

BEZROBOCIE

→ co robić

Anna Sienicka, Joanna Tyrowicz

Aktorzy rynku pracy – ujęcie instytucjonalne (uwagi wstępne)

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION



Program:

Polsko-Amerykańskiej
Fundacji Wolności

www.pafw.pl

Realizator programu:

Fundacja Inicjatyw
Społeczno-Ekonomicznych

www.fise.org.pl



Anna Sienicka, Joanna Tyrowicz

Aktorzy rynku pracy – ujęcie instytucjonalne (uwagi wstępne)

Warszawa 2006



Wstęp	4
Model schematu decyzyjnego	5
Mechanizmy w obecnym systemie	6
Finansowanie publicznych służb zatrudnienia	6
Budżet urzędu pracy a definicja zadania	6
Efektywność środków wydatkowanych na APRP	7
Środki na aktywne polityki rynku pracy	8
Efektywność wydatkowanych środków a środki unijne	9
Propozycje zmian systemowych	10
Propozycja 1 – mechanizm budżetowania	10
Propozycja 2 – mechanizm kontraktowania usług	10
Propozycja 3 – mechanizm zapewnienia efektywności	11



Wszystkie organizacje i instytucje (wiele również urzędy i sektor pozarządowy) składają się z ludzi, którzy mają własne, osobiste cele. Do działań skierowanych ku innym celom trzeba ich dopiero zachęcić. Oznacza to, że zapisanie najślusniejszego nawet priorytetu czy zadania do realizacji bez określenia sankcji za jego niewykonywanie oraz bez przepisów precyzujących sposób jego wykonania pozostanie, przynajmniej tak długo, jak nie zostaną zrealizowane wszystkie inne priorytety „wyposażone” w sankcje i metodologię, jedynie w wymiarze *de iure*.

Przyjmijmy dalej, że cele, misja i charakter organizacji pozarządowych sprawiają, iż część osób, które w nich pracują, identyfikując się z misją, jest skłonna „ofiarywać” więcej, niż wynikałoby to z prostego rachunku osobistych kosztów i korzyści. Zwłaszcza, że pracują więcej, z silniejszą motywacją i bardziej starają się o rzeczywistą poprawę sytuacji, niż to bezpośrednio wynika z ich wynagrodzenia (ang. *donating labour*). Nie oznacza to oczywiście, że tego typu zachowanie nie występuje w publicznych służbach zatrudnienia czy w podmiotach komercyjnych świadczących usługi rynku pracy. Można jednak chyba pokusić się o stwierdzenie, że w trzecim sektorze jest to cecha systemowa.

Inaczej wygląda motywacja pracowników publicznych służb zatrudnienia. Mechanizm funkcjonowania administracji publicznej i przewidziane tu sankcje powodują, że podstawowym celem osób zatrudnionych w tym sektorze jest zrealizowanie sformalizowanych wymogów, a nie zmienianie świata na lepsze. Kontrola administracyjna polega przede wszystkim na sprawdzaniu zasadności formalnej, a nie rzeczywiste efekty podjętych działań. Ich sensowność ma mniejsze znaczenie, ponieważ w systemie hierarchicznym odpowiada się za spełnienie zdefiniowanych prawem i rozporządzeniami kryteriów.

Zdając sobie sprawę z tych okoliczności działania obu sektorów łatwiej określić preferencje poszczególnych interesariuszy działań na rynku pracy. Wydaje się bowiem, że w ramach istniejących uwarunkowań instytucjonalnych **wiele dostępnych rozwiązań nie jest stosowanych ze względu na niewystarczające wsparcie jednostek wdrażających – zarówno od strony prawnej, jak i metodologicznej**. Uzupelnienie tych braków oraz wypracowanie metod postępowania może znacząco zwiększyć efektywność działań na rynku pracy, między innymi poprzez umożliwienie

głębszej penetracji tego rynku przez organizacje pozarządowe i instytucje komercyjne.

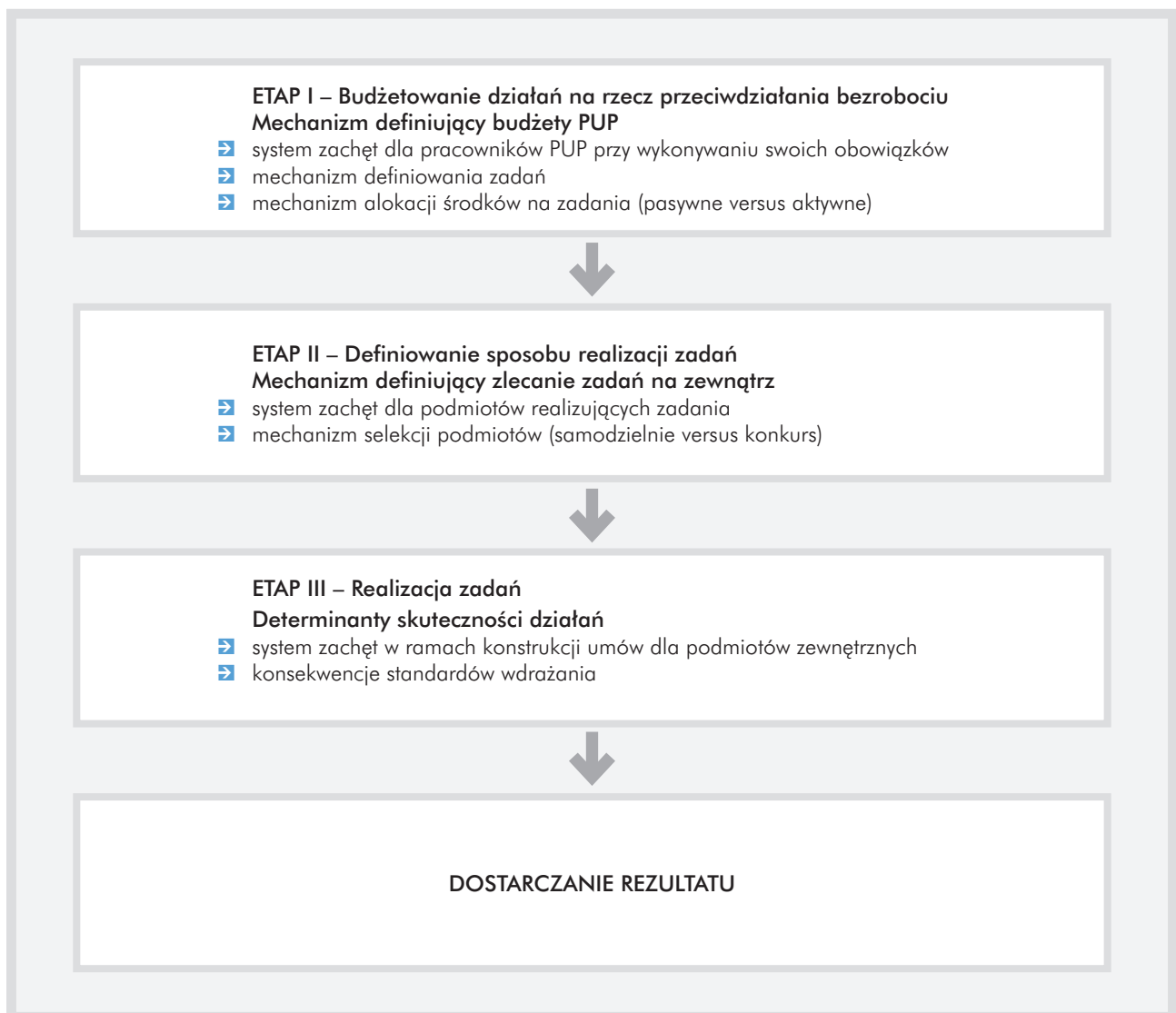
W przypadku polityki społecznej – w tym również polityki zatrudnieniowej – mamy niewątpliwie do czynienia z monopolem państwa, jeśli chodzi o finansowanie wszystkich działań oraz rozdzielanie środków unijnych. Jakikolwiek zewnętrzne finansowanie (np. programy celowe poszczególnych fundacji) nie jest w stanie zapewnić trwałego rozwiązywania problemów społecznych w istotnej społecznie skali. Nie da się zatem uciec od kontaktów z publicznymi służbami zatrudnienia. I nie da się uciec od zasad zamówień publicznych oraz dyscypliny finansów publicznych. Obecny **system prawny – choć daje pewne możliwości realizowania działań pozwalających na wyższą efektywność, zarówno z punktu widzenia bezrobotnych, jak i budżetu państwa, to jednak nie stwarza wystarczających bodźców dla ich wdrażania. Powodem jest zapewne zniechęcający do takich działań element ryzyka (często osobistego) z tym związany**.

Celem tego tekstu jest przeanalizowanie, w jaki sposób bez radykalnych zmian stanu prawnego można podnieść efektywność realizowanych działań i zmienić *status quo*). Wykazanie rozbieżności między praktyką a zapisanymi w ustawie i dokumentach programowych celami nie jest potrzebne, by stwierdzić, że obecny system nie działa. Jednak by zidentyfikować mechanizmy, które prowadzą do suboptymalnych? ze społecznego punktu widzenia rezultatów, takie rozróżnienie warto analizować. Wydaje się bowiem, że **część z tych mechanizmów można zmodyfikować bez konieczności zmian systemowych, a jedynie poprzez dostarczenie publicznym służbom zatrudnienia odpowiednich procedur**.



Model schematu decyzyjnego

Wydaje się, że można sformułować model decyzyjny, w ramach którego ułożone są w logicznej kolejności mechanizmy opisane poniżej. Taki układ graficzny służy prezentacji wstępnych założeń schematu pomocnego przy myśleniu o wprowadzaniu modyfikacji w obecnym systemie.





Poniższe rozważania nie mają charakteru wyczerpującego, nie dotyczą bowiem wszystkich instytucjonalnych aspektów funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia, nie określają również wszystkich mechanizmów decyzyjnych w ich ramach. Stanowią natomiast próbę opisu i oceny zachęt dla publicznych służb zatrudnienia wprowadzonych do obecnego systemu.

Finansowanie publicznych służb zatrudnienia

Budżety powiatowych urzędów pracy – faktycznych realizatorów polityki zatrudnieniowej państwa – ustalone są na podstawie potrzeb zgłaszanych przez osoby, które nimi kierują, do jednostek samorządu terytorialnego. Z mocy prawa budżet lokalny ma obowiązek zapewnić wynagrodzenia (wraz z premiami) dla pracowników oraz utrzymanie „tkanki trwałej” (budynki, wyposażenie itd.). Wynagrodzenia zależne są od zakresu obowiązków, czyli pozycji w strukturze organizacji.

Powiatowe Urzędy Pracy (PUP) na mocy ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* mają prowadzić działania aktywizacyjne poprzez pośrednictwo, poradnictwo oraz szkolenia. Poza tym ich zadaniem jest również długookresowe przeciwdziałanie bezrobociu poprzez uczestnictwo w różnorodnych forach dialogu (np. radach zatrudnienia) z innymi instytucjami odpowiedzialnymi za sytuację na rynku pracy – m.in. ze szkołami na danym obszarze czy pracodawcami zamierzającymi zmniejszyć zatrudnienie w swoich przedsiębiorstwach.

Ze względu na skromne fundusze i szerokie obowiązki rejestracyjno-sprawozdawcze kadra zaangażowana w działania pasywne (rejestracja, nadzór, informacja, sprawozdawczość) jest liczniejsza niż zespół prowadzący Aktywne Polityki Rynku Pracy (APRP). Podobnie jest z finansowaniem – poza środkami zewnętrznymi (takimi jak EFS) większość pieniędzy przeznaczana jest na zapewnienie realizacji zadań biernych. To fakt ten jest powszechnie znany, także WUP i MPiPS. Pokutuje jednak przekonanie, że dofinansowanie i wzmocnienie kadry publicznych służb zatrudnienia w sposób umożliwiający zintensyfikowanie działań aktywnych nie jest obecnie możliwe.

Z drugiej strony jednak, nawet zwiększone środki przeznaczone do dyspozycji PUP będą wykorzystywane

zgodnie z dotychczasowymi zasadami, wedle których np. premie zależne są od stopnia realizacji budżetu! Zarówno dla PUP, jak i WUP lub właściwego ministerstwa – fundamentalnym celem jest bowiem prowadzenie weryfikacji i ewidencji osób pozbawionych pracy oraz zarządzanie wypłatą świadczeń. W tej swoistej, lecz wewnętrznie spójnej, logice realizacja budżetu jest miernikiem stopnia realizacji założonego celu.

Budżet urzędu pracy a definicja zadania

Sposób konstruowania budżetu powiatowych urzędów pracy w połączeniu z funkcjonującym obecnie mechanizmem zachęt powoduje, że następuje naturalna identyfikacja instytucji finansującej z realizatorem zadania. Mamy do czynienia z synergią dwóch efektów. Po pierwsze, na mocy ustawy samorząd terytorialny ma obowiązek zapewnić finansowanie etatów pracowników publicznych służb zatrudnienia – nie musi jednak przekazywać środków na nic więcej (poza utrzymaniem infrastruktury). Po drugie, urząd pracy ma na mocy ustawy realizować usługi rynku pracy (pośrednictwo, poradnictwo zawodowe, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizacja szkoleń i usługi EURES). Zapewnienie realizacji zadania w sposób automatyczny odbywa się zatem poprzez zapewnienie etatu.

Niesie to za sobą daleko idące konsekwencje. Po pierwsze, *nieznany jest koszt dostarczenia danej usługi*. Rozważmy np. system poradnictwa zawodowego. W Polsce przypada średnio jeden doradca zawodowy na 7 000 bezrobotnych. W jednym z powiatów (ok. 9 000 osób bez pracy) zatrudnionych jest dwóch doradców zawodowych. Oznacza to, że koszt dostarczenia poradnictwa w tym powiecie wynosi około 70 000 złotych rocznie (dwa etaty przez dwanaście miesięcy, wraz z kosztami pracy, bez premii). Przy zastosowaniu standardowego przelicznika na jednego bezrobotnego oznaczałoby to około niecałych 8 złotych za usługę – cenę, za którą nikt na rynku prawdopodobnie nie zdecydowałby się jej świadczyć. Tyle tylko, że liczba bezrobotnych faktycznie z niej korzystających z całą pewnością nie wynosi 9 000 (czyli 2,25 osoby bezrobotnej na godzinę na jednego doradcę przy założeniu 250 dni w roku i ośmiogodzinnego dnia pracy). Niezależnie od tego, czy takich osób w ciągu roku będzie 7, 17 czy 7 000, koszt w administracji publicznej pozostanie na tym samym poziomie – ok. 70 000 zł. Nie znaczy to oczywiście, że doradcy zawodowi zara-

biają w urzędach pracy za dużo. Nie oznacza również, że nie pełnią w nich innych koniecznych funkcji (jak na przykład wypracowywanie strategii szkoleń czy przygotowanie diagnoz do wniosków w ramach SPO RZL). Oznacza tylko, że nikt nie wie, ile kosztuje świadczenie poradnictwa zawodowego w Polsce.

To rodzi problem drugi, a mianowicie: *nie znając kosztu usługi (ani jej faktycznej przydatności!) nie da się określić pożądanego poziomu jej dostarczenia* (tu: odpowiedniej liczby doradców zawodowych). Obecnej proporcji 1:7 000 nikt racjonalnie nie określi jako wystarczającej czy zadowalającej. Powiaty bogatsze, z bardziej operatywnymi kierownikami urzędów pracy, mają doradców więcej, mogą zatem dotrzeć z poradnictwem do większej liczby bezrobotnych. Tyle tylko, że powiaty bogatsze mają zasadniczo mniejszy problem z bezrobociem. Powiaty uboższe utrzymują tylu doradców, na ilu ich stać (stąd ta karkołomna średnia proporcja), co uniemożliwia *de facto* korzystanie z tej usługi tamtejszym bezrobotnym. Niezależnie od przygotowania merytorycznego kadry doradców – tworzy się zamknięty krąg dostarczania usług w tych regionach, gdzie są one relatywnie mniej potrzebne.

Trzecim problemem jest to, że *nawet na poziomie województwa trudno mówić o spójnej polityce w obrębie publicznych służb zatrudnienia*. Wymieniane wcześniej zadania, takie jak wypracowywanie strategii szkoleń i diagnoza sytuacji bezrobotnych, muszą być przez PUP realizowane. Całkiem prawdopodobne, że w urzędach właśnie doradcy zawodowi są osobami najlepiej znającymi lokalne potrzeby. Jednak jest to osobne zadanie i osobna usługa! I znowu – jej koszt nie jest znany (czy wręcz ma charakter ukryty). Urzędy bogatsze, z większą liczbą doradców, mogą racjonalnie zarządzać tym zasobem – tworząc lepsze strategie i diagnozy, lepiej dopasowując ofertę do potrzeb osób bezrobotnych – i wreszcie lepiej przygotowując bezrobotnych do oczekiwania rynku pracy.

Nie chodzi o to, że urzędy pracy z powiatów uboższych celowo nie starają się pomóc bezrobotnym w swoim regionie. Obecny system finansowania stwarza im jednak *a priori* mniejszą ku temu zachętę. Paradoksalnie, w ramach publicznych służb zatrudnienia tworzy się mechanizm utralający bezrobocie i wzmacniający procesy wykluczenia społecznego. *Obecny system koncentruje środki i zasoby w regionach, w których problem bezrobocia jest i tak relatywnie mniej dotkliwy.*

Efektywność środków wydatkowanych na APRP

Inną kwestią jest, czy środki na aktywne działania na rynku pracy, wydatkowane są w sposób optymalny. Aby móc to ocenić, należy rozdzielić pojęcie efektywności z punktu widzenia urzędów pracy od optymalności w perspektywie społecznej. Naczelnym celem społecznym jest ułatwienie znalezienia pracy maksymalnie dużej liczbie osób jej poszukujących. W sposób oczywisty miernikiem efektywności służb zatrudnienia z tego punktu widzenia jest zatem „zatrudnialność”.

Miernikiem realizacji działań w publicznych służbach zatrudnienia jest jednak, siłą inercji, realizacja budżetu. Wydatkowanie pieniędzy wymaga stosowania przepisów *Ustawy Prawo zamówień publicznych*. Oznacza to, że przy każdym przetargu należy zdefiniować *ex ante* kryteria oceny ofert. Wybranie w konkursie oferty droższej, ze względu na jej spodziewaną wyższą skuteczność w zakresie przeciwdziałania bezrobociu, może nieść za sobą zagrożenie postępowaniem o niedopełnienie obowiązków służbowych wraz ze wszystkimi sankcjami z tym związanymi. Ponieważ wszelkie koszty w ramach publicznych służb zatrudnienia rozlicza się na jednego bezrobotnego, koszty działań aktywizacyjnych również przeliczane są najczęściej na osobę. Oznacza to np., że bardziej intensywne, rozbudowane (i przez to prawdopodobnie bardziej skuteczne) działanie, mając relatywnie niższy koszt za godzinę, nie może być nigdy preferowane z punktu widzenia kryterium cenowego, ponieważ będzie się charakteryzowało wyższym kosztem na osobę.

Prawo zamówień publicznych daje jednostce prowadzącej postępowanie prawo określenia innych niż sama cena działania kryteriów, i to dla zlecenia dowolnej wielkości – dopuszczalne jest przecież stosowanie „wyższej” procedury dla „niższej” kwoty. Urzędy mogą również zmienić sam sposób definiowania kosztu działania (poprzez określenie kwalifikowalności kosztów po stronie dostawcy). Co więcej, każda jednostka administracji publicznej może wystąpić do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zwolnienie z obowiązku zastosowania procedury przetargowej ze względu na szczególne uwarunkowania zamawianego produktu/usługi. Drugie rozwiązanie jest skomplikowaną procedurą prawną, przewidzianą przez ustawodawcę dla bardzo nietypowych przypadków, i trudno uzależniać każde działanie aktywizacyjne na rynku pracy od decyzji prezesa UZP. Pierwsze rozwiązanie stwarza jednak dwa podstawowe zagrożenia z punktu widzenia pracowników publicznych służb zatrudnienia.

Po pierwsze, służby te będą w sposób oczywisty podlegały naciskom komercyjnych podmiotów działających na rynku pracy na etapie tworzenia czy też modyfikowania kryteriów. Na poziomie lokalnym naciski te mogą nie tylko mieć charakter korupcyjny, ale również wpływać z dużą szkodą na sytuację osób bezrobotnych – ich zatrudnialność będzie konsekwencją wyniku rozgrywki pomiędzy podmiotami aktywnymi na rynku. Jednorodne kryterium ceny stosowane we wszystkich procedurach konkursowo-przetargowych eliminuje ten problem, ułatwiając przy tym samą procedurę. Szczególnie ten ostatni element nie pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia organizacji pracy w ramach urzędu.

Po drugie, w myśl najszerszej pojętych zasad wolnego rynku ustalanie pozacenowych kryteriów decyzyjnych postrzegane może być przez niektórych w kategoriach nadmiernej regulacji rynku. W takiej sytuacji urzędy lokalne znajdują się nie tyle pod presją korupcyjną, co pod naciskiem „postępowych” środowisk lokalnych – oskarżane o nadmierne regulacyjne zapędy.

W konsekwencji, w oparciu o dobre intencje, większość zadań zleczanych na zewnątrz przez PUP na drodze przetargu podlega ocenie jedynie – lub głównie – ze względu na cenę (inne kryteria bierze się pod uwagę jedynie w szczególnych przypadkach, np. przy organizowaniu działań aktywizacyjnych dla niepełnosprawnych stosuje się dodatkowe kryterium dostępności miejsca szkolenia czy innego działania dla uczestników programów).

Nie ulega wątpliwości, że jest to rozwiązanie odbijające się negatywnie na efektywności działań aktywizacyjnych. Z drugiej jednak strony, pracownicy publicznych służb zatrudnienia stają często przed dramatycznym wyborem. Mogą przeprowadzić procedurę przetargową w sposób formalnie niepodważalny i dostarczyć bezrobotnym daną usługę (kryterium 100% ceny nie stwarza zbyt wielu możliwości odwołań i przedłużania procedury przez podmioty przegrane), mogą też, kierując się najlepiej rozumianym kryterium efektywności, rozpiąć przetarg z wieloma kryteriami pozacenowymi, co nie tylko wymaga wstępnych przygotowań, ale również naraża ich na protesty przegranych o „ustawianie” przetargu oraz dyskryminacyjną konstrukcję Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ). W konsekwencji cała procedura wydłuża się, a nawet może być anulowana ze względów formalnych.

Nie należy przez to rozumieć, że prawo zamówień publicznych jako takie nie sprzyja efektywności. Również stwierdzenie, że pracownicy publicznych służb zatrudnienia go nie znają, nie wydaje się mieć uzasadnienia. Niewątpliwie można jednak stwierdzić, że tendencja do stosowania wyłącznie kryterium cenowego ma swoje uzasadnienie w uzusie i swoistej logice organizacyjnej publicznych służb zatrudnienia. Szanse na to, że zwiększona dostępność środków w ramach EFS zmieni tę tendencję, nie wydają się być zbyt wielkie.

Środki na aktywne polityki rynku pracy

Badania wykazują, że spośród zadań podzleczanych w drodze zamówień przez publiczne służby zatrudnienia dominują szkolenia (ok. 80%), staże i prace interwencyjne (niecałe 20%) oraz usługi zewnętrzne (badania lekarskie, zakupy itd.; dane na podstawie niepublikowanego badania FISE, 2005). Skąd bierze się taka proporcja? Jak ustalane są priorytety grup docelowych? Jakie kryteria decydują o tym, ile środków przeznaczonych jest na jakie działanie i w jakim regionie?

Fundusz Pracy stanowi obowiązkowy wkład własny Polski do Europejskiego Funduszu Społecznego (30%). Stąd z samego Funduszu Pracy działań aktywizacyjnych się już nie prowadzi – środki te służą co najwyżej utrzymaniu takich platform komunikacyjnych, jak powiatowe i wojewódzkie rady zatrudnienia. Do finansowania Aktywnych Polityk Rynku Pracy służą programy operacyjne w ramach EFS (głównie SPO RZL) oraz priorytet drugi w ramach ZPORR. Fundusz Pracy ma jednak wpływ o tyle, że – poprzez mechanizm wkładu własnego – logika stosowana w trakcie udzielania wsparcia w okresie przedakcesyjnym ma obecnie przełożenie na wielkość środków pozyskiwanych w ramach EFS.

Algorytm podziału Funduszu Pracy pomiędzy poszczególne województwa opiera się natomiast o mechanizm silnie premiujący regiony nie tylko o wysokiej stopie bezrobocia (co byłoby naturalne). Premiuje województwa o wysokiej rotacji bezrobotnych (im wyższy wskaźnik wyrejestrowanych do zarejestrowanych tym większa dotacja) oraz o wysokim poziomie wykorzystania środków z EFS. Pierwszy czynnik nie stwarza zachęty dla działań zmierzających do stabilnego umieszczenia bezrobotnych w zatrudnieniu. Co wydaje się kluczowe, nie stwarza również zachęty do zwiększania stopy aktywizacji zawodowej (większa liczba rejestrujących się przy dużych trudnościach ze znalezieniem zatrudnienia w grupach o niskiej aktywności zawodowej). Drugi

czynnik prowadzi do koncentracji środków w regionach skuteczniejszych w ubieganiu się o środki unijne w pierwszym okresie. To z kolei oznacza regiony – jak sugeruje analiza powyżej – i tak prawdopodobnie bogatsze.

Dlaczego w związku z tym większość zadań zleczanych przez powiatowe urzędy pracy to szkolenia? Jest to najprostsze do przeprowadzenia i najłatwiejsze do rozliczenia działanie aktywizacyjne, które może być finansowane w ramach EFS. Mechanizm skonstruowany jest tak, że jeśli celem danego województwa jest zwiększenie dostępności środków w przyszłych okresach (co niewątpliwie leży w najlepiej pojętym interesie bezrobotnych z tego regionu), należy wykazywać się dużym „obrotem”, który wpływa korzystnie na liczbę wyrejestrowanych (niekoniecznie trwałych), nie zwiększając przy tym „bazy obliczeniowej” (liczby osób aktywnie poszukujących pracy). W tym kontekście miernikiem rezultatu pozostaje realizacja budżetu. Wprowadzanie innych miar skuteczności wydatkowania środków pozostaje jedynie w wymiarze sprawozdawczym, nie mając przełożenia na ocenę efektywności ani poszczególnych urzędów, ani publicznych służb zatrudnienia w ogóle. Urzędy pracy organizujące wiele szkoleń dla bezrobotnych, jednocześnie poznając ich faktyczne potrzeby i lokalne rynki pracy, postępują jak najbardziej racjonalnie – zwiększając szanse swoich beneficjentów na dobrze dopasowane programy w przyszłości.

Efektywność wydatkowanych środków a środki unijne

Przyjmijmy, że kryterium „realizacji budżetu” ma swoje racjonalne uzasadnienie (dostępność środków w przyszłych okresach, jak wskazano powyżej). Równocześnie skomplikowane procedury rozliczania projektów oraz ich transzowy charakter powodują, że dopełnienie wymagań poprawności formalnej stało się warunkiem *sine qua non* realizacji zadania. Co więcej, brak wdrożenia dogłębnych narzędzi ewaluacji merytorycznej *ex post* powoduje, że realizujące projekty podmioty w sposób naturalny koncentrują się na tej stronie projektu, która obłożona jest sankcjami. Jeśli przyrzeć się jednak danym dotyczącym dotychczasowego wykorzystania środków, to jest ono zastraszająco niskie.

Złagodzone kryterium rozstrzygniętych konkursów (a nie podpisanych umów lub wydatkowanych już środków) daje wielkości od 8,9% dla działania 1.1 oraz 12,5% dla działania 1.4 do 58% oraz 41,2% dla działań 1.2 i 1.3 odpowiednio (dane za MPiPS, stan na listopad 2005 r.). Te ostatnie działania są o tyle nietypo-

we, że do ich realizacji przewidziano głównie publiczne służby zatrudnienia. Zrobiono tak kierując się przekonaniem, że są one w stanie zapewnić szybszą rotację środków, konieczną do bardziej intensywnego odzyskiwania funduszy unijnych. Logicznie rzecz rozpatrując, rozwiązaniem gwarantującym taką możliwość byłoby również przeprowadzanie konkursów w trybie ciągłym dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

Większość konkursów dostępnych dla podmiotów publicznych wciąż przeprowadzana jest w trybie zamkniętym, raz lub dwa razy do roku. Procedura pozakonkursowa przyznawania środków w schemacie dla publicznych służb zatrudnienia również przeprowadzana jest tylko raz w roku, niezależnie od zmian w sytuacji na rynku pracy (tu wciąż obowiązuje możliwość skorzystania z ministerialnej rezerwy Funduszu Pracy) oraz pojawiających się nowych możliwości aktywizacyjnych (zmiany systemu prawnego „w środku” roku budżetowego, np. wprowadzanie rozwiązań takich, jak Centra Integracji Społecznej czy spółdzielnie socjalne).

Taki stan rzeczy jest konsekwencją braku systemu kontrolingu finansowego przy wdrażaniu całego EFS. Rozliczanie w systemie rocznym lub półrocznym mieści się w możliwościach instytucji zarządzających, a co za tym idzie również instytucji wdrażających. Stanowi jednak zagrożenie dla wykorzystania dostępnych środków unijnych – jak szacują eksperci Grupy Doradczej SIENNA, zachowanie obecnego tempa grozi opóźnieniem w wydatkach na poziomie 200 mln złotych, co stanowi niemal 20% środków w skali jednego działania – 1.2 schemat a SPO RZL wdrażany przez Wojewódzkie Urzędy Pracy, dostępne tylko dla Powiatowych Urzędów Pracy).



Propozycje zmian systemowych

Propozycje poniższe odnoszą się głównie do zaproponowanego modelu schematu decyzyjnego, nie rosząc sobie praw do miana całościowych lub wyczerpujących. Stanowią bezpośrednie przełożenie mechanizmów opisanych powyżej na postulowane powszechnie kryterium efektywności rozumiane jako zwiększanie zatrudnialności bezrobotnych.

Propozycja 1 – mechanizm budżetowania

Postulat zapewnienia budżetowania zadaniowego w administracji publicznej nie jest ani szczególnie oryginalny, ani popularny, nie wspominając o tym, że tak daleko idącą zmianę instytucjonalną trudno określić mianem drobnej korekty. Dlatego też proponujemy inne rozwiązanie, a mianowicie określenie **listy zadań zarezerwowanych dla publicznych służb zatrudnienia**. Pozostałe usługi publiczne byłyby świadczone przez służby zatrudnienia tylko wówczas, gdyby nie znalazł się żaden inny podmiot – komercyjny lub pozarządowy – skłonny podjąć się ich realizacji. Lista ta mogłaby stopniowo obejmować coraz mniej obszarów, przeorientowując publiczne służby zatrudnienia w kierunku dziedzin, gdzie ich kompetencje mają charakter kluczowy.

Rozwój sektora komercyjnego oraz pozarządowego w obrębie usług rynku pracy jest silnie zróżnicowany regionalnie. Stąd wprowadzanie takiej listy ogólnie dla całego kraju nie wydaje się mieć racji bytu. Musi mieć ona charakter regionalny (WUP określają minimalny poziom *outsourcingu* dla PUP, pozostawiając w ich decyzji faktyczne zlecenie na zewnątrz również innych usług), a jej wprowadzenie musi być obowiązkowe.

Rozwiązanie takie umożliwi Powiatowym Urzędem Pracy – obecnie zakleszczonym w mechanizmie określającym budżety – wspieranie się autorytetem urzędów wojewódzkich w negocjacjach z jednostkami samorządu terytorialnego, dotyczących wsparcia finansowanego w każdym roku budżetowym. Obecnie struktura etatowa nie wymaga negocjacji i to zapewnia jej trwałość. Prowadzi jednak również do nieefektywności. Zlecenie zadań na zewnątrz, poprzedzone rzetelną ich wyceną, doprowadzi stopniowo do określenia faktycznych kosztów poszczególnych działań na rynku pracy – od obowiązków sprawozdawczych do aktywnego wspomaganie w poszukiwaniu pracy przedstawicieli grup wysokiego ryzyka.

Propozycja 2 – mechanizm kontraktowania usług

Usługi kontraktowane przez urzędy pracy na zewnątrz z łatwością można je podzielić na raczej niespecyficzne dla osoby bezrobotnego, oraz takie, które wymagają bardziej skierowane na osobę bezrobotną zaangażowania realizującego zadanie. Dla przykładu, rejestrowanie czy kurs języka angielskiego byłyby reprezentatywne dla pierwszej kategorii, natomiast poradnictwo psychologiczne i doradztwo zawodowe dla drugiej.

Te skrajne przykłady mają tylko na celu pokazanie, że możliwe jest wypracowanie klasyfikacji usług rynku pracy ze względu na „pracointensywność” i „specyficzność” świadczonych usług. Wypracowanie takiej typologii na poziomie centralnym, miałyby służyć wypracowaniu schematów kryteriów oceny na potrzeby procedury zamówień publicznych. Należy stworzyć katalog określający specyfikacje istotnych warunków zamówień w zależności od rodzaju usługi. Konieczne jest również wprowadzenie obowiązku kwalifikowania przeprowadzanych przetargów do odpowiednich kategorii katalogowych.

Miałyby to dwojakie korzyści. Po pierwsze, umożliwiłyby bardziej innowacyjnym podmiotom, dostarczającym usługi wysokiej jakości z punktu beneficjenta, pozyskanie funduszy publicznych na realizowanie swoich programów. Po drugie, uniezależniłyby lokalnych urzędników od nacisków oferentów. Centralne katalogi – o ile stworzone zostaną zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez Powiatowe Urzędy Pracy – nie będą stwarzać możliwości presji korupcyjnej.

Ważnym elementem tego pomysłu jest wprowadzenie obowiązku przyporządkowywania rozpisywanych procedur przetargowych do odpowiednich kategorii – przy pozostawieniu im dowolności, urzędy raczej nie zdecydują się na bardziej skomplikowane (bo rodzące możliwość odwołań) rozwiązanie. Kluczowe zdaje się być również wypracowanie tej kategoryzacji na poziomie centralnym, jednocześnie przy uprzednim zdiagnozowaniu działań Powiatowych Urzędów Pracy w tych obszarach. Niebezpieczeństwo lobbyingu wbrew interesowi społecznemu poszczególnych firm aktywnych na lokalnych rynkach pracy na poziomie ministerialnym wydaje się być mało realne, co w znacznym stopniu eliminuje tak istotny na lokalnym poziomie problem korupcji.

Z punktu widzenia 'chcących dobrze' (ang. *benevolent*) urzędników, takie narzędzie zniweluje niebezpieczeństwo negatywnej oceny działalności w wyniku kontroli administracyjnej.

Przy tego typu rozwiązaniach zawsze istnieje ryzyko „przesztywnienia” systemu. Zdefiniowanie kategorii wymaga uprzedniego określenia typów działań, co z kolei uniemożliwia finansowanie nowo powstających i innowacyjnych rozwiązań. Z tego względu trzeba zapewnić ciągłe (roczne) aktualizowanie „katalogów” i towarzyszących im schematów oceniania ofert. Należy również (wzorem na przykład Holandii) rezerwować pewną pulę środków na działania innowacyjne, niemieszczące się jeszcze w katalogach.

Propozycja 3 – mechanizm zapewnienia efektywności

Najistotniejszą kwestią jest jednak sposób włączenia rezultatu działania do kryteriów oceny. Po pierwsze, różnorodne działania rynku pracy będą miały różne miary rezultatów, co nie może umknąć uwadze tworzących katalogi. Po drugie, miara taka może mieć charakter wyłącznie historyczny, to znaczy być oszacowana *ex post* na zrealizowanych już projektach. Automatycznie wyłączałoby to z procedur konkursowych nowo powstające podmioty (w tym szczególnie interesujące przedsiębiorstwa ekonomii społecznej), co jest głęboko sprzeczne z ideą innowacyjności programów. Po trzecie wreszcie, spotkałoby się z bardzo dużym oporem u zaangażowanych w procedury konkursowe. Podmioty pozarządowe (komercyjne czy nie) byłyby zmuszane do sprawozdawania rezultatu w przeciwieństwie do podmiotu administracji publicznej (czyli urzędów pracy), na które takiego obowiązku dotąd raczej nie nakładano. Pierwsze uważałyby, że są dyskryminowane, a drugie obawiałyby się, że tego typu reforma ma w dłuższym okresie prowadzić do rozszerzenia zasięgu kryterium rezultatu również na agencje publiczne.

Dlatego rozwiązaniem może być tu wprowadzanie monitoringu w trakcie realizacji programów (przez niezależnych audytorów lub same publiczne służby zatrudnienia jako zleceniodawców) oraz stosowanie wskaźników ewaluacji opartych o opinie końcowych beneficjentów. Formuła transzowego rozliczania zadania (część na początku, część po zrealizowaniu celów krótkookresowych, pozostała kwota po zapewnieniu realizacji wyznaczonych uprzednio celów długookresowych) umożliwi kontrolę wydatków i zwiększenie ich efektywności jeszcze w trakcie realizacji projektów.

Fundamentalnym elementem tego rozwiązania jest wprowadzenie rozróżnienia celów krótko- i długookresowych. Umożliwi to weryfikację osiągania trwałych rezultatów w postaci stabilnego zatrudnienia. Stworzy także możliwość oceniania rzetelności dostawcy usług, zapewniając poziom jakości tak istotny z punktu widzenia końcowych beneficjentów, czyli bezrobotnych. Wreszcie, doprowadzi do przyjęcia perspektywy wykraczającej poza rok budżetowy, koniecznej z punktu widzenia osób zdezaktywowanych i wymagających całego pakietu świadczeń, zanim uda się skutecznie zwiększyć ich zatrudnialność.