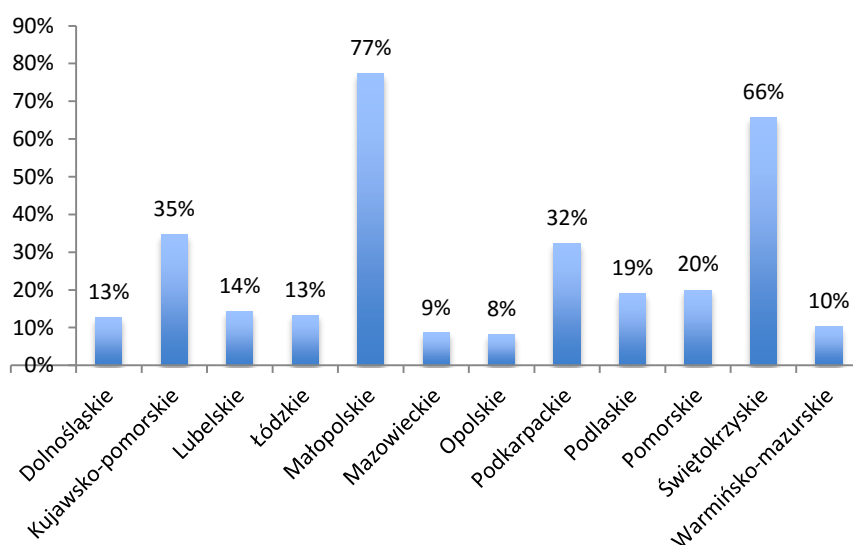
W przypadku powyższych grup wskazane byłoby rozważenie wprowadzenia mechanizmu osobnego kontraktowania usług, bardziej specjalistycznych czy też wydzielenie w stosunku do takich osób odrębnych celów zatrudnieniowych.

Wątkiem pojawiającym się w wywiadach była rekrutacja uzupełniająca. Generalnie tego typu rekrutacja jest jak najbardziej zasadna, choćby ze względu na sytuacje losowe (choroby,

wyjazdy), ale też ze względu na poważne bariery dla aktywizacji danej osoby czy rezygnację z udziału w działaniach aktywizacyjnych.

Jak wynika z dostępnych danych na koniec grudnia 2015 r., skala rekrutacji uzupełniającej jest bardzo silnie zróżnicowana pomiędzy województwami. Średnia dla 13 województw, które podpisały umowy w I półroczu 2015 r., wyniosła 22%, jednak wartości dla poszczególnych województw wahały się od 8% dla opolskiego do 77% dla małopolskiego. Jeszcze większe różnice są widoczne na poziomie poszczególnych powiatów, z wartością minimalną 5% dla PUP w Zgorzelcu do 107% dla GUP w Krakowie.

Wykres 33. Skala rekrutacji uzupełniającej – osoby zrekrutowane w ramach rekrutacji uzupełniającej jako odsetek ogólnej liczby uczestników zlecenia działań aktywizujących



Źródło: dane MRPiPS

Różnice w skali rekrutacji uzupełniającej wynikają wprost z przyjętej polityki rekrutacji wstępnej i przyzwolenia na rekrutację uzupełniającą, ale też ze sposobu liczenia uzupełnień. Decydujące znaczenie ma zapewne polityka prowadzona na poziomie województwa – różnice pomiędzy powiatami w ramach jednego województwa są zazwyczaj mniejsze niż pomiędzy województwami.

Oczywiście należy zadać pytanie, czy wysoka rotacja uczestników jest zjawiskiem pozytywnym czy negatywnym. Przykładowo, wysoki poziom uzupełnień uczestników w województwie małopolskim tłumaczony był faktycznym brakiem gotowości do uczestnictwa w działaniach aktywizacyjnych. Wynikało to przede wszystkim z pracy w szarej strefie – duża część osób pracujących w ten sposób nie jest zainteresowana zmianą swojego statusu i uczestnictwem w działaniach aktywizacyjnych, które są zwykle bardzo intensywne i angażujące. W związku z czym część osób rezygnuje jeszcze na etapie rekrutacji, kiedy poznaje założenia projektu, część osób w ogóle nie zgłasza się do realizatora, pomimo licznych kontaktów, a część osób wycofuje się w trakcie prowadzonych zajęć. Proces wymiany w województwie małopolskim był na tyle intensywny, że w sumie operatorowi

zajął kilka miesięcy skompletowanie uczestników, którzy gotowi są do uczestnictwa w zajęciach aktywizacyjnych. W praktyce skróciło to czas dostępny na aktywizację uczestników. Jednak zdaniem operatora jest to podstawa dalszej pracy – zebranie osób, które są gotowe do intensywnej pracy z realizatorem usług.

Inny operator podkreślał, że z jego punktu widzenia rekrutacja uzupełniająca może wiązać się z dodatkowymi kosztami, które nie są pokrywane przez wynagrodzenie, w związku z tym skłonność wykonawcy do używania tego instrumentu jest naturalnie ograniczana.

my możemy jakby zawnioskować o rekrutację uzupełniającą, przy czym nie otrzymamy wynagrodzenia za ponowną diagnozę tej osoby, musimy to zrobić na własny koszt, w związku z tym [możemy i nie możemy równocześnie].

IDI, agencja zatrudnienia

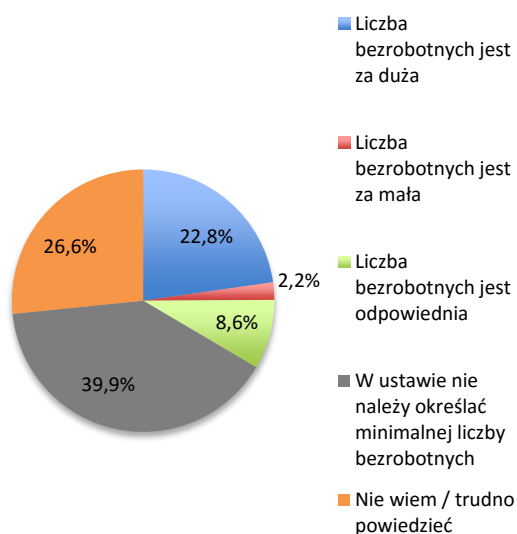
Jest to też dodatkowa praca dla PUP (które muszą wyrejestrowywać osoby nie uczestniczące, rekrutować kolejne). Niektórzy przedstawiciele WUP wyrażali obawę, że wykonawcy mogą nadużywać tego instrumentu w celu wymiany osób najtrudniejszych. Dlatego też w niektórych województwach wprowadzono limit na rekrutację uzupełniającą (w jednym w WUP określono go na poziomie 15%). Wydaje się jednak, że wprowadzenie tego typu limitów usztywnia raczej realizację kontraktów i utrudnia osiągnięcie celu zatrudnieniowego.

W tym kontekście należy zauważyć, że wyższemu poziomowi rotacji towarzyszy zwykle wyższa skuteczność zatrudnieniowa oraz wyższy wskaźnik utrzymania zatrudnienia przez 90 dni. Współczynnik korelacji między współczynnikiem rotacji, a jednym i drugim wskaźnikiem efektywności wynosi 0,5, co należy uznać za stosunkowo wysoki poziom. Kwestia ta powinna być poddana szczegółowej analizie w przyszłości, kiedy dostępne będą kompletne dane. Wydaje się jednak, że na tym etapie można postawić hipotezę, że bardziej liberalna polityka rekrutacji uczestników sprzyja wyższej efektywności zatrudnieniowej, przynajmniej na poziomie efektywności brutto (choć jeśli utrzymywana jest struktura osób kierowanych do realizatora, to efektywność netto nie musi na tym ucierpieć).

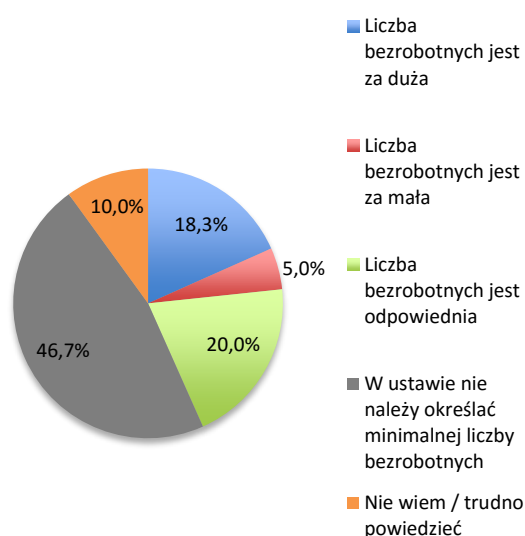
Kolejnym wątkiem związanym z rekrutacją jest liczba bezrobotnych kierowanych z jednego powiatu do realizatora. Zgodnie z Ustawą jest to nie mniej niż 200 bezrobotnych. W praktyce urząd musi być gotowy do zrekrutowania znacząco większej liczby osób, tak aby możliwa była rekrutacja uzupełniająca. W praktyce zapisy te wykluczają mniejsze urzędy pracy z możliwości udziału w działaniach aktywizacyjnych. Potwierdzają to również wyniki badania ilościowego, zgodnie z którymi 23% respondentów uważa, że liczba jest zbyt duża, a niemal 40% jest zdania, że w Ustawie w ogóle nie należy określać minimalnej liczby bezrobotnych. Trochę inaczej wyglądają odpowiedzi PUP, które brały udział w zlecaniu działań aktywizujących, choć również w tym przypadku najliczniejsza grupa respondentów twierdziła, że w Ustawie nie należy określać minimalnej liczby bezrobotnych (z opinią tą zgadzała się niemal połowa badanych).

Wykres 34. Ocena zapisów Ustawy dotyczących minimalnej liczby bezrobotnych kierowanych do działań aktywizacyjnych z jednego urzędu pracy

Wszystkie PUP



PUP biorące udział w zlecaniu działań aktywizacyjnych



Źródło: CAWI (n=233, w przypadku PUP biorących udział w zlecaniu działań aktywizujących n=60).

Kwestia liczby bezrobotnych, kierowanych do realizatora z jednego PUP wiąże się bezpośrednio z wymogiem określonym w Ustawie zapewnienia obsługi bezrobotnych w miejscowości będącej siedzibą powiatowego urzędu pracy, w którym są zarejestrowani. W praktyce wymóg ten oznacza, że w każdym powiecie, na terenie którego działa agencja zatrudnienia, powinien powstać punkt obsługi bezrobotnych. Zmniejszenie minimalnej liczby bezrobotnych kierowanych z danego powiatu mogłoby powodować, że uruchomienie punktu obsługi bezrobotnych w danym powiecie jest nieopłacalne. W takich sytuacjach wskazane jest poszukiwanie rozwiązań, które pozwolą pogodzić potrzeby bezrobotnych (dostępu do usługi aktywizacyjnej) oraz opłacalność finansową projektu. Przykładem takiego rozwiązania jest ustanowienie jednego punktu obsługi bezrobotnych dla dwóch sąsiadujących powiatów, w połączeniu z nałożeniem obowiązku na realizatora zapewnienia dostępu do takiego punktu. Innym rozwiązaniem może być określenie wymogów dostępności funkcjonalnej punktu (np. nie dalej niż 30 minut podróży transportem publicznym).

Rozważając kwestie rekrutacji warto zwrócić uwagę na jeszcze trzy dodatkowe uzupełnienia:

- rekrutacja dobrowolna – może się zdarzyć, że niektóre osoby bezrobotne chciałyby dobrowolnie uczestniczyć w działaniach aktywizujących prowadzonych przez agencję zatrudnienia – w takim przypadku zasadne wydaje się umożliwienie im tego, określając np. maksymalny udział takich osób (tak jak ma to miejsce w Małopolsce),
- rekrutacja może być rozłożona w czasie, co sprzyjałoby bardziej płynnej pracy agencji zatrudnienia, lepszej współpracy z PUP, ograniczaniu powstawania wąskich gardeł –

w takim modelu rekrutacja może być prowadzona np. dwa razy w trakcie trwania kontraktu,

- rekrutacja w trybie ciągłym – taki model polegałby na stałym kierowaniu do realizatora kolejnych osób bezrobotnych; byłby on zasadny w przypadku znacząco dłuższych kontraktów z realizatorami (np. 5-letnich).

6.3.7 Działania aktywizacyjne

Jednym z podstawowych założeń zlecenia działań aktywizacyjnych jest zasada „czarnej skrzynki”, czyli pozostawienie wykonawcy stosunkowo dużej swobody w doborze metod i narzędzi aktywizacyjnych, a rozliczanie i płacenie za osiągnięte efekty. Rozwiązanie to jest rewolucyjne w polskiej rzeczywistości, szczególnie w kontekście polskiego prawa zamówień publicznych. Płacenie za efekt, a nie za usługę jest jednym z postulatów podnoszonych od lat przez różne środowiska w kontekście realizacji usług użyteczności publicznej przez podmioty zewnętrzne. Dlatego też doświadczenia z wdrażania Ustawy mogą służyć jako punkt wyjścia do stosowania tego rozwiązania w innych obszarach polityk publicznych.

W toku badania różne opinie budziła kwestia minimalnego katalogu lub zakresu działań, które realizator powinien zawsze świadczyć. W Ustawie w praktyce nie określono minimalnych wymagań. Jedynym wyjątkiem są: diagnoza sytuacji bezrobotnego oraz zaprojektowanie działań aktywizacyjnych mających doprowadzić do zatrudnienia. Bardziej szczegółowy zakres działań aktywizacyjnych może być określony w dokumentacji przetargowej, przygotowywanej przez WUP oraz w ofercie realizatora. Wydaje się, że zaproponowane podejście jest adekwatne – pozwala elastycznie dostosowywać minimalny zakres lub standardy usług do konkretnej sytuacji i modyfikować je na podstawie doświadczeń. W poniżej ramce zaprezentowano podejście WUP w Krakowie, wypracowane w ramach modelu „Ekspres do zatrudnienia” i wykorzystywane przy zlecaniu działań aktywizacyjnych na podstawie Ustawy.

Minimalny katalog usług

Jest to zestaw usług, które operator musi świadczyć wobec każdego uczestnika projektu. Służy to przede wszystkim ograniczeniu ryzyka, że operator skupi się na osobach łatwiejszych do aktywizacji, a zaniedba osoby w trudniejszej sytuacji. Oczywiście kwestia szczegółowości i zakresu MKU była przedmiotem licznych dyskusji. Jednak zdaniem osób zarządzających tym procesem, należy dążyć do ograniczania MKU, tak aby postawić na elastyczność działań operatora, równocześnie starając się zabezpieczyć jakość usług i ich faktyczne świadczenie dla osób w trudniejszej sytuacji. MKU obejmuje usługi i standardy świadczenia usług. Wśród usług obowiązkowych:

- Przygotowanie **Oceny Potencjału Uczestnika Projektu** - diagnozy głównych przyczyn długotrwałego bezrobocia, sporządzanej na podstawie spotkań i rozmów z bezrobotnym,
- Przygotowanie **Planu kariery**, określającego planowane wobec bezrobotnego działania

Standardy obejmują zaś:

- przypisanie każdej osobie indywidualnego opiekuna, z zastrzeżeniem, że jeden opiekun może przypadać na maksymalnie 75 osób bezrobotnych,

- zapewnienie różnych form kontaktów opiekuna i bezrobotnego (telefon, mail, wizyty osobiste),
- kontakt z uczestnikiem projektu co najmniej raz na 30 dni i wizyta osobista co najmniej raz na 30 dni,
- bieżące rozpatrywanie skarg bezrobotnego,
- umożliwienie bezrobotnemu realnego dostępu do stanowisk komputerowych,
- udostępnianie bezrobotnemu informacji na temat jego postępów w projekcie,
- poinformowanie każdego uczestnika o zasadach dostępu do wsparcia.

Operator w ofercie powinien przedstawić spójną koncepcję świadczenia usług, przy czym promowana jest, według zapisu modelu, spójność i adekwatność proponowanego podejścia, a nie liczba oferowanych usług (KPMG, 2015).

Podobna logika zastosowana została np. jednym z WUP, przy czym niektóre elementy działań aktywizacyjnych zostały określone bardziej szczegółowo lub bardziej wymagająco, np.:

- kontakt z bezrobotnym wymagany jest co najmniej raz na tydzień,
- wymagane są co najmniej dwa działania aktywizacyjne wobec bezrobotnego, działania motywacyjne i działania z zakresu pośrednictwa pracy,
- ustalenie terminów zaplanowanych działań aktywizacyjnych.

Oczywiście kwestia szczegółowości określenia wymagań wobec usług budzi wątpliwości. Część rozmówców, w tym niektórzy przedstawiciele wykonawców, prezentowali opinie, że zakres usług powinien być określony ramowo, natomiast decyzja o wykorzystaniu konkretnej usługi powinna leżeć po stronie wykonawcy, który jest odpowiedzialny za osiągnięcie określonego efektu.

zakłada się jakąś tam częstotliwość kontaktu z pracodawcą, to tak naprawdę powinno być w gestii wykonawcy, bo my mamy te osoby zaktywizować i powiedzmy pokazujemy, powinniśmy mieć możliwość pokazania potencjalnych metod, które zaangażujemy do zrealizowania tego, natomiast już (...) z czego będziemy korzystali. Ale to nie znaczy, że skorzystamy ze wszystkiego dla wszystkich albo, że wszystkie te rzeczy zostaną zaangażowane, bo może akurat nie będą potrzebne. (...) Natomiast w przypadku naszego zlecenia były pewne warunki, właśnie chociażby częstotliwość kontaktu z bezrobotnym, czy częstotliwość kontaktu z pracodawcą po podjęciu pracy przez bezrobotnego, i tutaj mamy duże wątpliwości, czy to powinno być nam narzucone, bo my i tak, i tak odpowiadamy za efekt.

IDI, agencja zatrudnienia

Zbyt precyzyjne określenie zakresu planowanych działań i np. częstotliwości kontaktów może okazać się nieadekwatne do realnych potrzeb. Ryzyko takie jest wyższe, jeśli wykonawca nie zna dobrze struktury grupy docelowej.

Z drugiej strony część rozmówców podkreślała, że pewien minimalny katalog usług powinien być określony. Ogranicza to ryzyko, że wykonawca „odpuści” sobie pracę z osobami w najtrudniejszej sytuacji, których szanse na zatrudnienie są małe. Należy jednak pamiętać, że nawet przy dość precyzyjnym określeniu wymagań, niektórzy wykonawcy, dążąc do obniżenia kosztów, mogą zachowywać się w sposób nierzetelny. Przykładowo jeden z zamawiających oczekiwał, że faza diagnoza będzie realizowana w cyklu kilku spotkań ze specjalistami, np. psychologiem, doradcą zawodowym itd. W praktyce okazało się, że wykonawca wszystkie te zadania realizował jednego dnia, co więcej nie zapewniając spójności pomiędzy wynikami diagnoz poszczególnych specjalistów. Zdaniem WUP znacząco to ograniczało możliwości prawidłowego zdiagnozowania sytuacji danej osoby. Za to w innym województwie podobną sytuację opisywano w zupełnie inny sposób:

Nie było to jednorazowe spotkanie godzinne i na tej podstawie, nie, tak jak w umowie jest zapis, że na wykonanie diagnozy jest 30 dni, to oczywiście to nie było 30 spotkań, tak, ale każdy musiał przejść co najmniej trzy dwugodzinne spotkania, to już jest taki czas, gdzie można się naprawdę dowiedzieć sporo o kliencie a szczególnie jak ktoś jest pracownikiem doświadczonym, takie też musiały być te

IDI, agencja zatrudnienia

W sumie pokazuje to, że na etapie dokumentacji przetargowej i oferty niezbędne jest poszukiwanie pewnego kompromisu, który pozwoli pogodzić niezbędną elastyczność w realizacji działań aktywizacyjnych oraz zapewni, że dla każdej osoby są świadczone usługi. Wydaje się, że pewnym rozwiązaniem może być np. określenie minimalnej liczby godzin pracy z jedną osobą (np. w formach indywidualnych lub grupowych). Kwestie te jednak nie powinny być regulowane na poziomie Ustawy, a raczej na poziomie wytycznych MRPiPS.

W praktyce zakres usług świadczonych przez realizatorów nie odbiega znacząco od tradycyjnych działań prowadzonych przez urzędy pracy, ze szczególnym naciskiem na bliski kontakt z bezrobotnym, działania zmierzające do rozbudzenia motywacji, przygotowania do podjęcia konkretnej pracy oraz pośrednictwa pracy.

(...) wykonanie diagnozy daje taką też możliwość nawiązania kontaktu z osobą bezrobotną i tutaj budowania jakiejś tam relacji, która potem ma doprowadzić do tej aktywizacji, no to jest właśnie to co różni tę usługę od pracy w urzędzie pracy, gdzie jeden doradca klienta ma tam, nie wiem i tutaj padają liczby 500, 600, 400, co komu do głowy przyjdzie tak i nawiązanie tej relacji jest absolutnie niemożliwe, u nas ta ilość klientów jest dużo mniejsza, tak, jest to średnio 40-parę osób na asystenta wobec tego też właśnie przygotowanie diagnozy sprzyja budowaniu, nawiązywaniu takiej relacji, która potem owocuje tym podjęciem pracy

IDI, agencja zatrudnienia

W projektach tych kładzie się również pewien nacisk na podnoszenie kwalifikacji, jednak wydaje się, że szkolenia, szczególnie zawodowe, rzadko są finansowane. Jeśli się już

pojawiają, dotyczą zazwyczaj takich kwestii jak poszukiwanie pracy czy podstawy obsługi komputera.

Można jednak wskazać kilka elementów, które różnicują działania aktywizacyjne od standardowej oferty urzędów pracy:

- **Monitorowanie sytuacji osób bezrobotnych po podjęciu zatrudnienia** – jest to działanie niezbędne dla utrzymania osób bezrobotnych w zatrudnieniu, z drugiej strony okazuje się ono bardzo skuteczne i potrzebne – osoby podejmujące pracę pierwszy raz po dłuższej przerwie są bardziej narażone na jej utratę w przypadku pojawienia się nawet niewielkich trudności lub problemów. Działania te są też doceniane przez pracodawców, którzy na co dzień spotykają się z problemem porzucenia pracy przez pracownika. W tym przypadku agencja zatrudnienia zapewniać może pewną stabilność świadczonej pracy.
- **Działania środowiskowe** – czyli kontakty ze środowiskiem, w którym żyją bezrobotni, z ich rodzinami (rodzicami, małżonkami) – zdaniem jednego z wykonawców kwestia ta, potraktowana dosyć marginalnie w ofercie, w praktyce okazała się stosunkowo istotna i wspiera osiągnięcie zatrudnienia.
- **Współpraca z pracodawcami** – jest to usługa realizowana oczywiście standardowo również przez PUP, jednak na podstawie zebranych doświadczeń można stwierdzić, że jest to jeden z ważniejszych czynników sukcesu – zbudowanie relacji z lokalnymi pracodawcami, pozyskanie ofert pracy, przygotowanie bezrobotnych do konkretnych ofert pracy. Współpraca z pracodawcami była jednym z lepiej ocenianych elementów wdrożenia modelu „Ekspres do zatrudnienia” (Wolińska, 2015), a jak wynika z wywiadów, w kolejnej turze projektu, realizowanego już na podstawie Ustawy, położono jeszcze większy nacisk na współpracę z pracodawcami.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na kwestię długości projektów – w przypadku krótkich projektów zbudowane w ich trakcie relacje z pracodawcami (kapitał społeczny) mogą zostać utracone. Rozwiązaniem może być angażowanie mniejszych, lokalnych agencji, które dobrze znają lokalny rynek pracy. Przykładem może być pilotaż „Partnerstwo dla pracy”, w którym w jednym z powiatów agencja zaangażowała tego typu podwykonawcę, co pozwoliło osiągnąć jeden z wyższych wskaźników efektywności pomimo bardzo trudnej sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Oddzielną kwestią pozostaje wprowadzony w Ustawie zakaz możliwości korzystania przez bezrobotnych z innych instrumentów aktywizacyjnych, oferowanych przez PUP. Z jednej strony jest to założenie zrozumiałe – umożliwienie skorzystania z tego typu instrumentów utrudniłoby ocenę rzeczywistych efektów działania agencji zatrudnienia. W praktyce jednak okazywało się, że jest to rozwiązanie odbierane jako niesprawiedliwe ze strony samych bezrobotnych.

Myślę, że największą trudnością z jaką walczyliśmy w trakcie pilotażu było to, że i to zostało utrzymane później w ustawie, że w trakcie trwania działań aktywizacyjnych do osób bezrobotnych nie mogą być kierowane inne usługi, które są przewidziane dla

osób bezrobotnych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. I na przykład osoby, które były skierowane do dostawcy usług nie mogły korzystać ze skierowania na staże czy z dofinansowania działalności gospodarczej. W związku z powyższym jeżeli na przykład ktoś w pilotażu zdecydował się na podjęcie działalności gospodarczej to musiał liczyć tylko i wyłącznie na własne zasoby finansowe, nie był w stanie skorzystać na przykład z dotacji, którą oferuje powiatowy urząd pracy i w tym zakresie było bardzo dużo nieporozumień i zażaleń ze strony bezrobotnych

IDI, WUP

Wydaje się, że kwestia ta wymaga rozwiązania w przyszłości w trakcie prac nad nowelizacją Ustawy. Niewątpliwie wynika to m.in. z rozczarowania – przynajmniej w przypadku części województw – jakością świadczonych usług. Kwestia ta może być jednak traktowana jako pewien problem.

Warto zwrócić uwagę, że już w tej chwili podjęcie subsydiowanego zatrudnienia lub stażu nie jest liczone do wskaźnika skuteczności zatrudnieniowa. W przypadku osób w najtrudniejszej sytuacji, szczególnie młodszych, brak doświadczenia zawodowego może być jedną z poważniejszych barier w podjęciu zatrudnienia, a zaktywizowanie tych osób do poziomu, w którym wykazują chęć podjęcia stażu lub zatrudnienia subsydiowanego, można uznać w wielu przypadkach za sukces działań aktywizacyjnych.

6.3.8 Jakość usług świadczonych w ramach działań aktywizacyjnych

Jedną z ważniejszych kwestii dotyczącą zlecenia działań aktywizacyjnych jest jakość i rzetelność działań aktywizacyjnych, a także rzetelność osiągniętych efektów. Część respondentów wyraża uznanie dla działań realizatorów, choć podkreślali oni, że wynika to z dużej ilości pracy włożonej w przygotowanie kontraktów. Zdarzają się jednak równie często głosy rozczarowania dotychczasowymi doświadczeniami zarówno pilotażu „Partnerstwo dla pracy”, jak i funkcjonowaniem rozwiązań ustawowych. I co ciekawe, dotyczy to praktycznie wszystkich aktorów: powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy, jak i samych realizatorów (niestety badanie nie objęło osób bezrobotnych, których opinia mogłaby być w tym miejscu decydująca).

Najbardziej krytyczne opinie formułowali przedstawiciele PUP, na terenie których były realizowane działania aktywizacyjne. Przykładowo w jednym z PUP rozmówcy podkreślali m.in. brak przygotowania instytucji aktywizujących do pełnienia powierzonych obowiązków, pomimo znacznie mniejszego niż w PUP obłożenia pracą.

(...) realizator nieprzygotowany kadrowo, nieprzygotowany technicznie w sensie my uczyliśmy pisać nawet pisma. Wiedza bardzo znikoma, no i generalnie oni nastawieni są tylko na jedno, na zysk, który uzyskają z realizacji, czyli pieniądze, które z danej osoby.

IDI, PUP4, Pracownik

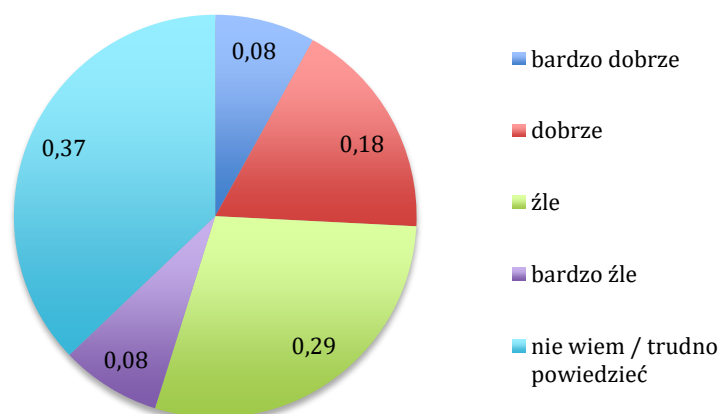
Przedstawiciel PUP zwrócił również uwagę na fakt, że sami bezrobotni zgłaszają się do urzędu z pretensjami czemu zostali skierowani na taką ścieżkę, skoro oferta realizatorów niewiele różni się od tego co proponuje PUP. Z relacji osób korzystających ze zleconych na zewnątrz usług wynika również, że realizatorzy stosują osobliwe praktyki w zakresie współpracy z bezrobotnymi. W relacjach przekazywanych pracownikom PUP pojawiały się np. przypadki wymuszania przez realizatora oświadczeń i pism, w przypadku gdy bezrobotni znajdowali zatrudnienie bez pomocy realizatora. Zdarzały się również sytuacje, gdy bezrobotni, pomimo że formalnie byli pod opieką zewnętrznego podmiotu, przychodzili z problemami z powrotem do doradców w PUP. W opinii pracowników urzędu może to świadczyć o braku zaufania do pomocy ze strony realizatora.

My pilotowaliśmy wiele spraw za nich w trakcie realizacji, bo do nas docierały informacje, na przykład zwolnienie lekarskie, czy cokolwiek, czy umowa, czy załóżmy, no coś się działo, czy zgon, to my im promowaliśmy realizatora, tak? Informator zero kontaktu, podawanie fałszywych kontaktów do realizatora. Wie Pan, że robiliśmy wszystko, przerobiliśmy wszystko.

IDI, PUP, Pracownik

Jednak jak wynika z badania ilościowego, ocena jakości usług świadczonych przez agencje zatrudnienia przez PUP nie jest jednoznaczna. Co prawda, wśród PUP objętych zlecaniem, zdecydowanie więcej ocenia te usługi negatywnie (37%) niż pozytywnie (25,8%), jednak duża część nie ma zdania na ten temat (37%), co może świadczyć, że urzędy pracy w praktyce nie mają wglądu w to, co się dzieje w agencjach zatrudnienia, a ich raczej negatywna opinia bazuje na innych przesłankach.

Wykres 35. Ocena jakości usług świadczonych przez agencje zatrudnienia, dokonana przez PUP objęte zlecaniem działań aktywizujących



Źródło: Badanie CAWI, n=63

Również monitoring prowadzony przez MRPiPS, w ramach którego zbierane są też głosy powiatowych urzędów pracy, pokazuje że w sześciu na 13 województw nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w pozostałych dotyczą one najczęściej relacji pomiędzy PUP a agencjami zatrudnienia, czyli jakości dokumentacji i przepływu informacji pomiędzy PUP a agencjami, czy też skarg bezrobotnych na jakość usług lub też brak możliwości skorzystania z instrumentów oferowanych przez PUP. Skargi te nie dotyczyły jakości usług świadczonych wewnątrz agencji – urzędy pracy nie wiedziały często, jak one przebiegają i brakuje im też punktu odniesienia.

Na trudności z zachowaniem jakości usług mogą wskazywać wypowiedzi i doświadczenia samych realizatorów. Jak zauważył jeden z przedstawicieli realizatorów, duży wpływ na jakość wywiera przyjęty model działania. U jednego z organizatorów przyjęto, że kluczowa kadra (doradcy zawodowi) w punktach obsługi bezrobotnych jest zatrudniona na stałe, na pełen etat i w pełni poświęca się aktywizowaniu osób bezrobotnych. Oznacza to, że jeden doradca prowadzi osobę bezrobotną przez cały proces, od diagnozy, przez ustalenie planu działania po jego realizację. Taki model pozwala na lepsze poznanie sytuacji bezrobotnego, budowanie atmosfery zaufania, elastyczne dostosowywania planu pracy do zmieniającej się sytuacji lub też do lepiej poznanej sytuacji osoby bezrobotnej. Zakłada się, że przez cały czas pracownicy prowadzą intensywne działania aktywizujące, co wiele osób może zniechęcać do udziału w działaniach. U innych realizatorów model świadczenia usług może być inny – polegać może na wykonaniu jednorazowej diagnozy przez zewnętrznego specjalistę, a następnie przekazaniu bezrobotnego do pośrednika pracy, który przedstawia kolejne oferty. Niestety zakres badania nie pozwala odpowiedzieć na pytanie, na ile modele pracy poszczególnych organizatorów są zróżnicowane i w jakim stopniu wpływają na powodzenie procesu integracji. Wydaje się, że ta kwestia powinna być przedmiotem kolejnych badań.

Samo też pojęcie jakości usług jest nieostre i może budzić kontrowersje. Istotne jest jednak, że część rozmówców wskazywała, że mechanizm wynagradzania za efekty może prowadzić do obniżania jakości usług, np. zatrudniania słabszego personelu (choć spełniającego wymagania formalne) lub prowadzenia mniej intensywnych, czasami pozorowanych działań aktywizacyjnych. Samo określenie minimalnego katalogu usług może okazać się niewystarczające.

W sumie więc na obecnym etapie, na podstawie zebranych danych, trudno jednoznacznie ocenić jakość usług oferowanych przez agencje zatrudnienia. Wymagałoby to zbadania opinii samych bezrobotnych, a także bardziej wnikliwego badania sposobu działania poszczególnych agencji (co wykracza poza zakres tego badania).

6.3.9 System finansowania

Niezwykle ważnym elementem całego mechanizmu jest model finansowania. Powinien on brać pod uwagę interesy osoby bezrobotnej, urzędu pracy i wykonawcy. Pożądany jest model finansowania, który będzie motywował wykonawcę do długotrwałej, intensywnej

pracy z wszystkimi członkami grupy docelowej, tak aby doprowadzić ich do zatrudnienia i utrzymać ich w tym zatrudnieniu przez okres co najmniej 180 dni.

Warto w tym miejscu porównać model finansowy testowany w pilotażu, zapisany w Ustawie oraz proponowany w ostatecznym kształcie modelu krakowskiego „Ekspres do zatrudnienia”. W każdym z tych trzech podejść stosowane są cztery transze płatności dla realizatora, uzależnione od spełnienia określonych warunków. Wysokości transz oraz warunki przedstawione są w sposób syntetyczny w poniższej tabeli.

Tabela 5. Porównanie modeli finansowych w pilotażu „Partnerstwo dla pracy”, Ustawie o promocji zatrudnienia oraz ostatecznej wersji modelu „Ekspresu do zatrudnienia”

Partnerstwo dla pracy		Ustawa o promocji zatrudnienia		Ekspres do zatrudnienia – model docelowy	
Wysokość transzy	Warunki wypłaty	Wysokość transzy	Warunki wypłaty	Wysokość transzy	Warunki wypłaty
20%	Bilans otwarcia (diagnoza)	20%	Diagnoza i plan działań aktywizacyjnych	10%	Wykonanie oceny potencjału i planu kariery uczestnika
30%	Bilans aktywizacyjny (wykaz osób, wobec których zostało rozpoczęte pierwsze działanie aktywizacyjne)	20%	Doprowadzenie do zatrudnienia lub prowadzenie działalności gospodarczej przez okres	20%	Zatrudnienia przez co najmniej 1 miesiąc
25%	Podjęcie zatrudnienia (przez co najmniej 7 dni) lub działalności gospodarczej (min. 3 miesiące)	30%	utrzymanie odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej podjętej w wyniku działań realizatora przez okres minimum 90 dni	30%	Zatrudnienie przez co najmniej 3 miesiące
25%	Zatrudnienie przez 3 miesiące (u jednego pracodawcy lub maksymalnie w dwóch okresach)	30%	utrzymanie pracy lub działalności gospodarczej podjętej w wyniku działań realizatora, przez okres minimum 180 dni	40%	Zatrudnienie przez co najmniej 6 miesięcy

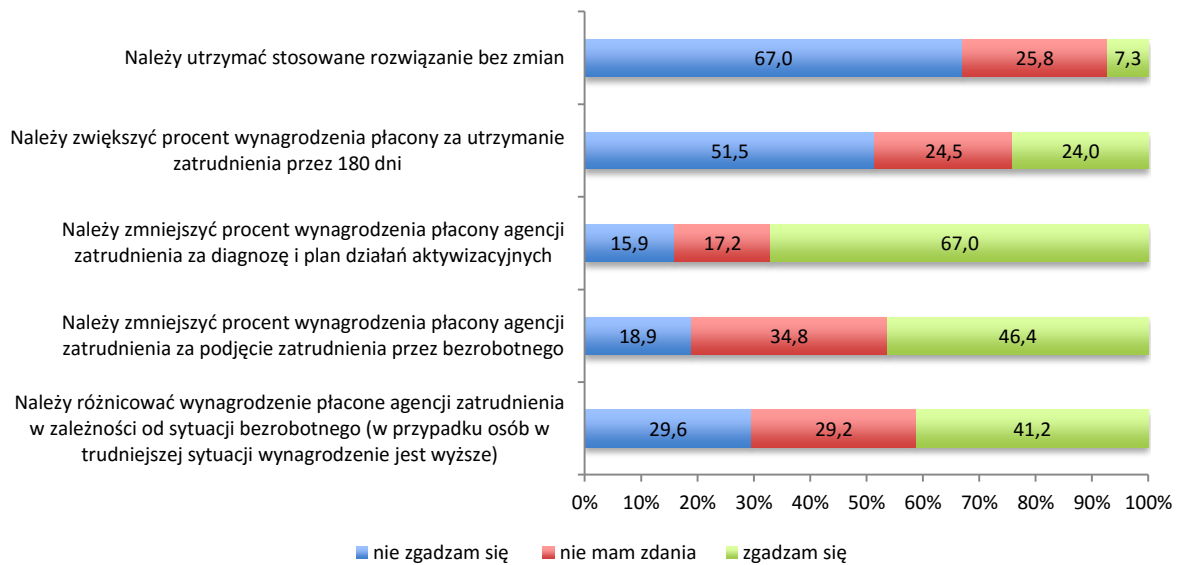
Widoczna jest wyraźna ewolucja schematu płacenia w kierunku płacenia za długoterminowe efekty, co polega m.in. na:

- ograniczenia płatności za usługę – czyli diagnozę i plan działań (w pierwszym pilotażu płatność za usługę wynosiła 50%, w ostatecznej wersji modelu „Ekspresu do zatrudnienia” postuluje się, aby wynosiła ona już tylko 10%).
- Zaostrzenie definicji podjęcia pracy (w „Partnerstwie dla pracy” wymagane było zatrudnienie na 7 dni, w ostatecznej wersji modelu „Ekspresu do zatrudnienia” wymagany jest 1 miesiąc).

- Wydłużenie kryterium długości zatrudnienia będącego warunkiem wypłaty czwartej transzy: z trzech do sześciu miesięcy.

Ewolucja ta znajduje potwierdzenie w opiniach PUP, które zapytano o ocenę propozycji modyfikacji istniejącego rozwiązania. Zdecydowana większość jest zdania, że należy wprowadzić zmiany do istniejących rozwiązań. I zdecydowana większość przedstawicieli PUP zgadza się, że należy płacić agencjom mniej za usługę (diagnozę i plan działań), a więcej za podjęcie zatrudnienia.

Wykres 36. Opinie przedstawicieli PUP na temat kierunków zmian w mechanizmie zlecania działań aktywizujących



Źródło: CAWI (n=233)

W tym kontekście zapisy Ustawy prezentują – jeśli można tak powiedzieć – model pośredni pomiędzy pierwszym podejściem, zawartym w projekcie pilotażowym „Partnerstwo dla pracy”, a ostateczną wersją modelu „Ekspresu do zatrudnienia”. Evolucja ta reprezentuje właściwy kierunek. Należy sobie jednak zdawać sprawę, że taki model płatności stanowi ważne ograniczenie dostępu do kontraktów dla słabszych finansowo podmiotów (np. organizacji pozarządowych).

Jak wynika z rozmów z uczestnikami, model finansowy jest jednym z elementów nowego mechanizmu, który powinien być w przyszłości doskonalony, szczególnie pod kątem:

- uwzględnienia w wynagrodzeniu wykonawcy poziomu wynagrodzenia uzyskiwanego przez uczestnika projektu,
- różnicowanie oczekiwanych efektów w zależności od:
 - sytuacji na lokalnym rynku pracy,
 - grup docelowej.

To rozwiązanie wymagałoby jednak dostępu do szczegółowych danych dotyczących sytuacji osiąganego efektu zatrudnieniowego dla poszczególnych grup bezrobotnych.

- uwzględnieniu wskaźnika efektywności netto, zamiast wskaźnika efektywności brutto jako podstawa płatności.

Rozwiązanie to wymagałoby jednak doboru próby kontrolnej dla grupy objętej wsparciem. Niezbędne jest także przeprowadzenie kilkakrotnie rygorystycznych pomiarów osiąganego efektu netto, tak aby mogła to być podstawa dla płatności za efekty.

Kwestią wzbudzającą wiele kontrowersji są kary za nieosiągnięcie minimalnej wartości wskaźnika w drugiej i trzeciej transzy. Zdaniem wykonawców przyjęty system finansowania przenosi zdecydowaną większość ryzyka na nich (80% wynagrodzenia dostają za efekt, a w modelu „Ekspres do zatrudnienia” proponuje się podniesienie tego współczynnika do 90%). Taki podział ryzyka jest akceptowalny dla wykonawców. Jednak dokładanie dodatkowego ryzyka w postaci kary, szczególnie w przypadku trudności na etapie rekrutacji, odbierane jest jako zbyt surowe, co wynika – zdaniem agencji zatrudnienia – ze zbyt wysokiego poziomu minimalnego, określonego przez MRPiPS, a także przez rekrutowanie do udziału w projekcie osób, które w praktyce powinny być wyrejestrowane z urzędu pracy.

Czyli my teraz podejmujemy działanie, żeby tę osobę aktywizować, ona odmawia nam tej aktywizacji, więc doprowadzamy do sytuacji takiej, że ona zostanie (...) pozbawiona statusu osoby bezrobotnej, my mamy karę za to zapłacić.

IDI, agencja zatrudnienia

Tak że w sensie opłacalności dla wykonawcy to absolutnie nie jest opłacalne, bo my wykonujemy gros pracy, za które musimy ponieść karę i to jest chore, tak, bo to, że my kogoś nie doprowadzimy do zatrudnienia to naprawdę nie dlatego, że siedzimy i nic nie robimy, dlatego że te osoby nie są zdolne do zatrudnienia i my teraz za to, że otrzymaliśmy niezdolne osoby do zatrudnienia, wie Pani ile musimy zapłacić kary za to, że nie zatrudnimy osoby, za to, że nie doprowadzimy do podjęcia zatrudnienia, 4400.

IDI, agencja zatrudnienia

Z drugiej strony przedstawiciele PSZ zwracają uwagę, że mechanizm naliczania kary może powodować, że rozwiązanie to jest nieskuteczne.

no jest niestety taki zapis w ustawie, że kary za nieosiągnięcie wskaźników są wypłacane z transzy już przekazanej, czyli jeżeli się nie przekaże którejś transzy to potem nie ma z czego tej kary wyliczyć. Czyli w sumie, jeżeli chodzi o trzeci wskaźnik, czyli utrzymanie w zatrudnieniu, to jeżeli druga transza pójdzie na minimalnym poziomie a trzecia w ogóle to nie ma z czego wyliczyć kary za brak osiągnięcia drugiego wskaźnika, wszystko źle są zrobione zapisy w ustawie.

Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie, polegające na naliczaniu kar w przypadku nie osiągnięcia pewnej wartości minimalnej jest poprawne – ogranicza bowiem ryzyko, że wykonawca nie będzie prowadził działań aktywizujących, bazując tylko na bezrobotnych, którzy podjęli pracę niezależnie od jego działań. Z drugiej strony poziom minimalny określony został na dosyć wysokim poziomie i istnieje poważne ryzyko, że nawet realizatorzy dokładający wszelkich starań, aby ten poziom osiągnąć, mogą nie podołać. Dotyczy to szczególnie podmiotów, które realizują tego typu usługę po raz pierwszy. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w PO KL również określono minimalny poziom efektywności, jednak dla osób długotrwale bezrobotnych wynosi on 35%.

Zbyt wysoka wartość minimalna wskaźnika, przy ograniczonej kontroli rekrutacji uczestników, może motywować wykonawców do zachowań niestandardowych, w tym również nieetycznych lub wręcz niezgodnych z prawem. Dlatego też wskazane jest obniżenie poziomu minimalnego, a ewentualnie wprowadzenie premii nagradzającej osiągnięcie wyższych wartości wskaźników zatrudnienia.

6.3.10 Koszty transakcyjne

Jednym z założeń zlecenia działań aktywizacyjnych było odciążenie urzędów pracy i wsparcie ich w pracy z trudnymi klientami. Analiza opłacalności finansowej nowego rozwiązania wymaga dostępu do pełnych danych finansowych realizowanych umów o świadczenie działań aktywizacyjnych. Kompletna analiza powinna uwzględnić również koszty transakcyjne. Pojęcie to ma ugruntowane znaczenie w ekonomii i oznacza wszelkie koszty związane z kontraktowym nabywaniem dóbr i usług. W przypadku zlecenia działań aktywizacyjnych wśród kosztów transakcyjnych należy wymienić: koszty przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia i wyboru realizatora, monitorowania prawidłowości realizacji usługi i rzetelności osiąganych efektów, a także rekrutowania osób bezrobotnych, wydawania decyzji (np. o wyrejestrowaniu) czy też ponowna rekrutacja. Oczywiście koszty transakcyjne rosną w przypadku pojawiających się problemów, np. niskiej jakości usług lub ponadprzeciętnych uzupełnień bezrobotnych.

W ramach badania nie prowadzono analizy poziomu tych kosztów. Jednak na podstawie zebranego materiału można zakładać, że są one dosyć wysokie. Ponoszone są one przez wojewódzkie urzędy pracy, przy czym na tym poziomie ich poziom spotyka się z akceptacją.

Nasz rola jest bardzo duża w momencie przygotowywania zapisów SIWZ-u i do tego przywiązujemy bardzo dużą wagę, bo od tego później zależy czy uda się nam wybrać dobrego dostawcę usług, więc faktycznie prace nad przygotowaniem szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia są bardzo ważne

Koszty te są szczególnie wysokie przy pierwszym kontraktowaniu usługi – kiedy wiele rzeczy jest jeszcze niewiadomych i konieczne jest rozstrzygnięcie wielu dylematów. Wraz ze zdobywaniem doświadczenia i uczeniem się kontraktowania tego typu usług, koszty transakcyjne po stronie WUP mogą maleć.

Niektórzy przedstawiciele WUP zwracają uwagę, że zasadne byłoby zwiększenie wartości projektów, tak aby objęły one zdecydowanie większą liczbę bezrobotnych, i wydłużenie czasu ich trwania – zabiegi te pozwoliłyby na zdecydowane obniżenie kosztów transakcyjnych na tym poziomie.

Koszty transakcyjne są szczególnie mocno odczuwane na poziomie PUP i znacznie osłabiają opłacalność przedsięwzięcia. Powszechne jest narzekanie przedstawicieli PUP na duży nakład pracy związany z obsługą kontraktów i wykonywaniem działań administracyjnych w stosunku do bezrobotnych.

Ja nie jestem fanką zlecenia działań aktywizacyjnych na pewno, dlatego że nam doszło dodatkowej pracy bardzo dużo. Monitoring, który musimy robić, cały czas musimy śledzić, bo mamy ponowne skierowania do realizatora, jeżeli osoba założymy zgłosi podjęcie pracy, a zarejestruje się ponownie, czyli musimy ponownie skierować, czyli nam doszło bardzo dużo zadań z naszej strony, które my musimy wykonać, a generalnie, no realizator osiąga, tak, korzyści finansowe. No i grupa, no to jest śmieszne, ta grupa, którą oni aktywizują, za które są takie pieniądze idą w ślad za osobą, a to co my robimy, tak, na co dzień.

IDI, PUP, doradca klienta

Oni tak naprawdę pracują, ale to my wydajemy decyzje, my się nimi zajmujemy, my ich wzywamy, wyjaśniamy, czy możemy zdjąć z ewidencji, czy nie. To dalej na nas to ciąży. Tak naprawdę do nich poszli, ale my dalej mamy ich u siebie.

IDI, dyrektor PUP

Koszty transakcyjne, szczególnie po stronie PUP, wydają się w niewielkim stopniu uwzględnione w dotychczasowym myśleniu o analizowanym rozwiązaniu. Wydaje się jednak, że jest to kategoria kosztów, która koniecznie powinna być wzięta pod uwagę przy planowaniu kolejnych przetargów. Wskazane jest również poszukiwanie metod na obniżenie tego typu kosztów.

Analiza kosztów transakcyjnych powinna być elementem całościowej analizy kosztów i korzyści wynikających z wprowadzonego rozwiązania. Jednak przeprowadzenie tego typu analizy będzie możliwe po zakończeniu obecnej tury projektów aktywizacyjnych. Niezbędne są również dane dotyczące całkowitych kosztów działania PUP – w statystykach uwzględnia się bowiem tylko koszty aktywizacji ponoszone z Funduszu Pracy. Ograniczeniem jest jednak brak dostępu do danych dotyczących realizacji zadań:

Dlatego że nie ma u nas mechanizmów wycenienia, ile kosztuje poszczególne usługi realizowane w urzędzie pracy. Czy poradnictwo, pośrednictwo, organizacja szkoleń... Nie koszt szkolenia, tylko to, co jest związane z obsługą.

IDI, ekspert

6.3.11 Współpraca pomiędzy kluczowymi aktorami

Dosyć istotnym elementem zlecenia działań aktywizacyjnych jest współpraca zaangażowanych partnerów: realizatorów, powiatowych wojewódzkich urzędów pracy. Szczególne znaczenie ma aktywność wojewódzkiego urzędu pracy, który odpowiada za zarządzanie całym procesem i jest głównym aktorem. Aktywna postawa WUP, wspierająca koordynację i komunikację pomiędzy poszczególnymi aktorami, przyczynia się do lepszego wdrażania całego rozwiązania. Współpraca taka powinna być prowadzona jeszcze na etapie przygotowania dokumentacji przetargowej – na pewno z PUP, ale wskazane jest również organizowanie spotkań dla potencjalnych wykonawców, w trakcie których obie strony mogą się poznać i wyjaśnić sobie nawzajem swoje oczekiwania.

Komunikacja jest również bardzo ważna na etapie realizacji, szczególnie w początkowej fazie kontraktu. Aktywna postawa WUP może pozwolić na wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości i rozwiązywanie problemów. Szczególnie istotne jest organizowanie spotkań trójstronnych (PUP, WUP, wykonawca), które w pierwszym okresie powinny być dosyć częstsze, a z czasem mogą być organizowane rzadziej.

mieliśmy w sumie taką, miesiąc, półtora, ewentualnie co 2 miesiące mieliśmy spotkania wszystkich stron umowy o świadczeniu działań aktywizacyjnych, takich typowo wielostronnych, które oferowała zasada właśnie współpraca pomiędzy wszystkimi stronami zaangażowanymi w to działanie i na tych spotkaniach przede wszystkim realizator nam przedstawiał jakie są z jego strony etapy realizacji działań aktywizacyjnych a powiatowe urzędy pracy miały możliwość zgłoszenia uwag, zastrzeżeń, propozycji rozwiązań dotyczących tego co dzieje się po stronie powiatowego urzędu pracy

IDI, WUP

Zaangażowanie WUP jest istotne, bowiem jak wynika z badań jakościowych, współpraca pomiędzy agencjami zatrudnienia a PUP często nie przebiega wystarczająco dobrze. Wynika to z opisanego wcześniej negatywnego nastawienia dużej części PUP do idei zlecenia działań aktywizacyjnych i z negatywnych doświadczeń związanych z realizacją tego typu kontraktów, z drugiej strony aktywny WUP może w tym obszarze sporo zdziałać, budując pozytywną atmosferę wokół zlecenia działań aktywizacyjnych.

wyda się że po prostu obie strony jakby nie miały wspólnego celu tak i tutaj na tym polega ten problem.

IDI, agencja zatrudnienie

Wskazane jest, aby do współpracy angażować również innych partnerów rynku pracy. Przykładem może być rozwiązanie małopolskie, w którym dialog odbywał się na trzech poziomach:

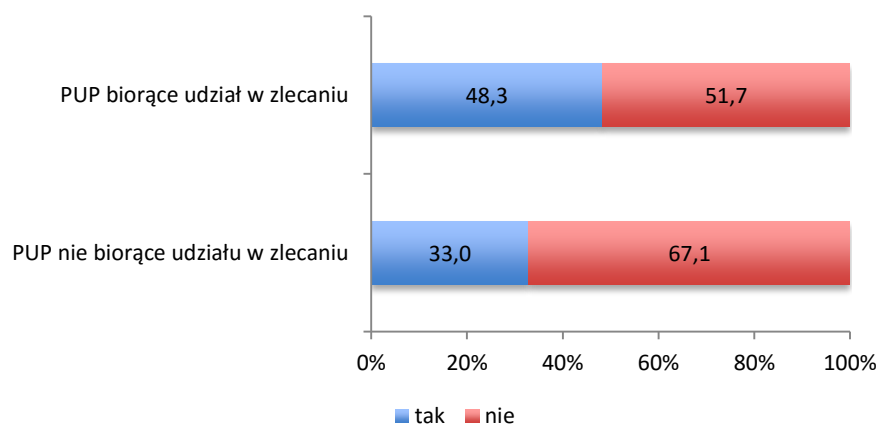
- Jako grupa robocza (przedstawiciele WUP, PUP i eksperci)
- Komitet sterujący (kadra zarządzająca WUP i PUP) – ich zadaniem było zatwierdzanie kolejnych produktów projektu
- Rada programowa (przedstawiciele szerokiego grona interesariuszy, którzy opiniowali założenia modelu).

Szerokie zaangażowanie interesariuszy pozwoliło na wypracowanie rozwiązań adekwatnych do potrzeb i uniknięcie błędów. Szczególnie znaczenie miało przekonanie PUP do samej idei zlecenia działań aktywizujących.

6.3.12 Wnioski i rekomendacje

Jak zaznaczono wcześniej, zlecenie działań aktywizacyjnych budzi sporo kontrowersji – szczególnie po stronie powiatowych urzędów pracy. Generalnie 63% badanych urzędów pracy jest zdania, że zlecenie działań aktywizacyjnych nie powinno być kontynuowane w przyszłości. Jednak, co ciekawe, w przypadku PUP objętych zleceniem głosy rozkładają się po równo, a odsetek przeciwników zlecenia działań aktywizacyjnych jest mniejszy, choć nadal jest to niemal połowa badanych PUP. Pokazuje to, że doświadczenie współpracy z agencjami zatrudnienia może choć częściowo zmniejszyć negatywne nastawienie PUP do idei zlecenia. Z drugiej strony poważną barierą dla dalszego wdrażania mechanizmu może być negatywne nastawienie wśród PUP, które dotychczas nie były objęte zleceniem działań aktywizujących. Pokazuje to, jak ważna dla przyszłości tego instrumentu jest praca z przedstawicielami PUP, przekonanie ich do tej idei i rozwianie obaw.

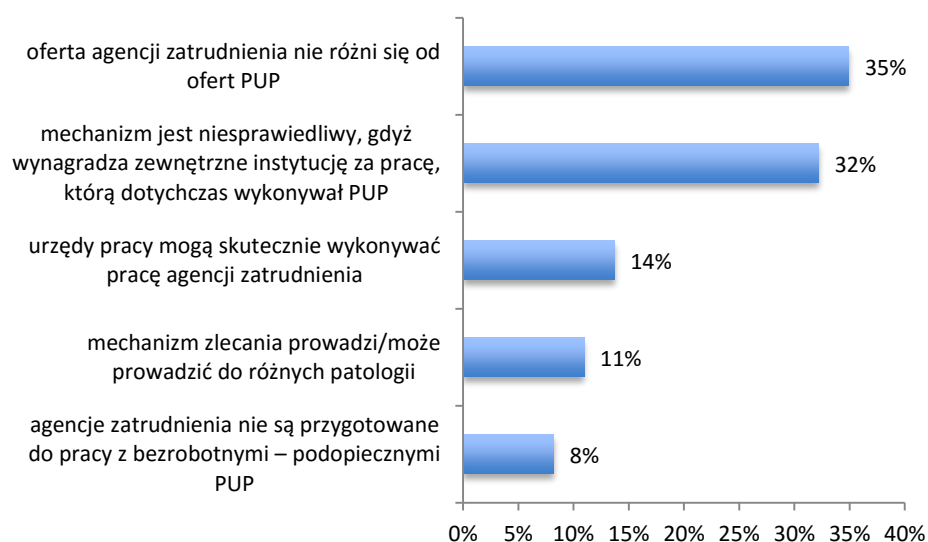
Wykres 37. Opinie PUP na temat, czy mechanizm zlecenia działań aktywizacyjnych powinien funkcjonować w przyszłości



Źródło: CAWI (n=233)

Oczywiście interesujące jest, dlaczego PUP są negatywnie nastawione do zlecania działań aktywizujących. Okazuje się, że nie jest tak dużym problemem jakość usług lub pojawiające się patologie, ale raczej konkurencja pomiędzy tymi instytucjami. Zdaniem 35% PUP oferta agencji zatrudnienia nie różni się od oferty PUP, a kolejne 32% jest zdania, że mechanizm jest niesprawiedliwy, gdyż wynagradza zewnętrzne instytucje za pracę, którą dotychczas wykonywał PUP. Potwierdza to wcześniej przywoływane wyniki badania, według których większość PUP nie postrzega agencji zatrudnienia jako uzupełnienia swoich usług, a raczej jak konkurencję. Pokazuje to na konieczność intensywnej pracy z PUP, tak aby przekonać je, że zlecenie usług może w praktyce odciążyć ich pracę.

Wykres 38. Powody, dla których PUP uważają, że mechanizm zlecania działań aktywizacyjnych nie powinien funkcjonować w przyszłości.



Źródło: CAWI (n=146)

Na przyszłość zlecania może też wpływać dostępność innych instrumentów i źródeł finansowania. Szczególne znaczenie mogą mieć środki EFS.

(...) i w tej chwili powiatowe urzędy pracy są w takiej sytuacji, że mają bardzo dużo środków finansowych na aktywizację i dla nich każdy kolejny instrument, który wyjmuje im osoby bezrobotne z rejestru a do nich należy zlecenie działań aktywizacyjnych

IDI, WUP

Może to powodować, że urzędy pracy jeszcze mniej chętnie będą angażować się w zlecenie działań aktywizujących.

Dlatego też wskazane jest możliwie szybko po zakończeniu pierwszej tury projektów dokonanie dodatkowej, pogłębionej oceny funkcjonowania tego instrumentu. Na podstawie dotychczasowych działań wskazać można już kilka kwestii, które powinny być rozwiązane, jak także kierunki zmian.

- **Zmiana wizerunku zlecenia działań aktywizacyjnych i zmiana nastawienia pracowników PUP do tego instrumentu** – na tym etapie wydaje się, że negatywny wizerunek zlecenia wiążący się w dużym stopniu z postrzeganiem agencji zatrudnienia jako konkurencji dla PUP, jest jedną z głównych barier przed dalszym rozwojem tego instrumentu, dlatego też należy podjąć intensywną współpracę z PUP nad jego przyszłością. Nie chodzi tu przy tym o proste przekonywanie PUP do idei zlecenia, lecz o ich zaangażowanie do wspólnej pracy nad doskonaleniem istniejącego mechanizmu, tak aby PUP-y zrozumiały, po co jest ten instrument i jakie mogą odnieść z niego korzyści.
- **Modyfikacja zasad rekrutacji do programu** - na etapie dokumentacji przetargowej powinna być opracowana struktura bezrobotnych kierowanych do zlecenia, tak aby agencja zatrudnienia mogła dostosować swoją ofertę wsparcia. Do udziału w programie powinni być kierowane osoby, które po zapoznaniu się z zasadami programu zgodzą się na uczestnictwo w zajęciach aktywizacyjnych. Należy rozważyć podejście do osób w szczególnie trudnej sytuacji (np. z poważnymi problemami zdrowotnymi, uzależnionych, oczekujących na nabycie uprawnień do świadczenia przedemerytalnego lub emerytalnego). W ich przypadku być może warto wprowadzić oddzielne kontrakty, lub oddzielnie rozliczać efektywność zatrudnieniową.
- **Wprowadzenie bardziej rygorystycznych wymagań wobec realizatora** – co ograniczać będzie ryzyko nieprawidłowości przy realizacji umów o świadczenie usług aktywizacyjnych.
- **Wprowadzanie większych i dłuższych kontraktów** – zapewnienie, aby projekty miały rzeczywisty wpływ na sytuację na rynku pracy wymaga, aby działania te miały odpowiednio dużą skalę. Dlatego też projekty powinny być odpowiednio większe i dłuższe, a rekrutacja do projektu ciągła. W ten sposób zapewnia się, że tworzona infrastruktura staje się opłacalna, a równocześnie maleją koszty stałe po stronie zlecających. Jednym ze sposobów na zwiększenie skali działań jest dopuszczenie możliwości nadkontraktacji (zakładając, że wykonawca nigdy nie uzyska 100% wynagrodzenia).
- **Wskazane jest uruchomienie oddzielnych kontraktów (lub linii projektowych) kierowanych do osób w szczególnie trudnej sytuacji** – dotyczyć to może osób z problemami zdrowotnymi i niepełnosprawnych, opiekunów dzieci, osób w chronicznym bezrobociu, powyżej 5 lat – tego typu osoby potrzebują bardziej sprofilowanego i być może intensywniejszego wsparcia. Konsekwentnie poziom wynagrodzenia w stosunku do takich osób może być wyższy, a oczekiwane efekt niższe. W przypadku szczególnie trudnych grup zasadne jest wprowadzenie mniejszych projektów (tutaj mogłyby się sprawdzić w większym stopniu organizacje pozarządowe).
- **Należy zastanowić się nad przeniesieniem głównych kontraktów na poziom krajowy** - takie rozwiązanie zmniejszyłoby koszty transakcyjne całego procesu (16

niezależnych postępowań) i zmniejszyłoby ryzyko wyboru wykonawcy, który nie ma wystarczającego potencjału do świadczenia tego typu usług.

- **Modyfikacja modelu finansowego** – w kierunku zmniejszania płatności za usługi (diagnozę i plan działań), a zwiększanie proporcji wynagrodzenia płaconej za ostateczny efekt, czyli utrzymanie zatrudnienia przez 180 dni. Punktem wyjścia do dalszych dyskusji powinny być założenia modelu małopolskiego, tj.: 10%, 20%, 30%, 40%. Wprowadzenie takiego modelu finansowego wymagałoby jednak rozważenie podniesienia stawki jednostkowej dla wykonawcy, a także obniżenie poziomów minimalnych.
- **Doskonalenie definicji efektu zatrudnieniowego** – zasadne jest doprecyzowanie oczekiwanego efektu zatrudnieniowego, tak aby promować zatrudnienie stabilne i wysokiej jakości. Rozwiązaniem może być promowanie zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, charakteryzującego się wyższym poziomem wynagrodzenia. Takie zatrudnienie może być promowane przez wyższy poziom wynagrodzenia dla wykonawcy.
- **Mierzenie efektu netto** – należy podjąć prace nad pomiarem efektu netto działań aktywizacyjnych.

6.4 Zmiany organizacyjne w PUP – doradcy klienta

Kolejnym elementem reformy rynku pracy są zmiany w funkcjonowaniu powiatowych urzędów pracy polegające na wprowadzeniu funkcji doradcy klienta¹⁴. Z założenia utworzenie funkcji doradcy klienta służyć miało zindywidualizowaniu podejścia do potrzeb osoby bezrobotnej oraz zwiększeniu zaufania bezrobotnych do urzędu pracy (Uzasadnienie do ustawy, 2014).

Efekt wprowadzenia funkcji doradcy klienta związany jest z przyjętą przez kierownictwo danego PUP **strategią wprowadzania zmian organizacyjnych**. Na wybraną strategię wpływają z kolei inne elementy reformy – zarówno profilowanie pomocy, jak i mechanizm wynagradzania za efekty.

Analiza wybranych przypadków wskazuje na dwie główne strategie działania:

- a) wybór wyselekcjonowanej grupy kluczowych pracowników pełniących funkcję doradcy klienta
- b) przyznanie funkcji doradcy klienta szerokiej grupie pracowników w PUP.

W pierwszym przypadku doradcami klienta zostaje grupa osób doświadczonych (przede wszystkim pośredników pracy i doradców zawodowych) pracowników PUP. Wyodrębnienie

¹⁴ W niniejszym badaniu nie brano pod uwagę art. 91 ust. 3 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, czyli zadań doradcy klienta dotyczących współpracy z pracodawcą koncentrując się na ocenie roli doradcy klienta w opiece nad osobą bezrobotną. Wynika to z powiązania tego elementu znowelizowanej ustawy z innym badanym mechanizmem tj. profilowaniem pomocy.

tej grupy osób do pracy jako doradcy klienta pozwala optymalizować proces pracy z podopiecznymi dzięki możliwości wykorzystywania ich doświadczenia zawodowego do pracy z klientem PUP. Zwiększa to prawdopodobieństwo właściwego zdiagnozowania i trafnego dobrania instrumentów aktywizacyjnych do potrzeb bezrobotnego.

Sam proces profilowania staje się elementem diagnozy sytuacji podopiecznych doradcy klienta – pierwszym etapem pracy z bezrobotnym. W takim przypadku częściej możemy mieć do czynienia ze strategią profilowania pogłębionego, gdzie wywiad staje się pretekstem do zapoznania się z sytuacją osoby bezrobotnej oraz do zdiagnozowania jej potrzeb. Takie podejście do profilowania sprawia, że przypadki zmiany profili są rzadkie, a w konsekwencji nie zwiększa się znacząco obciążenie zadaniami związanymi z przeprofilowaniem. Duże doświadczenie zawodowe osób pełniących funkcję doradcy klienta sprzyja lepszej – bardziej zindywidualizowanej pracy z osobą bezrobotną. Niemniej, oznacza to również zwiększenie obowiązków oraz konieczność godzenia nowych zadań z dotychczasowymi. Może to mieć w konsekwencji wpływ na ograniczenie skali lub zakresu dotychczas realizowanych zadań w szczególności w zakresie doradztwa zawodowego.

Strategia przyznania funkcji doradcy klienta szerokiej grupie pracowników pozwala na w miarę równomierne obłożenie nowymi obowiązkami większej liczby pracowników (m.in. poprzez przypisanie części etatów związanych z funkcją doradcy klienta dużej liczbie osób). Dzięki temu zmniejsza się ryzyko, że dotychczasowe zadania związane z pośrednictwem pracy lub doradztwem zawodowym będą realizowane w zdecydowanie mniejszej niż dotychczas skali lub w mniejszym zakresie. Nie wymaga to również radykalnej zmiany sposobu organizacji pracy w urzędzie. Niemniej, niekoniecznie prowadzi to do poprawy obsługi osób bezrobotnych. Pracownicy PUP przejmując nowe obowiązki bardziej identyfikują się z dotychczasowymi zadaniami i traktują nowe związane np. z profilowaniem jako dodatkowo obciążające. Przypisanie funkcji doradcy klienta różnym pracownikom wpływa na rozczłonkowanie procesu opieki nad osobami bezrobotnymi – np. jedna osoba zajmuje się profilowaniem pomocy, inna ustala indywidualny plan działania. Wpływa to również na traktowanie profilowania jako sztucznego procesu, realizowanego w oderwaniu od całego procesu aktywizacji zawodowej. Ponadto, część pracowników pełniących funkcję doradcy klienta może nie mieć wystarczającego przygotowania do realizacji zadań z tym związanych, co w konsekwencji prowadzić może do błędnego diagnozowania potrzeb osób bezrobotnych, częstej zmian profili i zwiększenia pracy związanej z przeprofilowaniem. Strategia ta jednak sprawdza się w kontekście mechanizmu wynagradzania za efekty – pozwala osiągnąć wysoki wskaźnik liczby doradców klienta w urzędzie i zwiększa w ten sposób szanse na uzyskanie nagrody w sytuacji, gdy osiągnięcie wysokich innych wskaźników jest mało prawdopodobne – należy jednak takie podejście traktować bardziej w kategoriach manipulacji, a nie rzeczywistego dążenia do poprawy jakości usług.

Jak widać na przykładzie tych dwóch strategii, w sytuacji ograniczonych zasobów PUP, sposób organizacji pracy doradców klienta w PUP jest silnie powiązany z mechanizmem wynagradzania za efekty oraz wpływa na sposób podejścia do profilowania. Z punktu

widzenia celów znowelizowanej ustawy pierwsza strategia lepiej odpowiada na założenia leżące u podstaw wprowadzenia funkcji doradcy klienta i prowadzić może do szeregu pozytywnych efektów (przedstawionych poniżej).

W przypadku drugiej strategii jest ona z jednej strony nastawiona na minimalizowanie kosztów wprowadzanych zmian oraz na osiągnięcie wysokiego wskaźnika liczby doradców klienta w celu uzyskania nagród. W konsekwencji cele związane z poprawą jakości obsługi osób bezrobotnych schodzą na drugi plan. Może to prowadzić do różnych negatywnych konsekwencji przedstawionych poniżej.

6.4.1 Pozytywne efekty wprowadzenia funkcji doradcy klienta

Z badań jakościowych wynika, że wprowadzenie funkcji doradcy klienta może prowadzić do pozytywnej zmiany odczuwalnej tak przez osoby bezrobotne, jak i pracowników PUP,. Fakt, że osoba bezrobotna ma przypisanego pracownika PUP – doradcę klienta, który się z nią bezpośrednio kontaktuje, wpływa na jakość obsługi tych osób w urzędzie. Bezrobotny przestaje być osobą anonimową w urzędzie:

(...) większa świadomość jest bezrobotnych, tak, pod czyją opieką się znajdują, tak, z kim się mają kontaktować, kto im udzieli tych takich pierwszych informacji. I to na pewno się zmieniło na plus i tu myślę, że osoby sobie też to chwala, tak? Bo już nawet widzimy po osobach, jak dzwonią i pytają, że on miał się zgłosić. Potrafi odpowiedzieć, kto jest doradcą, tak, z kim się kontaktowali i tak dalej. To na pewno jest plusem tej sytuacji, nie, że ten doradca klienta sprawuje opiekę nad konkretnym bezrobotnym.

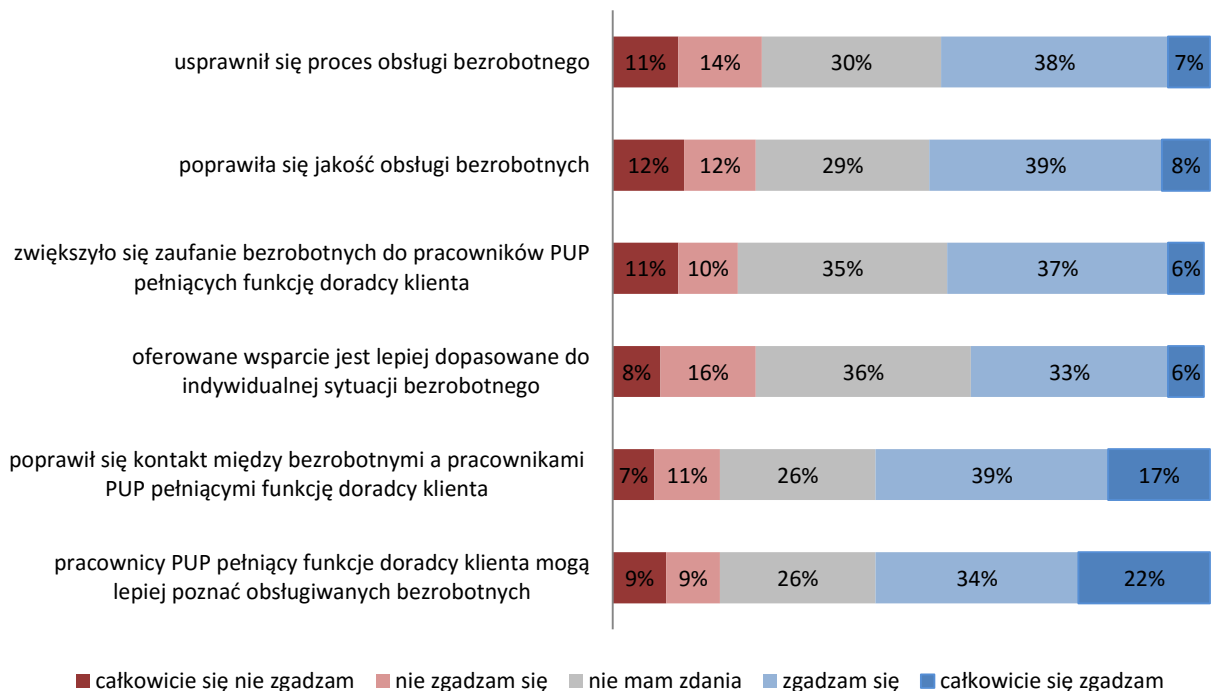
IDI,PUP,kierownik CAZ

Wpływa to również na sposób pracy pracowników PUP z bezrobotnymi. Badania jakościowe pokazały, że przypisanie bezrobotnych do doradcy klienta może prowadzić do:

- budowania trwałej relacji z osobą bezrobotną,
- poprawy jakości obsługi osób bezrobotnych,
- usprawnienia procesu obsługi bezrobotnego,
- zwiększenia zaufania bezrobotnych do pracowników PUP pełniących funkcję doradcy klienta,
- poprawy funkcjonowania urzędu, gdyż bezrobotni wiedzą, z kim mają się kontaktować.

Wyniki badania CAWI obrazują, na ile powiatowe urzędy pracy zgadzają się, że wyżej wymienione korzyści wprowadzenia doradcy klienta występują.

Wykres 39. Jakie skutki przyniosło wprowadzenie funkcji doradcy klienta?



Źródło: CAWI (n=233)

Główną pozytywną zmianą jest możliwość dogłębnego poznania sytuacji przydzielonej grupy podopiecznych. Pozwala to na bardziej precyzyjne dopasowanie oferty PUP do potrzeb osoby bezrobotnej. Wcześniej to, do kogo trafił bezrobotny było w dużym stopniu przypadkowe i trudno było zapewnić ciągłość wsparcia.

Bezrobotny może uzyskać również większą wiedzę o ofercie PUP, a także lepszy dostęp do usług i instrumentów:

(...) ustawa faktycznie pomogła osobom, bo chodziło tutaj bardziej o osoby, o to, żeby miały tego swojego opiekuna, żeby miały większą możliwość uczestnictwa w tych formach pomocy, ale także większą wiedzę.

IDI, PUP, doradca zawodowy

Wprowadzenie funkcji doradcy klienta pozwala również równomiernie rozłożyć obowiązki pracownikom PUP przy założeniu pewnej zbliżonej liczebności grup przypisanych doradcom klienta.

W końcu, wprowadzenie tej funkcji sprawiło, że zarówno pośrednicy pracy, jak i doradcy zawodowi muszą się orientować w całej palecie dostępnych instrumentów aktywizacyjnych, żeby oferować je swoim podopiecznym. Ponadto, pracownicy ci mogą wykorzystywać doświadczenie zawodowe w wykonywaniu zadań doradcy klienta, co wpływa na jakość tej usługi. W efekcie:

I powiem szczerze, uważam, że w stosunku do doradców zawodowych to był dobry ruch, otworzyli się bardziej, nie skupili się na wąskiej specjalizacji i powiem szczerze, są osoby, które mają potrzeby poradnictwa zawodowego, ale bardziej nam potrzeba

doradców klienta w rozumienia bliżej tego pośrednictwa pracy aniżeli z indywidualizowanego trybu poradnictwa zawodowego, to można wpleść pomiędzy tak i to się w tej chwili sprawdza (...)

IDI, PUP, Dyrektor

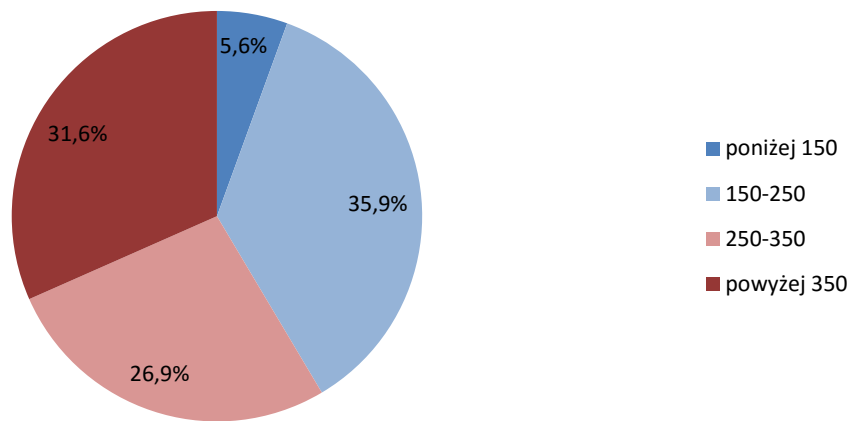
6.4.2 Negatywne efekty wprowadzenia funkcji doradcy klienta

Negatywne efekty wprowadzenia funkcji doradcy klienta wiążą się przede wszystkim z ich niewystarczającą liczbą w urzędzie, a w konsekwencji zbyt dużą liczbą osób bezrobotnych przypadających na jednego bezrobotnego. W sytuacji gdy urząd nie ma możliwości zwiększenia liczby etatów, może to prowadzić do różnych negatywnych konsekwencji dotyczących przede wszystkim jakości obsługi osób bezrobotnych. Nadmierne obciążenie zadaniami pracowników PUP, którzy oprócz swoich dotychczasowych zadań realizują nowe, w tym te związane z profilowaniem, powoduje, że pracownicy nie mają wystarczająco dużo czasu dla swoich klientów. Szczególnie krytycznym momentem był okres bezpośrednio po wejściu w życie ustawy, kiedy pracownicy PUP w dużym stopniu obciążeni byli zadaniami związanymi z profilowaniem pomocy dla osób bezrobotnych znajdujących się już w rejestrach urzędów. Jakość obsługi może się również obniżyć w przypadku, gdy funkcję doradcy klienta przejmują osoby, którzy nie mają właściwego przygotowania do realizacji zadań z tym związanych.

W badaniach ilościowych wskazano, że liczba bezrobotnych przypadających na jednego doradcy klienta jest bardzo zróżnicowana. Podkreślić należy, że na wskaźnik ten wpływa zarówno liczba doradców klienta w urzędzie, jak i liczba bezrobotnych zarejestrowanych w danym PUP. Zauważyć należy, że 57,5% badanych PUP wskazało, że liczba bezrobotnych przypadająca na doradcę klienta przekracza 250 osób. Równocześnie, 82,1% tych spośród PUP, które uważały, że liczba osób bezrobotnych przypadających na jednego doradcy klienta jest zbyt duża lub zbyt mała, wskazały, że optymalna liczba przypadająca na jednego doradcę klienta powinna wynosić do 200 osób. Niemniej, prezentowane w trakcie debaty¹⁵ dane, w których posiadaniu jest MRPiPS wskazują na mniejszą niż deklarowana w badaniu CAWI liczbę osób przypadających na jednego doradcę klienta. Rozbieżności w deklaracjach PUP mogą wynikać, jak wskazują opinie wyrażone w trakcie debaty, z prób maksymalizacji wskaźnika liczby doradcy klienta na dzień 31 grudnia br. celem zwiększenia szans PUP na uzyskanie nagrody (patrz również: Podrozdział 5.1.2. Ocena mechanizmu nagradzania za efekty).

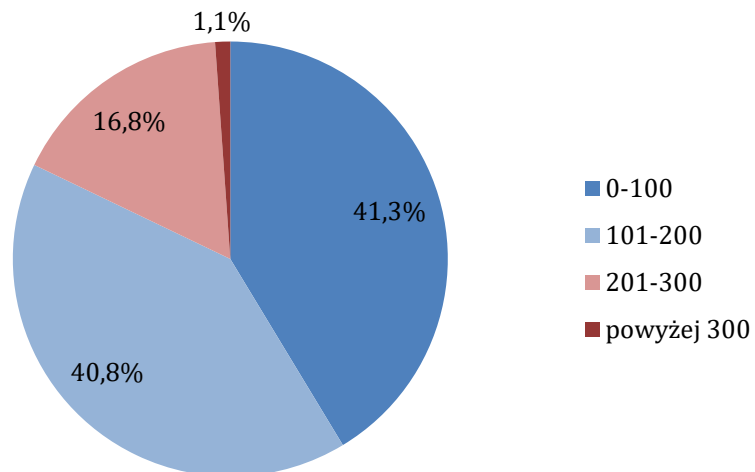
Wykres 40. Ile osób bezrobotnych i poszukujących pracy przypada średnio na jednego doradcę klienta w Państwie PUP?

¹⁵ Debata organizowana przez Fundację Idea Rozwoju odbyła się w Warszawie w dniu 15 kwietnia 2015 roku.



Źródło: Ankieta CAWI (n=234)

Wykres 41. Jaka liczba osób bezrobotnych i poszukujących pracę przypadającego na jednego klienta jest w Pana/i opinii optymalna?



Źródło: Ankieta CAWI (n=179)

Wprowadzenie funkcji doradcy klienta i przypisanie zadań z tym związanych pośrednikom pracy i doradcom zawodowym może również ograniczać skalę dotychczas realizowanych zadań z zakresu pośrednictwa pracy lub doradztwa zawodowego. W konsekwencji może to prowadzić do zmniejszenia liczby ofert pracy pozyskiwanych od pracodawców, jak i do utrudnionego dostępu do doradztwa zawodowego dla bezrobotnych. Co istotne, zmniejszenie skali usług doradztwa zawodowego odbierane jest przez samych doradców negatywnie, jako ograniczenie dostępu dla bezrobotnych do ważnej usługi.

To nas bolało bardzo z koleżanką, bo faktycznie ludzie mają taką potrzebę, żeby porozmawiać o swoich problemach, zobaczyć je z innej perspektywy, otrzymać jakieś wskazówki, jakąś pomoc.

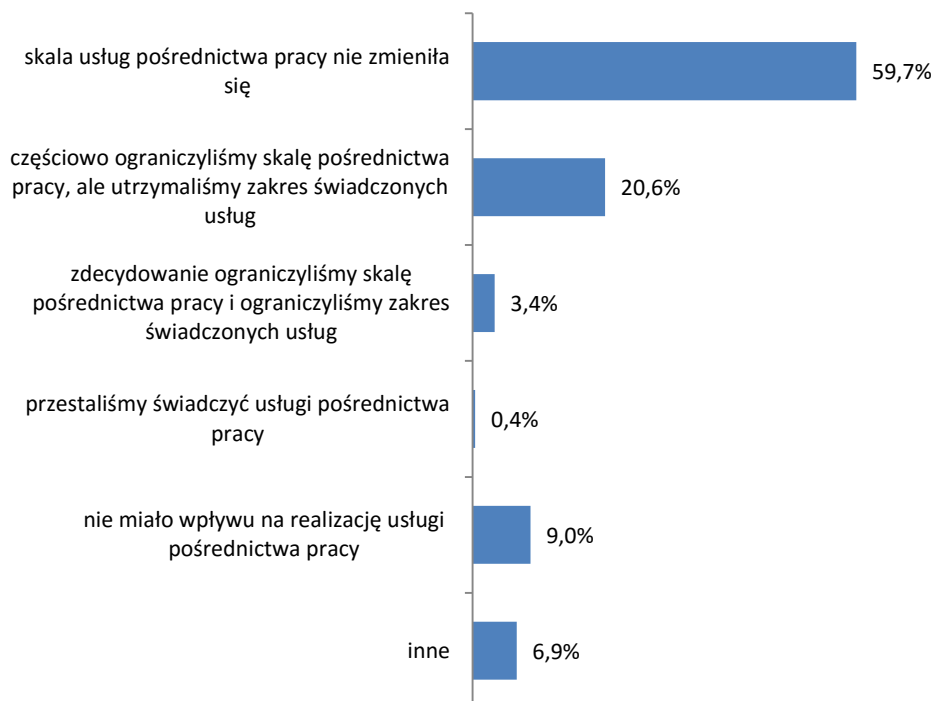
IDI, PUP, doradca zawodowy

Doradztwo zawodowe jest zabijane w białych rękawiczkach, nie tylko u nas (...). Jeżeli my jesteśmy obciążani innymi rzeczami, to ja nie mogę robić doradztwa, bo ja muszę przyjmować ludzi, bo muszę ich usprawiedliwienia przyjmować, różne takie prace administracyjne, które może robić każdy inny i nawet nie trzeba mieć wyższego wykształcenia. (...) My jako środowisko doradców jesteśmy zbulwersowani tym, co nam ministerstwo urządziło.

IDI, PUP, doradca zawodowy

Wyniki badań ilościowych potwierdzają tezę o ograniczaniu skali i zakresu zadań z zakresu doradztwa zawodowego. W dużo mniejszym stopniu dotyczy to pośrednictwa pracy. W tym przypadku pojawiały się nawet niestandardowe pojedyncze opinie respondentów wskazujące nawet na zwiększenie skali pośrednictwa pracy. Zwrócono również uwagę na to, że w niektórych urzędach skala i zakres pośrednictwa pracy nie zmieniła się, ale zmiany wpłynęły na jakość tej usługi. Odpowiedzi na pytania o wpływ wprowadzenie funkcji doradcy klienta wpłynęło na realizację usługi pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego przedstawiają poniższe wykresy.

Wykres 42. W jaki sposób wprowadzenie funkcji doradcy klienta wpłynęło na realizację usługi u pośrednictwa pracy?



Źródło: CAWI (n=233)

Wykres 43. W jaki sposób wprowadzenie funkcji doradcy klienta wpłynęło na realizację usługi poradnictwa zawodowego?



Źródło: CAWI (n=233)

Pogodzenie funkcji doradcy klienta z zadaniami doradcy zawodowego bywa również postrzegane jako duże wyzwanie logistyczne, bowiem inaczej jest zorganizowana praca doradcy klienta, a inaczej doradcy zawodowego. Do doradcy klienta bezrobotni przychodzą stale, co utrudnia umówienie się na wizytę z doradcą zawodowym:

Powiem tak, że dla nas to jest duże wyzwanie, żeby logistycznie tutaj poukładać i swoich klientów i zapewnić pomoc tym osobom, które chcą porozmawiać z doradcą zawodowym. Duże wyzwanie logistyczne z racji tego, że faktycznie nie znam dnia, godziny, kiedy ktoś będzie chciał przyjść do mnie.

IDI, PUP, doradca zawodowy

6.4.3 Ogólna ocena rozwiązania i rekomendacje na przyszłość

Wprowadzenie funkcji doradcy klienta jest najlepiej ocenianym elementem reformy wprowadzonym badaną Ustawą. Większość respondentów badania CAWI uważa, że należy je kontynuować bez zmian lub kontynuować po wprowadzeniu modyfikacji.

Zauważa się jednak, że doradcy klienta nie posiadają pełnej swobody pracy z bezrobotnymi. Autonomia występuje na etapie diagnozowania sytuacji bezrobotnego oraz na etapie przygotowania oferty wsparcia dla niego. Natomiast doradca klienta nie ma autonomii finansowej czyli możliwości zarządzania pewną pulą pieniędzy przeznaczoną dla jego podopiecznych. Wynika to z ograniczonych środków finansowych na aktywizację i związaną z tym koniecznością monitorowania ich wydatkowania na wyższym poziomie. W tym kontekście wskaźnik efektywności kosztowej koliduje z możliwością zwiększenia autonomii doradcy klienta i elastyczności działania urzędu, gdyż przyznanie wydzielonych budżetów

doradcom nie pozwalałoby na elastyczne sterowanie wskaźnikiem efektywności kosztowej na poziomie urzędu. Jedną z pojawiających się w badaniach jakościowych rekomendacji było wyposażenie doradców klienta w taką autonomię:

(...) i to była taka idealna ścieżka, tak, przychodzę, poznaję osobę, pracuję z tą osobą, rozpoznaję jej potrzeby, opracowuję indywidualny plan działania, planuję ścieżkę i mam pieniądze do tego, żeby decydować (...).

IDI, PUP, Dyrektor

Rozwiązanie to byłoby spójne z rekomendacją sformułowaną w rozdziale dotyczącym nagradzania za efekty, zgodnie z którą proponuje się brać pod uwagę efektywność zatrudnieniową i kosztową całego procesu aktywizacji, a nie poszczególnych instrumentów.

Jedną z rekomendacji z badania jest w związku z **tym pilotażowe wprowadzanie rozwiązań pozwalających na zwiększanie autonomii finansowej doradcy klienta w wybranych PUP** dla oceny możliwości ich wprowadzenia na szerszą skalę. Pilotaż mógłby dotyczyć wprowadzenia w wybranych PUP możliwości zarządzania budżetem przeznaczonym dla podopiecznych przez doradców klienta celem oceny korzyści płynących z takiego rozwiązania oraz wypracowania możliwych sposobów monitorowania wydatkowania środków na wyższych szczeblach zarządzania w PUP .

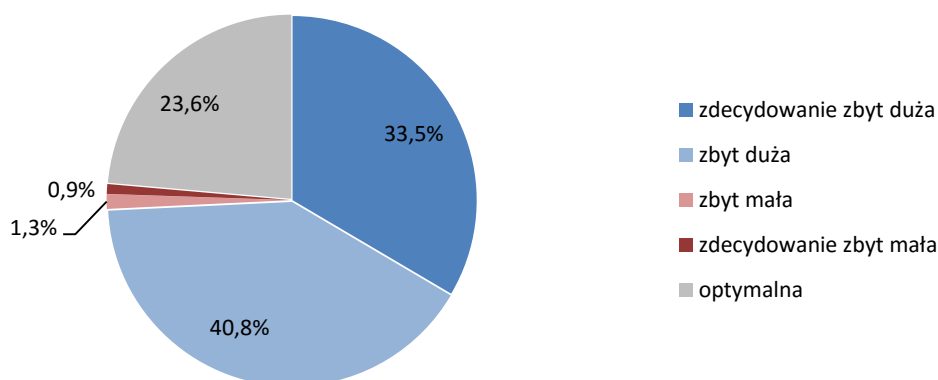
Istotne znaczenie dla oceny efektów wprowadzenia funkcji doradcy klienta ma liczba bezrobotnych przypadających na jednego doradcę. Gdy jest zbyt duża może mieć negatywne efekty w postaci ograniczenia skali lub zakresu świadczonych usług doradztwa zawodowego lub pośrednictwa pracy:

No w tym sensie oczywiście doradca klienta to jest fajna rzecz, pod warunkiem, że jest ich odpowiednio wielu. (...) Ale to rzeczywiście i urzędy, i klienci bardzo sobie chwalili, że taka idea doradcy klienta jest naprawdę fajna.

IDI, ekspert

Wyniki badania CAWI wskazują, że zdecydowana większość PUP biorących udział w badaniu ocenia liczbę osób bezrobotnych przypadającą na jednego doradcę klienta jako zdecydowanie zbyt wysoką lub raczej zbyt wysoką – bardziej zindywidualizowane wsparcie wymagałoby większej liczby doradców.

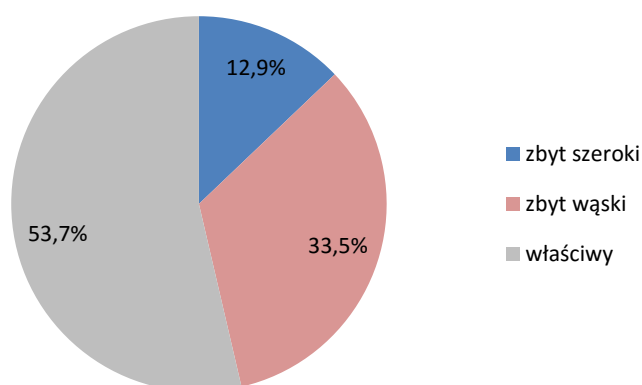
Wykres 44. Czy liczba osób bezrobotnych i poszukujących pracę przypadająca na jednego doradcę klienta jest w Pana/i opinii:



Źródło: CAWI (n=233)

Katalog pracowników wskazanych w ustawie, którzy mogą pełnić funkcję doradcy klienta jest w opinii większości PUP, które wzięły udział w ankiecie CAWI jest optymalny (53,7%).

Wykres 45. Czy w Pan/i opinii katalog osób mogących pełnić funkcję doradcy klienta jest (n=233)



Źródło: CAWI (n=233)

Badania jakościowe potwierdzają, że nie powinien on być rozszerzany. Badania pokazują, że na pracę doradców wpływa ich wcześniejsze doświadczenie i wykonywany zawód. Stąd mimo tego, że część PUP uważa, że katalog osób mogących pełnić te funkcję zapisanych w Ustawie jest zbyt wąski, to analiza studiów przypadków wskazuje, że dla zwiększenia pozytywnych efektów ważne jest, aby funkcję tą **obejmowali faktycznie doświadczeni pracownicy PUP**. Rekomendację tę należy wiązać z **równoczesnym zwiększaniem liczby doradców klienta** dla poprawy jakości obsługi osób bezrobotnych. Pozwoliłoby to również zapobiegać zmniejszaniu skali i zakresu świadczonych usług przede wszystkim doradztwa zawodowego. Podsumowując, dla zwiększenia pozytywnych efektów tego elementu reformy nie wymagana jest zmiana zapisów ustawowych, lecz konieczne jest raczej ustawiczne przekonywanie samorządu powiatowego (również przy wykorzystaniu argumentów

płynących z tego badania), że celowe jest zwiększanie etatów w PUP dla kluczowych pracowników pełniących funkcje doradców klienta.

7 PODSUMOWANIE

Przedstawione w niniejszym raporcie wyniki badań nad efektami wprowadzenia nowelizacji Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazują na występowanie zarówno pozytywnych efektów ocenianych elementów reformy, jak i nieprzewidzianych w momencie nowelizacji odwrotnych od intencji autorów skutków wprowadzanych zmian. Jednym z wyraźnych tego przykładów jest ograniczanie wsparcia dla osób w najtrudniejszej sytuacji, w tym długotrwale bezrobotnych w wyniku wprowadzenia nagradzania za efekty i profilowania. Badanie ujawniło, że uruchomione nowelizacją Ustawy mechanizmy dostosowawcze w powiatowych urzędach pracy mogą mieć zróżnicowany charakter (np. maksymalizujący korzyści lub minimalizujący straty) i prowadzić zarówno do zwiększania skuteczności działania i motywacji pracowników powiatowych służb zatrudnienia, jak i do odwrotnych efektów.

Badanie tylko częściowo umożliwiło weryfikację założonych hipotez badawczych. W przypadku hipotezy 1 odnoszącej się do mechanizmu rozliczania efektów administracji PUP trudność w weryfikacji hipotezy wynikała z braku dostępu do danych pozwalających śledzić losy osób bezrobotnych, tak aby możliwa była ocena, na ile mechanizm rzeczywiście wpływa na skuteczność we wspieraniu osób bezrobotnych. Zmiany w wartości wskaźników wynikać mogą nie tylko ze zwiększonej skuteczności działań podejmowanych przez PUP, ale również z poprawy sytuacji na rynku pracy lub/i efektu creamingu. Badanie ujawniło również, że wprowadzenie tego mechanizmu może wpływać zarówno motywacyjnie, jak i demotywacyjnie na kierownictwo i pracowników PUP oraz uruchamiać dysfunkcyjne mechanizmy dostosowawcze nastawione na osiągnięcie wyznaczonych mierników kosztem osiągnięcia zmiany społecznej. Zawarte w raporcie rekomendacje dotyczące zmiany tego mechanizmu nastawione są na maksymalizowanie pozytywnych efektów nagradzania za efekty.

Trudność w weryfikacji hipotezy 2 dotyczącej zwiększania skuteczności we wspieraniu osób bezrobotnych w powrocie na rynek pracy w wyniku wprowadzenia zlecenia usług aktywizacyjnych podmiotom zewnętrznym wynikała z momentu przeprowadzania badania. W trakcie realizacji badania nadal trwały projekty realizowane przez wojewódzkie urzędy pracy, stąd niemożliwa była pełna ocena trafności, skuteczności, efektywności i użyteczności stosowanych rozwiązań. Jednak, zebrany materiał empiryczny pozwolił na to by zidentyfikować zagrożenia związane z wdrażaniem tego mechanizmu. W odpowiedzi na zdiagnozowane problemy sformułowano rekomendowane kierunki zmian mechanizmu w przyszłości i zwrócono uwagę na konieczność jego dalszej oceny.

Badanie ujawniło pewne napięcia między wprowadzanymi mechanizmami inspirowanymi koncepcją Nowego Zarządzania Publicznego, a dotychczasowym sposobem działania instytucji rynku pracy. Napięcia te wynikają ze zmiany sposobu motywowania pracowników publicznych służb zatrudnienia (powiatowych urzędów pracy) oraz sposobu organizacji ich pracy. Dotychczasowym kluczowym czynnikiem motywującym pracowników rynku pracy

wydaje się przywiązanie do idei służby publicznej oraz powiązany z tym etos pracownika publicznych służb zatrudnienia. Z tego punktu widzenia kluczowym dobrem staje się dobro osoby bezrobotnej i temu podporządkowywane są działania urzędu. Wprowadzane mechanizmy efektywnościowe mogą stawać w konflikcie z ideą służby, wtedy kiedy pojawia się wybór między racjonalnością narzuconą przez wskaźniki, a działaniami podporządkowanymi dobru osoby bezrobotnej. W efekcie zwiększania nacisku na mechanizmy czerpiące z NZP osłabieniu ulegać może etos służby publicznej. Badanie nie ma ambicji rozstrzygać, które wartości powinny być wiodące. Niemniej, warto, aby osoby projektujące zmiany w ustawie w przyszłości świadomi byli występowania tych napięć, konfliktów i dylematów.

Badanie pokazało, że wprowadzanie tego typu mechanizmów w Polsce napotyka podobne problemy jak te zidentyfikowane w literaturze na temat Nowego Zarządzania Publicznego. Dotyczą one przede wszystkim wysokich kosztów transakcyjnych wprowadzonych rozwiązań oraz nadmiernej koncentracji na wskaźnikach, co prowadzi do dysfunkcyjnych zachowań nastawionych na osiągnięcie nagrody lub unikanie sankcji. Równocześnie badanie dowodzi, że mechanizmy te mogą do pewnego stopnia przyczynić się do poprawy działania administracji, jednak pod warunkiem wdrażania ich w sposób mądry, w stałym dialogu z kluczowymi interesariuszami, starając się minimalizować negatywne efekty wprowadzanych rozwiązań, a maksymalizować korzyści.

Ewaluacja ta jeszcze raz udowadnia, że w polityce publicznej, która musi sobie radzić z trudną rzeczywistością, nie ma rozwiązań jednoznacznie dobrych lub jednoznacznie złych. Że „to wszystko zależy”, na ile rozwiązania te wprowadza się otwartą głową, z gotowością do wyciągania wniosków i ich doskonalenia. Wierzimy, że ewaluacja ta będzie stanowiła przydatny wkład do pracy nad doskonaleniem poszczególnych rozwiązań w przyszłości.

8 Bibliografia

- Adach W., *Stolica walczy o przywrócenie wykluczonych na rynek pracy*, „Rynek Pracy” Numer 2/2015 (155).
- Bochel H., Duncan S.(2007), *Making policy in theory and practice*, The Policy Press University of Bristol, Bristol.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000), “The new public service: Serving rather than steering”, *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Dunn W.N., Miller D.Y. (2007), “A Critique of the New Public Management and the NeoWeberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, *Public Organization Review* nr 7.
- Ferlie E. (2011), *Some debates in contemporary public sector management: An overview*, w: K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (red.), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds’ practice*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
- Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Fundacja Panoptykon (2015), *Profiling the unemployed in Poland: social and political implications of algorithmic decision making*, Warszawa.
- Górecka S., I. Wolińska (2015), *Raport końcowy z ewaluacji pilotażu w ramach usługi ewaluacji zewnętrznej modelu zlecania operatorom niepublicznym zadania doprowadzenia do zatrudnienia osób bezrobotnych*, WYG PSDB, Warszawa.
- Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Mazur S., Olejniczak K. (2012), *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym*, [w:] K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Moran M., Rein M., Goodin R.E. (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- MPiPS (2014), *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013*, Warszawa.
- MPiPS (2014b), *Profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych; Podręcznik dla pracowników powiatowych urzędów pracy*, Warszawa.
- MPiPS (2015), *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 r.*, Warszawa.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paryż.
- Olejniczak K. (red.) (2012), *Organizacje uczące się – model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Olejniczak K., Kozak M., Bienias S. (2011) (red.), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin Books, New York.

Peters, B. G., & Pierre, J. (1998), "Governance without government? Rethinking public administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.

Smith S. R. (2005), *NGOs and Contracting*, w: E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.

Sześciło D. (red.) (2014), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa.

Sześciło D. (2014b), *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny; wyzwania urynkowienia usług publicznych*; Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Talbot C. (2005), *Performance Management*, w: E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.

Uzasadnienie do Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw. (Druk nr 1949).

ZAŁĄCZNIK-NARZĘDZIA BADAWCZE

1. ANKIETA CAWI	132
2. SCENARIUSZ WYWIADU Z DORADCĄ ZAWODOWYM LUB INNYM PRACOWNIKIEM KLUCZOWYM	151
3. SCENARIUSZ WYWIADU Z PRACOWNIKIEM ODPOWIEDZIALNYM ZA PROFILOWANIE	153
4. SCENARIUSZ WYWIADU Z PRZEDSTAWICIELEM KIEROWNICTWA PUP	154
5. SCENARIUSZ WYWIADU Z BEZROBOTNYM	157
6. SCENARIUSZ WYWIADU Z EKSPERTEM DS. RYNKU PRACY.....	159

1. ANKIETA CAWI

Ocena mechanizmu nagradzania za efekty

1. Czy Państwa urząd otrzymał nagrodę z Funduszu Pracy w ramach mechanizmu nagradzania za efekty (tzw. 2%)?

	Tak	Nie
w 2014 r.		
w 2015 r.		

2. Które zdanie najlepiej opisuje sytuację Państwa urzędu pracy w roku 2015:
- bez większego problemu osiągnęliśmy wskaźniki, które były konieczne do uzyskania nagrody
 - osiągnięcie wartości wskaźników niezbędnych do uzyskania nagrody wymagało od nas bardzo dużo pracy
 - pomimo intensywnej pracy nie udało nam się zdobyć nagrody
 - od początku wiedzieliśmy, że nie mamy szansy na nagrodę i nie staraliśmy się o zwiększenie wskaźników
3. Co się zmieniło w sposobie działania PUP w wyniku wprowadzenia mechanizmu nagradzania pracowników PUP za efekty (art. 108 ust. 1i)? Proszę odnieść się do każdego z wymienionych stwierdzeń na skali: 1 – całkowicie się nie zgadzam, 5 – całkowicie się zgadzam.

	1-całkowicie się nie zgadzam	2	3	4	5-całkowicie się zgadzam
nastąpiła koncentracja na osiągnięciu wskaźnika efektywności zatrudnieniowej					
nastąpiła koncentracja na osiągnięciu wskaźnika efektywności kosztowej					
nastąpiła koncentracja na zwiększaniu liczby doradców klienta					
nastąpiła poprawa efektywności zatrudnieniowej					

nastąpiła poprawa efektywności kosztowej					
zwiększyła się motywacja pracowników					
zmniejszyła się motywacja pracowników					
nastąpiła poprawa wskaźników, ale bez faktycznej poprawy sytuacji osób bezrobotnych					
zwiększyła się elastyczność działania PUP w zakresie aktywnej polityki rynku pracy					
mechanizm nie wpłynął na pracę urzędu					

4. Jak ocenia Pan/i mechanizm oceny pracy PUP w oparciu o wskaźniki? Proszę odnieść się do każdego z poniższych twierdzeń na skali: 1 – całkowicie się nie zgadzam, 5 – całkowicie się zgadzam.

	1–całkowicie się nie zgadzam	2	3	4	5–całkowicie się zgadzam
mechanizm wymusza poprawę efektywności pracy PUP					
mechanizm jest niesprawiedliwy, gdyż nie uwzględnia sytuacji na lokalnym/regionalnym rynku pracy					
mechanizm jest sprawiedliwy, gdyż nagradza najlepszych					
mechanizm wprowadza jasne, mierzalne kryteria oceny pracy PUP					

mechanizm zmniejsza szanse zapewnienia każdemu klientowi (bezrobotnemu i poszukującemu pracy) równego dostępu do usług PUP					
mechanizm zapewnia rzetelną ocenę efektów pracy PUP					
mechanizm jest podatny na manipulacje statystykami					
mechanizm prowadzi do bardziej intensywnej pracy z bezrobotnymi					
mechanizm prowadzi do koncentracji na wskaźnikach, a nie na pomocy bezrobotnym					
mechanizm poprawia współpracę pomiędzy pracownikami PUP					
mechanizm zaostcza konkurencję pomiędzy pracownikami PUP					
mechanizm wymusza koncentrację na najważniejszych działaniach PUP					
mechanizm powoduje, że ważne działania PUP (np. pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe) są realizowane w niewystarczającym stopniu					

5. Jak ocenia Pan/i trafność doboru wskaźników służących monitorowaniu i ocenie pracy PUP?

	Poprawnie dobrany	Wymaga modyfikacji	Należy zlikwidować
wskaźnik efektywności			

zatrudnieniowej			
wskaźnik efektywności kosztowej			
udział doradców klienta wśród ogółu pracowników lub liczba bezrobotnych przypadająca na jednego doradcę klienta			

6. Jak należałoby zmodyfikować wybrane wskaźniki?

7. Czy w Pana/i opinii należałoby zastosować do monitorowania/oceny pracy PUP inne wskaźniki?

- a) nie
- b) tak (jakie?)

8. W jakim kierunku powinien zmieniać się sposób stosowania mechanizmu nagradzania PUP za efekty w kolejnych latach? Proszę ocenić każdą z propozycji na skali od 1 – całkowicie się nie zgadzam do 5 – całkowicie się zgadzam.

	1–całkowicie się nie zgadzam	2	3	4	5–całkowicie się zgadzam
mechanizm powinien pozostać bez zmian					
należy podzielić powiaty na grupy o zbliżonej sytuacji na rynku pracy i porównywać PUP w ramach poszczególnych grup					

należy wprowadzić mechanizm negocjowania wartości docelowych wskaźników pomiędzy MRPiPS i WUP oraz WUP i PUP					
należy określić jasne progi, po przekroczeniu których PUP dostawałby środki na nagrodę					
należy w większym stopniu uwzględniać długoterminowy efekt zatrudnieniowy i jakość pracy					
należy oddzielnie mierzyć wskaźniki efektywności zatrudnieniowej dla różnych kategorii bezrobotnych					
należy monitorować efekty działania PUP, ale należy odejść od wypłacania nagród dla PUP, a dostępne środki przeznaczyć na wynagrodzenia dla doradców klienta we wszystkich PUP					

9. Jakie inne kierunki zmian mechanizmu nagradzania za efekty proponuje Pan/i?

Profilowanie pomocy dla bezrobotnego

10. Jak ocenia Pan/i kwestionariusz służący profilowaniu pomocy dla bezrobotnych?

- a) zdecydowanie łatwy w obsłudze
- b) raczej łatwy w obsłudze
- c) raczej trudny w obsłudze
- d) zdecydowanie trudny w obsłudze
- e) trudno powiedzieć

11. W jaki sposób doradcy klienta zadają pytania zawarte w kwestionariuszu?

- a) zawsze bezpośrednio odczytują sformułowania zawarte w kwestionariuszu
- b) czasami odczytują pytania z kwestionariusza, a czasami je przeformułują

- c) rzadko odczytują pytania z kwestionariusza, zwykle je przeformułują
- d) nigdy nie odczytują pytań z kwestionariusza, zawsze je przeformułują

12. Czy bezrobotni mają trudności z odpowiedzią na pytania?

- a) Zdecydowanie tak ⇒ pyt. 13
- b) Raczej tak ⇒ pyt. 13
- c) Raczej nie ⇒ pyt. 15
- d) Zdecydowanie nie ⇒ pyt. 15
- e) Nie wiem, trudno powiedzieć ⇒ pyt. 15

13. Jak często bezrobotni potrzebują pomocy w odpowiedzi na pytania (np. naprowadzania, podpowiadania)?

- a) prawie zawsze
- b) często
- c) niezbyt często
- d) rzadko
- e) prawie nigdy

14. Które pytania sprawiają bezrobotnym najwięcej trudności?

15. Czy kateria odpowiedzi dla każdego z pytań zawartych w kwestionariuszu do profilowania jest kompletna?

- a) zdecydowanie tak
- b) raczej tak
- c) zdecydowanie nie
- d) raczej nie
- e) trudno powiedzieć

16. Jak ocenia Pan/i trafność narzędzia do profilowania w określaniu profilu pomocy dla bezrobotnego ?

- a) bardzo dobrze
- b) raczej dobrze
- c) ani dobrze ani źle
- d) raczej źle
- e) bardzo źle

17. Czy przy ustalaniu profilu pomocy uwzględniane są oczekiwania bezrobotnego dotyczące skorzystania z oferty PUP?

- a) zawsze
- b) często (dotyczy co najmniej 75% przypadków)
- c) czasami (dotyczy co najmniej 50% przypadków)
- d) rzadko (dotyczy co najmniej 25% przypadków)
- e) nigdy
- f) nie wiem / trudno powiedzieć

18. Jak często profil pomocy jest zmieniany przed zatwierdzeniem profilu w trakcie wywiadu :

- a) bardzo często (powyżej 50% przypadków)
- b) często (od powyżej 25% przypadków)

- c) rzadko (powyżej 10% przypadków)
- d) bardzo rzadko (10% przypadków i mniej)
- e) nigdy
- f) nie wiem / trudno powiedzieć

19. Jak często dochodzi do ponownego ustalenia profilu pomocy dla bezrobotnego?

- a) bardzo często (powyżej 25% przypadków)
- b) często (od 15 % przypadków)
- c) rzadko (powyżej 5% przypadków)
- d) bardzo rzadko (5% lub mniej przypadków)
- e) nigdy
- f) nie wiem / trudno powiedzieć

20. Czy liczba osób zajmujących się profilowaniem pomocy w Państwa urzędzie jest wystarczająca w stosunku do liczby osób bezrobotnych?

- a) zdecydowanie tak
- b) raczej tak
- c) zdecydowanie nie
- d) raczej nie
- e) trudno powiedzieć

21. Na ile zgadza się Pan/i z poniższymi stwierdzeniami (1 – zupełnie się nie zgadzam, 2 – nie zgadzam się, 3- nie mam zdania, 4- zgadzam się, 5- zdecydowanie się zgadzam) Proszę o odniesienie się do wszystkich stwierdzeń.

	1–zupełnie się nie zgadzam	2-nie zgadzam się	3–nie mam zdania	4- zgadzam się	5-zdecydowanie się zgadzam
profilowanie pomocy poprawiło dostosowanie form wsparcia do potrzeb bezrobotnych					
profilowanie pomocy ułatwia diagnozowanie potrzeb bezrobotnych					
profilowanie pomocy usprawniło pracę PUP					
profilowanie pomocy zwiększyło					

obciążenie pracą pracowników PUP					
profilowanie pomocy zmniejszyło obciążenie osobami rejestrującymi się w PUP dla uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego					
profilowanie pomocy pozwoliło na koncentrację wsparcia na osobach najbardziej potrzebujących pomocy					
profilowanie pomocy pogorszyło sytuację bezrobotnych w najtrudniejszej sytuacji					
profilowanie pomocy nie wpłynęło w znaczący sposób na sposób pracy z bezrobotnymi					

22. Czy w roku 2015 PUP realizował Program Aktywizacja i Integracja (PAI)?

- a. Tak ⇒ pyt. 24
- b. Nie

23. Dlaczego PUP nie realizował PAI (proszę wskazać maksymalnie trzy odpowiedzi)

- a) Nie było zainteresowania ze strony ośrodków pomocy społecznej
- b) Nie było zainteresowania ze strony organizacji pozarządowych
- c) PAI został źle zaprojektowany
- d) Mieliśmy dużo wątpliwości, jak wdrażać PAI
- e) Nie było zainteresowania wśród bezrobotnych z ustalonym III profilem pomocy
- f) Koncentrowaliśmy się na innych zadaniach PUP
- g) Inne, jakie ?

24. Czy zamierzają Państwo uruchomić PAI w 2016 roku?
- a) tak
 - b) nie
 - c) nie wiem / trudno powiedzieć
25. Czy w roku 2015 PUP realizował programy specjalne kierowane do bezrobotnych z ustalonym III profilem pomocy?
- a) Tak ⇒ pyt. 27
 - b) Nie
26. Dlaczego PUP nie realizował programów specjalnych kierowanych do bezrobotnych z ustalonym III profilem pomocy (proszę wskazać maksymalnie trzy odpowiedzi)
- a) Nie mamy wystarczających zasobów
 - b) Nie mogliśmy zebrać grupy bezrobotnych, zainteresowanych udziałem
 - c) Mieliśmy dużo wątpliwości, jak wdrażać programy specjalne
 - d) Koncentrowaliśmy się na innych zadaniach
 - e) Koncentrowaliśmy się na innych grupach bezrobotnych
 - f) Inne, jakie?

27. Czy zamierzają Państwo realizować program specjalny kierowany do bezrobotnych z ustalonym III profilem pomocy w 2016 roku?
- a) tak
 - b) nie
 - c) nie wiem / trudno powiedzieć
28. Jakie inne formy wsparcia kierowali Państwo w 2015 roku do osób bezrobotnych z określonym III profilem pomocy? [proszę zaznaczyć wszystkie prawdziwe odpowiedzi],
- a) działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy
 - b) działania aktywizacyjne zlecone przez WUP
 - c) skierowanie do zatrudnienia socjalnego
 - d) skierowanie do podjęcia zatrudnienia w spółdzielni socjalnej
 - e) poradnictwo zawodowe
 - f) Inne, jakie?

--

29. Czy zakres wsparcia oferowany osobom bezrobotnym z ustalonym III profilem pomocy jest:

- a) Zdecydowanie wystarczający
- b) Raczej wystarczający
- c) Raczej niewystarczający
- d) Zdecydowanie niewystarczający
- e) Nie wiem / trudno powiedzieć

30. Jakie dodatkowe usługi lub instrumenty rynku pracy powinny być kierowane do osób z ustalonym III profilem pomocy?

--

31. Czy należy wprowadzić zmiany w sposobie realizacji PAI?

- a) Tak
- b) Nie ⇒ pyt. 33
- c) Nie wiem / trudno powiedzieć ⇒ pyt. 33

32. Jakie zmiany powinny być wprowadzone? Proszę ocenić każdą z propozycji na skali od 1- zupełnie się nie zgadzam do 5 – zupełnie się zgadzam

	1–zupełnie się nie zgadzam	2	3	4	5–zupełnie się zgadzam
zrezygnować z ograniczenia grupy docelowej PAI do klientów pomocy społecznej					
ograniczyć możliwość kierowania do PAI osób uzależnionych					
wydłużyć maksymalny okres realizacji PAI do 6 miesięcy					
wydłużyć maksymalny okres realizacji PAI do 12 miesięcy					
znieść ustawowy zapis dotyczący czasu trwania PAI					
ułatwić procedurę zlecania PAI organizacjom					

pozarządowym					
znieść obowiązek współpracy z OPS przy realizacji PAI					
finansować działania z zakresu integracji społecznej z Funduszu Pracy					
wprowadzenie możliwości realizacji PAI samodzielnie przez PUP					
poszerzyć zakres usług i instrumentów stosowanych w ramach PAI					
wprowadzić możliwość stosowania instrumentów aktywizacji zawodowej w ramach PAI					
inne (opisz jakie dokładnie poniżej)					

Inne zmiany:

Uelastycznienie sposobu działania PUP

33. Ile osób bezrobotnych i poszukujących pracy przypada średnio na jednego doradcę klienta w Państwa PUP? Proszę podać najbardziej aktualną wartość.

34. Czy liczba osób bezrobotnych i poszukujących pracę przypadająca na jednego doradcę klienta jest w Pana/i opinii:

- a) zdecydowanie zbyt duża ⇒ pyt. 35
- b) zbyt duża ⇒ pyt. 35
- c) optymalna ⇒ pyt. 36
- d) zbyt mała ⇒ pyt. 35
- e) zdecydowanie zbyt mała ⇒ pyt. 35

35. Jaka liczba osób bezrobotnych i poszukujących pracę przypadającego na jednego klienta jest w Pana/i opinii optymalna?

36. Czy w związku z wprowadzeniem doradcy klienta uzyskali Państwo dofinansowanie wynagrodzeń doradców klienta z puli 5% Funduszu Pracy?

- a) tak
- b) nie

37. W jaki sposób wprowadzenie funkcji doradcy klienta wpłynęło na realizację usługi poradnictwa zawodowego?

- a) nie miało wpływu na realizację usługi poradnictwa zawodowego
- b) skala usług poradnictwa zawodowego nie zmieniła się
- c) częściowo ograniczyliśmy skalę poradnictwa zawodowego, ale utrzymaliśmy zakres świadczonych usług
- d) zdecydowanie ograniczyliśmy skalę poradnictwa zawodowego i ograniczyliśmy zakres świadczonych usług
- e) przestaliśmy świadczyć usługi poradnictwa zawodowego
- f) inne, jakie?

38. W jaki sposób wprowadzenie funkcji doradcy klienta wpłynęło na realizację usługi u pośrednictwa pracy?

- a) skala usług pośrednictwa pracy nie zmieniła się
- b) częściowo ograniczyliśmy skalę pośrednictwa pracy, ale utrzymaliśmy zakres świadczonych usług
- c) zdecydowanie ograniczyliśmy skalę pośrednictwa pracy i ograniczyliśmy zakres świadczonych usług
- d) przestaliśmy świadczyć usługi pośrednictwa pracy
- e) nie miało wpływu na realizację usługi pośrednictwa pracy
- f) inne, jakie?

39. Jakie skutki przyniosło wprowadzenie funkcji doradcy klienta? Proszę o ustosunkowanie się do wszystkich poniższych stwierdzeń na skali od 1 – całkowicie się nie zgadzam do 5 – całkowicie się zgadzam.

	1-całkowicie się nie zgadzam	2	3	4	5-całkowicie się zgadzam
pracownicy PUP pełniący funkcje doradcy klienta mogą lepiej poznać obsługiwanych bezrobotnych					
poprawił się kontakt między bezrobotnymi a pracownikami PUP pełniącymi funkcję doradcy klienta					
oferowane wsparcie jest lepiej dopasowane do indywidualnej sytuacji bezrobotnego					
zwiększyło się zaufanie bezrobotnych do pracowników PUP pełniących funkcję doradcy klienta					
poprawiła się współpraca pomiędzy poszczególnymi pracownikami PUP					
zwiększyła się motywacja pracowników PUP pełniących funkcję doradcy klienta					
poprawiła się jakość obsługi bezrobotnych					
usprawnił się proces obsługi bezrobotnego					
zwiększyło się wynagrodzenie pracowników PUP pełniących funkcję doradcy klienta					
zwiększyło się obciążenie pracą pracowników PUP pełniących funkcję doradcy klienta					
poprawiło się funkcjonowanie urzędu, gdyż bezrobotni wiedzą, z kim mają się kontaktować					
skrócił się czas kolejnych spotkań pracowników PUP					

pełniących funkcję doradcy klienta z bezrobotnymi					
nie wystąpiły żadne istotne zmiany w sposobie pracy PUP					

40. Czy w Pan/i opinii katalog osób mogących pełnić funkcję doradcy klienta jest:
- zbyt szeroki
 - zbyt wąski
 - właściwy

Zlecenie działań aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia

41. Czy Państwa urząd bierze udział w zlecaniu działań aktywizacyjnych podmiotom zewnętrznym, o których mowa w Rozdziale 13 c, prowadzonym przez WUP?
- Tak
 - Nie ⇒ pyt. 44
42. Jakie kategorie osób długotrwale bezrobotnych, zarejestrowanych w Państwa urzędzie, zostały objęte działaniami aktywizacyjnymi zleconymi agencji zatrudnienia?
- tylko z profilem pomocy II
 - tylko z profilem pomocy III
 - z profilem pomocy II i profilem pomocy III
43. Jak ocenia Pan/i jakość działań świadczonych przez agencje zatrudnienia?
- bardzo dobrze
 - dobrze
 - źle
 - bardzo źle
 - nie wiem / trudno powiedzieć
44. Na ile zgadza się Pan/i z poniższymi stwierdzeniami (1 – zupełnie się nie zgadzam, 2 – nie zgadzam się, 3- nie mam zdania, 4- zgadzam się, 5- zdecydowanie się zgadzam) Proszę o odniesienie się do wszystkich stwierdzeń.

	1–zupełnie się nie zgadzam	2-nie zgadzam się	3–nie mam zdania	4- zgadzam się	5-zdecydowanie się zgadzam
agencje odciążają PUP przejmując odpowiedzialność za część bezrobotnych					
agencje są skuteczniejsze niż PUP w aktywizacji bezrobotnych					

agencje mają większą niż PUP elastyczność działania					
agencje mają mniejsze niż PUP obciążenia administracyjne					
agencje mają mniej bezrobotnych przypadających na jednego doradcę					
agencje uzupełniają działalność PUP zajmując się tymi bezrobotnymi, którym PUP nie jest w stanie pomóc					

45. Czy spotkał/a się Pan/i z następującymi praktykami agencji zatrudnienia realizującymi zlecone działania aktywizacyjne w stosunku do bezrobotnych? (Proszę o odniesienie się do wszystkich stwierdzeń, skala: nie słyszałem o takich praktykach; słyszałem o takich praktykach, ale się nie zetknąłem; zetknąłem się z takimi praktykami)

	1-nie słyszałem o takich praktykach	2-słyszałem o takich praktykach ale się nie zetknąłem	3-zetknąłem się z takimi praktykami
agencje wywierają nadmierną presję na bezrobotnych dotyczącą utrzymania miejsca zatrudnienia			
agencje niewłaściwie dobierają instrumenty aktywizacji do osób bezrobotnych			
agencje dokonują selekcji osób bezrobotnych wybierając te osoby, którym łatwiej jest pomóc			
agencje zatrudniają bezrobotnych na			

falszywych stanowiskach, żeby osiągnąć wskaźniki			
agencje podszywają się pod pracowników PUP nawiązując relacje z przedsiębiorstwami			
agencje wykazują jako efekty swojej pracy zatrudnienie, które pozyskał samodzielnie bezrobotny			

46. Czy mechanizm zlecania usług aktywizacyjnych powinien funkcjonować w przyszłości?

- a) zdecydowanie tak ⇒ pyt. 48
- b) raczej tak ⇒ pyt. 48
- c) zdecydowanie nie
- d) raczej nie

47. Dlaczego mechanizm zlecania usług aktywizacyjnych nie powinien funkcjonować w przyszłości?

- a) urzędy pracy mogą skutecznie wykonywać pracę agencji zatrudnienia
- b) agencje zatrudnienia nie są przygotowane do pracy z bezrobotnymi – podopiecznymi PUP
- c) mechanizm zlecania prowadzi/może prowadzić do różnych patologii
- d) mechanizm jest niesprawiedliwy, gdyż wynagradza zewnętrzną instytucję za pracę, którą dotychczas wykonywał PUP
- e) oferta agencji zatrudnienia nie różni się od ofert PUP
- f) inne, jakie?

48. Do jakich kategorii osób powinny być kierowane działania aktywizujące? Proszę ocenić, na ile zgadza się Pan/i z poniższymi stwierdzeniami na skali od 1 – zupełnie się nie zgadzam do 5- zupełnie się zgadzam (6 – nie wiem / trudno powiedzieć)

	1-zupełnie się nie zgadzam	2	3	4	5-zupełnie się zgadzam	6-nie wiem/trudno powiedzieć
Działania aktywizujące powinny być kierowane do szerszej grupy bezrobotnych znajdujących się w trudnej sytuacji (np. niepełnosprawnych, samotnych rodziców)						
Działania aktywizujące powinny być kierowane do węższej grupy bezrobotnych (np. długotrwale bezrobotnych i niepełnosprawnych)						
Działania aktywizacyjne powinny być kierowane do grupy, która została określona w Ustawie						

49. W Ustawie określono, że do realizatora kieruje się nie mniej niż 200 bezrobotnych z jednego PUP. Jak ocenia Pan/i to rozwiązanie?

- Liczba bezrobotnych jest za duża
- Liczba bezrobotnych jest za mała
- Liczba bezrobotnych jest odpowiednia
- W ustawie nie należy określać minimalnej liczby bezrobotnych
- Nie wiem / trudno powiedzieć

50. W jakim stopniu zmianie powinien ulec mechanizm płacenia agencji zatrudnienia za działania aktywizacyjne? Proszę ocenić każde z poniższych stwierdzeń na skali od 1 – zupełnie się nie zgadzam do 5 – całkowicie się zgadzam

	1-zupełnie się nie zgadzam	2	3	4	5-całkowicie się zgadzam
Należy utrzymać stosowane rozwiązanie bez zmian					
Należy zwiększyć procent wynagrodzenia płacony za utrzymanie zatrudnienia przez 180 dni					

Należy zmniejszyć procent wynagrodzenia płacony agencji zatrudnienia za diagnozę i plan działań aktywizacyjnych					
Należy zmniejszyć procent wynagrodzenia płacony agencji zatrudnienia za podjęcie zatrudnienia przez bezrobotnego					
Należy różnicować wynagrodzenie płacone agencji zatrudnienia w zależności od sytuacji bezrobotnego (w przypadku osób w trudniejszej sytuacji wynagrodzenie jest wyższe)					

51. Jak szczegółowo powinny być określone zasady zlecania działań aktywizacyjnych agencji zatrudnienia w Ustawie?

- Powinny być uregulowane bardziej szczegółowo niż obecnie
- Powinny być uregulowane mniej szczegółowo niż obecnie, pozostawiając większą swobodę WUP
- Sposób uregulowania zasad zlecania działań aktywizacyjnych powinien pozostać bez zmian

Podsumowanie

52. Które rozwiązania wprowadzone nowelizacją należałoby kontynuować w przyszłości?

	Powinien być kontynuowany bez większych zmian	Powinien być kontynuowany po wprowadzeniu istotnych modyfikacji	Powinien być wycofany
mechanizm nagradzania za efekty			
profilowanie			
zlecania działań aktywizacyjnych do agencji zatrudnienia			

wprowadzenie doradcy klienta			
------------------------------	--	--	--

53. Jaki jest Pana/i stosunek do zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy?
- a) zdecydowanie pozytywny
 - b) raczej pozytywny
 - c) zdecydowanie negatywny
 - d) raczej negatywny
 - e) obojętny
 - f) pozytywny w niektórych aspektach, negatywny w innych
54. Czy zmiany wprowadzone nowelizacją mogą przyczynić się w dłuższym okresie czasu do poprawy skuteczności polityki rynku pracy?
- a) zdecydowanie tak
 - b) raczej tak
 - c) zdecydowanie nie
 - d) raczej nie
 - e) trudno powiedzieć

Metryczka

55. Płeć:

Kobieta/Mężczyzna

56. Wiek:

57. Jaki jest Pana/i staż pracy w PUP?

58. Jakie stanowisko zajmuje Pan/i w PUP?

59. Województwo:

2. SCENARIUSZ WYWIADU Z DORADCĄ ZAWODOWYM LUB INNYM PRACOWNIKIEM KLUCZOWYM

PYTANIA DO WYWIADU

Sytuacja przed nowelizacją

- Jaka wyglądała P. praca z bezrobotnymi przed nowelizacją Ustawy o promocji zatrudnienia?
- Jakie czynniki sprzyjały efektywności pracy z bezrobotnymi, a jakie ją ograniczały? Dopytać o takie kwestie jak:
 - Dostosowanie instrumentów do potrzeb rynku pracy
 - Sformalizowanie działania PUP
- Jakie podejmowano dotychczas działania zmierzające do poprawy P. pracy z bezrobotnymi? Jakie efekty one przyniosły w przypadku Państwa urzędu?

Ocena nowelizacji

Należy wyjaśnić, że w trakcie wywiadu skupiamy się na wybranych elementach nowelizacji, w tym szczególnie:

- *Nagradzanie PUP za efekty*
- *Profilowanie bezrobotnych*
- *Zlecanie usług aktywizacji bezrobotnych na zewnątrz (uwaga, przed wywiadem należy sprawdzić, czy dany PUP jest objęty usługą zlecenia na zewnątrz)*

Nagradzanie PUP za efekty

Jedną z ważniejszych zmian w Ustawie to wprowadzenie mechanizmu nagradzania PUP za efekty.

- Czy zauważył/a P. zmiany w sposobie działania PUP po wprowadzeniu mechanizmu nagradzania PUP za efekty?
- W jakim stopniu widoczna jest silniejsza koncentracja w działaniu PUP na wskaźnikach efektywności?
- W jaki sposób zmiany wpłynęły na sposób pracy z osobami bezrobotnymi?
- Jakie zmiany są widoczne w podejściu do doboru bezrobotnych do usług i instrumentów rynku pracy?
- W jakim stopniu zmieniła się struktura wykorzystywanych instrumentów?

Profilowanie pomocy

- W jakim stopniu wprowadzenie profilowania wpłynęło na P. pracę?

- Czy wprowadzenie profilowania sprawia, że jest P. łatwiej dopasować ofertę do potrzeb bezrobotnego?
- W jakim stopniu nastąpiła koncentracja działań na osobach z ustalonym II profilem?
- Jakie wsparcie kierowane jest do osób z ustalonym III profilem pomocy? Ile spośród tych osób było w zeszłym roku objętych różnymi formami pomocy (PAI)? Jaki to był procent?
- Jak wygląda współpraca z instytucjami, które mogłyby wspierać osoby z ustalonym III profilem pomocy (OPS, NGO)?

Zlecenie usług aktywizacyjnych na zewnątrz

W zależności od tego, czy PUP objęty jest kontraktem czy nie, trochę inaczej formułujemy pytania. Jeśli był objęty, to pytamy o przebieg i następnie o opinie. Jeśli nie był objęty, zaznaczamy że jesteśmy tego świadomi, ale chcielibyśmy poznać jego opinię na ten temat.

- W jakim stopniu uzasadnione jest zlecenie usług aktywizacyjnych zewnętrznym podmiotom?
- W jakich sytuacjach i w jaki sposób podmioty zewnętrzne mogą uzupełnić działania PUP? (np. wspierać osoby, którym PUP nie jest w stanie pomóc)?
- Jak przebiega proces rekrutacji osób bezrobotnych do wsparcia przez podmioty zewnętrzne?
- Jak oceniana jest jakość usług oferowanych przez podmioty zewnętrzne?
- Czy taki mechanizm powinien funkcjonować w przyszłości? Jeśli tak, to w jakim zakresie (liczba bezrobotnych, liczba powiatów) i na jakich zasadach.

Uelastycznienie sposobu działania PUP

Nowelizacja przyniosła też pewne zmiany w sposobie organizacji pracy PUP. Najważniejsze dwie to wprowadzenie funkcji doradcy klienta i rezygnacja ze standardów.

- Jakie zmiany w funkcjonowaniu urzędu przyniosły te zmiany?
- Czy wprowadzone zmiany zwiększyły P. autonomię/samodzielność w pracy z bezrobotnymi?
- W jakim stopniu rezygnacja ze standardów usług i instrumentów rynku pracy wpłynęła na jakość oferowanych usług?

DZIĘKUJĘ SERDECZNIE ZA UDZIAŁ W WYWIADZIE.

3. SCENARIUSZ WYWIADU Z PRACOWNIKIEM ODPOWIEDZIALNYM ZA PROFILOWANIE POMOCY

PYTANIA DO WYWIADU

- Od kiedy zajmuje się P. profilowaniem bezrobotnych? Czy jest to P. jedyne zajęcie? Jak wyglądało P. przygotowanie do korzystania z narzędzia?
- Jak przebiega w urzędzie proces profilowania? Jak długo zajmuje P. rozmowa z jednym bezrobotnym? Czy czas, którym P. dysponuje na profilowanie jednego bezrobotnego jest wystarczający na uzyskanie pełnych odpowiedzi?
- Ile osób odpowiada za profilowanie bezrobotnych w PUP? Czy jest to wystarczająca liczba?
- W jakich warunkach przebiega profilowanie?
- W jaki sposób bezrobotni informowani są o profilowaniu i konsekwencjach tego procesu?
- Jak bezrobotni reagują na pytania?
 - Czy odpowiedź na nie sprawia im jakieś trudności?
 - Czy musi P. wyjaśniać treść pytań/ nakierowywać na odpowiedzi? Jeśli tak, to których pytań to dotyczy i jak często to się zdarza?
- W jakim stopniu narzędzie służące profilowaniu pozwala na trafne przyporządkowanie bezrobotnych do poszczególnych profili pomocy?
 - Jakiej pojawiają się trudności w związku z wykorzystaniem narzędzia? (*Dopytać: czy pojawiające się trudności dotyczą przypasowania do profilu I/II czy III?*)
 - Czy jest to narzędzie łatwe w obsłudze? Czy jest precyzyjne i jednoznaczne czy też pozostawia miejsce na P. interpretację odpowiedzi bezrobotnych?
- Jak często dochodzi do zmiany ustalonego już profilu? W jakich sytuacjach?
- W jakim stopniu osoby bezrobotne mają wgląd w wyniki profilowania? Czy mają możliwość zmiany przypisanych ich ocen? W jaki sposób i kiedy bezrobotni są informowani o przypisanym profilu i konsekwencjach przypisania do danego profilu?
- W jakim stopniu profilowanie pozwoliło na koncentrację działań na osobach z ustalonym II profilem? (*spytać o statystyki – jaki procent bezrobotnych trafia do każdej z kategorii*)
- Na jakie wsparcie mogą liczyć osoby z ustalonym III profilem pomocy? Ilu z nich faktycznie jest objętych programami wsparcia (w stosunku do ogólnej liczby osób z ustalonym III profilem)?
- Jaki jest wpływ profilowania na sposób pracy urzędu i pracowników? Co się zmieniło?
- W jakim stopniu profilowanie pozwala na poprawę skuteczności działania urzędu?
- Czy ogólnie rzecz biorąc w P. opinii, profilowanie się sprawdza?
- Co zmieniłaby/zmieniłby P. w procedurze profilowania dla jej usprawnienia? A dla poprawienia trafności przypasowania bezrobotnych do profili?

DZIĘKUJĘ SERDECZNIE ZA UDZIAŁ W WYWIADZIE

4. SCENARIUSZ WYWIADU Z PRZEDSTAWICIELEM KIEROWNICTWA PUP

PYTANIA DO WYWIADU

Sytuacja przed nowelizacją

- Jaka była efektywność działania PUP w(miejsce) przed wprowadzeniem nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia?

Uwaga: dopytujemy o sytuację w konkretnym PUP (powiecie lub powiatach)

- Jakie czynniki sprzyjały wyższej efektywności prowadzonych działań, a jakie ją ograniczały? Dopytać o takie kwestie jak:
 - Dostosowanie instrumentów do potrzeb rynku pracy
 - Przygotowanie kadry
 - Stopień sformalizowania działania PUP
 - Poziom motywacji pracowników PUP
- Jakie podejmowano działania zmierzające do poprawy efektywności funkcjonowania PUP'ów? Jakie efekty one przyniosły w przypadku Państwa urzędu?

Ocena nowelizacji

- Jakie były przesłanki wprowadzenia nowelizacji Ustawy? Jakie argumenty formułowało MPiPS?
- W jaki sposób urzędy pracy odnosiły się do propozycji zmian zaproponowanych w projekcie nowelizacji? Jak wyrażały nadzieje, a jakie obawy w związku z Nowelizacją? Jaka jest Pana/Pani opinia w tej sprawie?

Sytuacja po nowelizacji

Należy wyjaśnić, że w trakcie wywiadu skupiamy się na wybranych elementach nowelizacji, w tym szczególnie:

- *Nagradzanie PUP za efekty*
- *Profilowanie bezrobotnych*
- *Zlecanie usług aktywizacji bezrobotnych na zewnątrz (uwaga, przed wywiadem należy sprawdzić, czy dany PUP jest objęty usługą zlecenia na zewnątrz)*

Nagradzanie PUP za efekty

Jedną z ważniejszych zmian w Ustawie to wprowadzenie mechanizmu nagradzania PUP za efekty. PUP rozliczane są z trzech wskaźników:

- udział doradców klienta wśród ogółu pracowników lub liczba bezrobotnych przypadająca na jednego doradcę klienta
- wskaźnik efektywności zatrudnieniowej
- wskaźnik efektywności kosztowej

- Co się zmieniło w sposobie działania PUP po wprowadzeniu tej zmiany? Dopytać o konkretne zmiany:
 - W jakim stopniu widoczna jest silniejsza koncentracja w działaniu PUP na wskaźnikach skuteczności lub efektywności? Czy odbywa się to kosztem innych sfer działania PUP? Jeśli tak, to jakich?
 - W jakim stopniu koncentracja na wskaźnikach pozwala na faktyczną poprawę pracy urzędów?
 - W jakim stopniu może ona wpływać na pogorszenie jakości pracy urzędu (czy pojawiają się jakieś negatywne efekty uboczne?)
 - W jakim stopniu zmieniła się struktura wykorzystywanych instrumentów?
 - W jakim stopniu wprowadzony mechanizm wpływa na dobór bezrobotnych do działań aktywizacyjnych?
- W jaki sposób zmiany wpłynęły na sposób pracy z osobami bezrobotnymi?
- Jaki jest wpływ tych zmian na sytuację bezrobotnych?
- Jak pracownicy reagują na wprowadzone zmiany?
- Czy słyszał P.. o próbach „poprawiania” statystyk w celu zwiększenia wartości wskaźników w innych urzędach pracy?
- W jakim stopniu, w P. opinii, poprawa wartości wskaźników odzwierciedla faktyczną poprawę skuteczności i efektywności działania PUP?
- Jak ocenia P. wskaźniki służące monitorowaniu pracy PUP? Czy są właściwie dobrane? Czy pozwalają na skuteczną ocenę pracy PUP? Czy inne wskaźniki lepiej odzwierciedlałyby efektywność pracy PUP?

Profilowanie bezrobotnych

- Jak przebiega w urzędzie proces profilowania? (dopytać o procedurę, o czas potrzebny na profilowanie)
- W jakim stopniu narzędzie służące profilowaniu pozwala na trafne przyporządkowanie bezrobotnych do poszczególnych profili pomocy?
 - jakie pojawiają się trudności w związku z wykorzystaniem narzędzia?
- W jakim stopniu osoby bezrobotne mają wgląd w wyniki profilowania? Czy mają możliwość zmiany przypisanych ich ocen? Jak często takie sytuacje mają miejsce?
- Jak zmienił się sposób działania PUP pod wpływem profilowania? W jakim stopniu nastąpiła koncentracja działań na osobach z ustalonym II profilem?
- Jakie wsparcie kierowane jest do osób z ustalonym III profilem pomocy? Ile spośród tych osób było w zeszłym roku objętych różnymi formami pomocy (PAI)? Jaki to był procent?
- Jak wygląda współpraca z instytucjami, które mogłyby wspierać osoby z ustalonym III profilem pomocy (OPS, NGO)?
- Jak pracownicy PUP reagują na wprowadzone zmiany?

- W jakim stopniu profilowanie przyczynia się do poprawy skuteczności i efektywności działania PUP?

Zlecenie usług aktywizacyjnych na zewnątrz

W zależności od tego, czy PUP objęty jest kontraktem czy nie, trochę inaczej formułujemy pytania. Jeśli był objęty, to pytamy o przebieg i następnie o opinie. Jeśli nie był objęty, zaznaczamy że jesteśmy tego świadomi, ale chcielibyśmy poznać jego opinię na ten temat (np. na podstawie doświadczeń innych PUP).

- W jakim stopniu uzasadnione jest zlecenie usług aktywizacyjnych zewnętrznym podmiotom?
- W jakim stopniu podmioty zewnętrzne mogą uzupełnić działania PUP? (np. wspierać osoby, którym PUP nie jest w stanie pomóc)?
- Jak oceniane są kryteria wyboru podmiotów zewnętrznych?
- Jak przebiega proces rekrutacji osób bezrobotnych do wsparcia przez podmioty zewnętrzne?
- Jak oceniana jest jakość usług oferowanych przez podmioty zewnętrzne?
- Jaka jest dotychczas skuteczność tych działań (na razie może być za wcześnie na opinie)?
- Jak oceniany jest mechanizm płacenia za efekty?
- Czy taki mechanizm powinien funkcjonować w przyszłości? Jeśli tak, to w jakim zakresie (liczba bezrobotnych, liczba powiatów) i na jakich zasadach.

Uelastycznienie sposobu działania PUP

Nowelizacja przyniosła też pewne zmiany w sposobie organizacji pracy PUP. Najważniejsze dwie to wprowadzenie funkcji doradcy klienta i rezygnacja ze standardów.

- Jakie zmiany w funkcjonowaniu urzędu przyniosły te zmiany?
- W jakim stopniu zmiany te sprzyjają sprawniejszej pracy urzędu? Czy zwiększyła się autonomia urzędu w świadczeniu usług?
- W jakim stopniu rezygnacja ze standardów usług i instrumentów rynku pracy wpłynęła na jakość oferowanych usług?

Podsumowanie

- W jakim stopniu zmiany wprowadzone nowelizacją wpływają na jakość polityki rynku pracy?
- Czy zmiany te w dłuższym okresie czasu mogą przyczynić się do poprawy skuteczności polityki rynku pracy?
- Które rozwiązania należy ocenić jako trafne, a które być może należy jeszcze udoskonalić?
- Jakie powinny być wprowadzane kolejne działania w przyszłości, zmierzające do poprawy skuteczności polityki rynku pracy?

DZIĘKUJĘ SERDECZNIE ZA UDZIAŁ W WYWIADZIE

5. SCENARIUSZ WYWIADU Z BEZROBOTNYM

PYTANIA DO WYWIADU

Pytania ogólne

- Jak długo jest P. bezrobotnym? Jak często korzystał P. dotychczas z usług PUP?
Jeśli jest to osoba często korzystająca z usług PUP, to można zapytać:
- Czy zauważył P. zmiany w funkcjonowaniu PUP w ostatnim roku? Czy według P. jakość usług oferowanych przez PUP się zmieniła?

Profilowanie

- Czy wie P. na czym polega proces profilowania? *(Jeśli nie, to trzeba wyjaśnić.)*
- Czy brał/a P. udział w profilowaniu? Jeśli tak, to:
 - Jak długo trwało profilowanie w P. przypadku?
 - W jakich warunkach odbywało się profilowanie?
 - Jak przebiegał proces profilowania? Jak ocenia P. pomoc pracownika PUP w trakcie profilowania? Dopytać: *Czy według P. pracownik PUP przeprowadzający profilowanie poświęcił P. wystarczającą ilość czasu? Czy jasno odpowiadał na P. ewentualne pytania? Czy pracownik PUP pomagał w formułowaniu odpowiedzi?*
 - Jak ocenia P. pytania zadawane w trakcie profilowania? (Dopytać: *Czy były jasne/zrozumiałe czy też trudne/niejasne?*)
 - Czy został P. poinformowany czemu służył cały proces? Jeśli tak, to w jaki sposób? Czy wie P. jaki profil został P. przypisany? Czy wie P., co oznacza przypisany P. profil?
 - Czy miał/a P. możliwość zmiany przypisanej oceny?
 - Czy miał/a P. możliwość ponownego poddania się procedurze profilowania?

Doradca klienta/ Instrumenty PUP

- Czy miał P. kontakt z jedną osobą, która się z P. opiekowała w trakcie procedur w PUP (tj. doradca klienta)? Jakie wsparcie uzyskał P. od doradcy klienta/innych pracowników PUP? Jak ocenia P. kontakt z doradcą/innymi pracownikami PUP? Czy doradca/pracownik miał czas dla P.? Czy pomagał załatwiać sprawy w PUP?
- Z jakich form wsparcia oferowanych przez PUP korzysta P. lub korzystał w przeszłości (np. szkolenie, staż, roboty interwencyjne, roboty społecznie użyteczne, inne)
- Jak ocenia P. wsparcie oferowane przez PUP? Czy pomoże P. w uzyskaniu pracy?

Wsparcie zewnętrznych instytucji (III profil PAI, II/III profil zewnętrzne agencje zatrudnienia)

- Czy korzystał P. ze wsparcia innych instytucji oprócz PUP? *(zewnętrzna agencja zatrudnienia, organizacja pozarządowa, ośrodek pomocy społecznej)?*
Jeśli tak, to:
- Jakie wsparcie uzyskał P. od innej instytucji? *(psychologiczne/terapeutyczne/ zawodowe, inne)*
- Jak ocenia P. jakość usług oferowanych przez tę instytucję?
- Jak ocenia P. wsparcie oferowane przez tę instytucję? Czy pomoże P. w uzyskaniu pracy?

DZIĘKUJĘ SERDECZNIE ZA UDZIAŁ W WYWIADZIE.

6. SCENARIUSZ WYWIADU Z EKSPERTEM DS. RYNKU PRACY

PYTANIA DO WYWIADU

Wywiad koncentruje się na kwestii kontraktowania usług. Dlatego też wszystkie pytania zadajemy z tej perspektywy. Równocześnie możemy traktować rozmówców jako ekspertów ds. rynku pracy, którzy dobrze znają specyfikę urzędów pracy

Ocena pilotażu

- Dlaczego instytucja zaangażowała się w realizację usług rynku pracy?
- Jakie były wątpliwości na etapie przystępowania do projektu?
- Jak oceniany jest mechanizm (kryteria) wyboru wykonawcy usług?
- Jak przebiegała realizacja projektu?
 - Współpraca z WUP (zamawiającym)
 - Współpraca z PUP, na terenie których realizowano projekty?
 - Rekrutacja bezrobotnych (kto za to odpowiadał, według jakich założeń byli dobierani)
 - Proces aktywizacji – na czym polegał, jakie były etapy?
 - Pośrednictwo pracy – współpraca z pracodawcami?
- Jakie rozwiązania szczególnie się sprawdziły w trakcie realizacji pilotażu? Które z nich powinny być włączone do praktyki urzędów pracy?
- Jakie były trudności? Jak sobie z nimi radzono? Czy występowały jakieś bariery systemowe (w formie przepisów prawa), które utrudniały realizację projektu?
- Czy zakres wsparcia był wystarczający w stosunku do wszystkich bezrobotnych? Czy w przypadku osób w trudniejszej sytuacji stosowano inny zakres wsparcia?
- W jaki sposób zapewniono zatrudnianie uczestników projektów? Czy były trudności z zapewnieniem trwałości zatrudnienia? Jak sobie z nimi radzono?
(WYG: dlaczego zdecydowano się na zatrudnienie ludzi w firmach należących do grupy kapitałowej?)
- Jakie wsparcie oferowano osobom, którym nie udało się znaleźć zatrudnienia w pierwszym etapie?
- Jak oceniany jest mechanizm płacenia za efekty? Które rozwiązania sprawdzają się? Które z nich należałoby poprawić?

Ocena nowelizacji

- Jakie były przesłanki wprowadzenia nowelizacji Ustawy szczególnie w zakresie zlecania usług? Jakie argumenty formułowało MPiPS?
- W jakim stopniu w rozwiązaniach ustawowych wykorzystano doświadczenia pilotażu?
- Jak oceniane są przyjęte rozwiązania z punktu widzenia:
 - Agencji zatrudnienia
 - Bezrobotnych
 - Bezrobotnych w trudnej sytuacji (najtrudniejszych przypadków)?
- Jaka jest opłacalność finansowa proponowanych rozwiązań?
- W jakim stopniu motywują one agencje zatrudnienia do doprowadzania do długoterminowego zatrudnienia?
- W jakim stopniu przyjęte rozwiązania mogą sprzyjać pojawianiu się niepożądanych zjawisk?
 - Koncentracji na osobach w lepszej sytuacji?

- Promowaniu zatrudnienia bez względu na jego jakość (praca niskiej jakości)
- Doprowadzeniu do pozornego zatrudnienia (tylko na potrzeby osiągnięcia wskaźnika)
- Czy w P. opinii poziom regionalny jest właściwym poziomem zlecenia usług rynku pracy?
- Co należy poprawić w przyjętych rozwiązaniach?

Plany na przyszłość

- Jaka powinna być rola agencji zatrudnienia w polityce rynku pracy? Czy ich udział powinien się zwiększać? Czy mogą one skutecznie uzupełniać działania PUP? Jakie warunki powinny być ku temu spełnione?
- W jakim stopniu agencje zatrudnienia powinny koncentrować się na klientach w najtrudniejszej sytuacji (III profilu)?

Podsumowanie

- W jakim stopniu zmiany wprowadzone nowelizacją wpływają na jakość polityki rynku pracy?
- Czy zmiany te w dłuższym okresie czasu mogą przyczynić się do poprawy skuteczności polityki rynku pracy?
- Które rozwiązania należy ocenić jako trafne, a które być może należy jeszcze udoskonalić?
- Jakie powinny być wprowadzane kolejne działania w przyszłości, zmierzające do poprawy skuteczności polityki rynku pracy?

DZIĘKUJĘ SERDECZNIE ZA UDZIAŁ W WYWIADZIE