

BEZROBOCIE

→ co robić

Zofia Szymańska

Raport dotyczący organizacji i działania rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeń niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach (Holandia, Australia, Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone)

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



Zofia Szymańska

**Raport dotyczący
organizacji i działania rynku usług
zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji
oraz doświadczeń niekomercyjnych
organizacji pozarządowych działających na
tym rynku w poszczególnych krajach
(Holandia, Australia, Dania, Wielka Brytania,
Stany Zjednoczone)**

Warszawa 2005



Wprowadzenie	4
Słownik skrótów	6
Rozdział 1: Typologia prywatnych agencji zatrudnienia (PAZ) oraz charakterystyka stosunków między prywatnymi agencjami zatrudnienia a publicznymi służbami zatrudnienia (PSZ)	7
Rozdział 2: Przegląd aspektów związanych z deregulacją rynku usług zatrudnienia	14
Rozdział 3: Holandia	18
Rozdział 4: Australia	30
Rozdział 5: Dania	42
Rozdział 6: Wielka Brytania	45
Rozdział 7: Stany Zjednoczone Ameryki	50
Zakończenie	54



Brakuje szczegółowej definicji **publicznych służb zatrudnienia (PSZ)** – są one najczęściej określane poprzez funkcje, które pełnią. W większości państw PSZ świadczą usługi zatrudnienia oraz zarządzają zasilkami dla bezrobotnych. Przez pojęcie **usług zatrudnienia** rozumie się wszelkiego rodzaju działania, które bezpośrednio lub pośrednio mają na celu pomoc w znalezieniu zatrudnienia wszystkim poszukującym pracy. Dwie największe grupy **beneficjentów usług zatrudnienia** (w raporcie zwanych także **konsumentami** lub **klientami**) to bezrobotni w pełni zdolni do pracy oraz osoby niepełnosprawne z częściową zdolnością do pracy. Tradycyjnie PSZ samodzielnie świadczą usługi zatrudnienia poprzez zbieranie i udostępnianie informacji na temat rynku pracy, przez pośrednictwo pracy oraz usługi reintegracyjne. **Usługi reintegracyjne** to wszelkie aktywne działania, mające na celu (ponowną) integrację beneficjentów ze społeczeństwem i rynkiem pracy, które polegają m.in. na konsultacjach i doradztwie zawodowym, organizacji szkoleń zawodowych, organizacji szkoleń umiejętności poszukiwania pracy, finansowym lub doradczym wspieraniu przedsiębiorczości, organizacji subsydiowanych miejsc pracy, pracy wolontariuszy, itp.

To, które usługi świadczone są bezrobotnemu, zależy od oceny dystansu dzielącego daną osobę od rynku pracy. Z jednej strony istnieją grupy bezrobotnych, dla których ewentualne szkolenia zawodowe czy inne formy ich aktywacji zawodowej muszą być poprzedzone działaniami socjalizującymi (pośrednio zmierzającymi do umieszczenia w zatrudnieniu). Z drugiej strony są bezrobotni, którzy szybko powinni samodzielnie znaleźć pracę, a PSZ oferują im jedynie dostęp do swojej bazy wakatów, ewentualnie poprzedzony krótkim szkoleniem umiejętności poszukiwania pracy. Pomędzy tymi dwiema grupami znajduje się większość bezrobotnych, którzy w większym lub mniejszym stopniu potrzebują aktywnej pomocy ze strony PSZ.

Klasyfikacja bezrobotnego i określenie dystansu, jaki go dzieli od rynku pracy nie oznacza automatycznie, że PSZ zaoferują mu usługi najbardziej dostosowane do jego profilu. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać w samej instytucji PSZ. Po pierwsze, PSZ nie specjalizują się w świadczeniu usług konkretnej grupie bezrobotnych. Przeciwnie, są zobowiązane do obsłużenia każdej osoby bezrobotnej, która się do nich zwróci o pomoc. Mają jednak ograniczenia kadrowe i/lub finansowe, co powoduje, że często koncentrują się

na usługach, na które jest największe zapotrzebowanie. Po drugie, istnieją takie grupy bezrobotnych, które wymagają szczególnie czasochłonnej i indywidualnej pomocy, a urzędnicy PSZ nie są w stanie im jej udzielić, gdyż nie posiadają tak wąsko wyspecjalizowanych pracowników (mowa o tak trudnych grupach jak: alkoholicy, bezrobotni z problemem bezdomności, nosiciele wirusa HIV, itp.). Po trzecie, PSZ jako instytucje publiczne, finansowane bez względu na wyniki pracy, nie zawsze działają efektywnie.

Powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że obok PSZ istnieje miejsce dla innych organizacji świadczących usługi zatrudnienia, które oferowałyby pomoc bardziej zindywidualizowaną – także rzadkim grupom beneficjentów o specyficznych potrzebach. Te organizacje są nazywane **prywatnymi agencjami zatrudnienia (PAZ)**. Dla potrzeb niniejszego raportu, mianem PAZ są określane nie tylko komercyjne i niekomercyjne organizacje pozarządowe, lecz także publiczne organizacje inne niż PSZ, które działają na rynku usług zatrudnienia (np. ośrodki pomocy społecznej, instytucje edukacyjne, państwowe ośrodki szkoleniowe, samorządy lokalne, itd.). Publiczne organizacje należące do PAZ mogą występować w roli podwykonawcy PSZ lub jako niezależni dostawcy odpłatnych lub nieodpłatnych usług zatrudnienia.

Tradycyjnie, publiczne służby zatrudnienia mają monopol na świadczenie usług zatrudnienia finansowanych z budżetu państwa. Ich relacje z PAZ kształtują się na zasadzie współistnienia oraz nieregularnego podwykonawstwa. Jednak w ostatnich latach pojawiła się tendencja odchodzenia od tego tradycyjnego systemu. PAZ coraz częściej stają się regularnymi podwykonawcami usług oferowanych przez PSZ, a zlecenia są przyznawane drogą przetargów publicznych. Niektóre kraje zdecydowały się nawet na całkowite (Holandia, Australia) lub częściowe (Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone) wprowadzenie wolnej konkurencji na rynek usług zatrudnienia, oczywiście przy zachowaniu pewnego stopnia regulacji tego rynku.

Niniejszy raport prezentuje i analizuje doświadczenie krajów, które zdecydowały się na (częściową) liberalizację rynku usług zatrudnienia. Celem analizy jest pokazanie, w jaki sposób liberalizacja rynku wpływa na niekomercyjne organizacje pozarządowe, oraz jakie im stwarza możliwości i do jakich przyczynia się problemów. Raport zawiera szereg rekomendacji dla

niekomercyjnych organizacji pozarządowych, które dotyczą przygotowań do sprawnego funkcjonowania na liberalnym rynku usług zatrudnienia. Ponadto, w raporcie znajdują się uwagi dotyczące poszczególnych rozwiązań instytucjonalnych, które okazały się w innych krajach wyjątkowo skuteczne lub nieskuteczne. Tym samym, zawiera on rekomendacje także dla twórców liberalnego rynku usług zatrudnienia w innych krajach, np. w Polsce.

Pierwszy rozdział przedstawia przegląd różnych systemów na świecie, które regulują wzajemne stosunki między publicznymi służbami zatrudnienia a prywatnymi agencjami zatrudnienia, oraz typologię prywatnych agencji zatrudnienia. Dalsza część raportu dotyczy wyłącznie systemów, które opierają się na częściowej lub całkowitej liberalizacji rynku usług zatrudnienia. Drugi rozdział prezentuje potencjalne rozwiązania instytucjonalne oparte na poszczególnych elementach ogólnego modelu, które regulują działanie rynku usług zatrudnienia. Następne rozdziały przedstawiają kolejno doświadczenia następujących krajów: Holandii, Australii, Danii, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych. Każdy z rozdziałów zawiera opis i analizę organizacji rynku usług zatrudnienia oraz doświadczeń prywatnych agencji zatrudnienia z wyjątkową uwagą skierowaną na niekomercyjne organizacje pozarządowe.



Słownik skrótów

Poniżej podajemy interpretację skrótów, które będą powtarzać się w dalszej części opracowania:

CES	<i>Commonwealth Employment Service</i> w Wielkiej Brytanii
CWI	Centrum dla Pracy i Dochodów (<i>Centrum voor Werk en Inkomen</i>) w Holandii
DMI	<i>Disability Maintenance Instrument</i> w Wielkiej Brytanii
DPI	<i>Disability Pre-Employment Instrument</i> w Wielkiej Brytanii
EN	<i>Employment Network</i> , tj. sieć PAZ świadczących usługi zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych w ramach programu <i>Ticket to Work</i>
ILO	Międzynarodowa Organizacja Pracy (<i>International Labour Office</i>)
IRO	Indywidualny Kontrakt Reintegracyjny (<i>Individuele Reintegratieovereenkomst</i>) w Holandii
JSCI	Instrument Klasyfikacji Poszukujących Pracy (<i>Jobseeker Classification Instrument</i>) w Australii
NIC	Holenderskie Centrum Zakupów (<i>Nederlands Inkoop Centrum</i>)
PAZ	prywatne agencje zatrudnienia
PSZ	publiczne służby zatrudnienia
SGA	<i>Substantial Gainful Activity</i> , tj. minimalny poziom zarobków, którego uzyskanie warunkuje uznanie pozytywnego rezultatu działań reintegracyjnych w Stanach Zjednoczonych
SSA	Administracja Zabezpieczenia Społecznego (<i>Social Security Administration</i>)
SUWI	Ustawa o strukturze realizacji polityki zatrudnienia w Holandii (<i>Structuur uitvoeringorganisatie werk en inkomen</i>)
SVRA	publiczne organizacje świadczące usługi zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych
UWV	Instytucja Zarządzania Ubezpieczeniami Pracowniczymi (<i>Uitvoering Werknemersverzekeringen</i>) w Holandii
WEP	Work Experience Programme w Stanach Zjednoczonych



Rozdział 1: Typologia prywatnych agencji zatrudnienia (PAZ) oraz charakterystyka stosunków między prywatnymi agencjami zatrudnienia a publicznymi służbami zatrudnienia (PSZ)

Według typologii Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), istnieją trzy rodzaje PAZ: pośrednicy pracy, „dostawcy” pracy na wezwanie oraz dostawcy usług bezpośrednich.

Pośrednicy to agencje pośrednictwa pracy, które łączą popyt na pracę z jej podażą nie będąc stroną w stosunku pracy. W tej grupie można wyróżnić następujące podkategorie:

- odpłatnie działające agencje zatrudnienia – PAZ, rzadko spotykane w czystej formie, gdyż odpłatność ich działalności bez specjalizacji w wąsko zdefiniowanych sektorach rynku pracy nie wytrzymałaby konkurencji z darmowymi usługami pośrednictwa pracy świadczonymi przez PSZ;
- agencje pośredniczące w zatrudnianiu kadry zarządzającej lub innych wysoko kwalifikowanych pracowników;
- firmy rekrutacyjne – PAZ, które odpłatnie oferują wstępną selekcję kandydatów oraz przeprowadzają cały proces rekrutacyjny na zlecenie;
- agencje pośrednictwa tymczasowej pracy menedżerskiej – różnią się od agencji pracy tymczasowej tym, że nie zatrudniają swoich klientów, którzy za ich pośrednictwem pracują w charakterze samozatrudnionych;
- agencje pośrednictwa pracy specjalnych zawodów, takich jak: sportowcy, artyści, modele, au pairs, itd.;
- niekomercyjne agencje pośrednictwa pracy – można wyróżnić cztery dalsze podkategorie: (1) organizacje charytatywne, najczęściej aktywne w sektorze pomocy społecznej (wiele z nich działa w bliskiej współpracy z PSZ i często są całościowo lub częściowo subsydiowane, więc ich charakter jest na wpół publiczny); (2) biura pośrednictwa pracy na uniwersytetach, w szkołach wyższych oraz w innych placówkach szkoleniowych; (3) organizacje studenckie i zawodowe; (4) związki zawodowe (pośredniczą w poszukiwaniu pracy w Danii i Finlandii).

Dostawcy pracy na wezwanie pełnią rolę pracodawcy wobec poszukujących pracy, natomiast z pracodawcą docelowym łączą ich kontrakt. Są to agencje pracy tymczasowej, określane przez ILO jako każda osoba fizyczna lub prawna, która zgodnie z narodo-

wym prawem jest upoważniona do rekrutacji i zatrudnienia pracowników, których praca (usługi) następnie jest udostępniana osobom trzecim na podstawie zlecenia. Usługi pośrednictwa świadczone przez agencje pracy tymczasowej idealnie wpasowują się w potrzebę elastyczności dzisiejszego rynku pracy. Ponadto, wiele firm traktuje „wypożyczenie” pracownika tymczasowego jak okres próbny, po którym następuje stałe zatrudnienie – o ile pracownik się sprawdził.

Trzecia grupa – **dostawcy usług bezpośrednich**, najczęściej zajmuje się *outplacementem*. **Outplacement** jest tutaj rozumiany jako pakiet usług zatrudnienia i konsultacji dostarczany indywidualnie lub kolektywnie na zlecenie (i za opłatą) pracodawcy w celu jak najszybszego i najskuteczniejszego znalezienia pracownikom nowego pracodawcy lub zapoczątkowania przez nich niezależnej działalności gospodarczej. Do grupy dostawców usług bezpośrednich także można zaliczyć organizacje udostępniające internetowe bazy danych (np. wydawcy gazet).

Powyższa typologia jest nieco sztuczna, ponieważ chociaż oddaje istotę różnego rodzaju usług na rynku zatrudnienia, to jednak w rzeczywistości PAZ stanowią mieszankę wszystkich trzech rodzajów. Istnieje wiele podkategorii, które czasem trudno rozróżnić, ponieważ ich działalność częściowo się nakłada. Wreszcie, pod pojęciem pośrednictwa pracy czy pracy tymczasowej może kryć się cała gama usług reintegracyjnych, które najpierw przygotowują swoich klientów do pracy (doradztwo, szkolenia, itp.).

Ponadto, istnieje typologia zupełnie innego rodzaju, dzieląca PAZ na komercyjne i niekomercyjne. Do **niekomercyjnych PAZ** najczęściej należą organizacje pozarządowe, placówki edukacyjne, instytucje szkoleniowe, itp. Mogą one świadczyć usługi zatrudnienia bezpłatnie (dzięki subsydiom rządowym lub prywatnym sponsorom) lub wyceniając je według poniesionych kosztów bez marży. **Komercyjne PAZ** działają dla zysku, wobec czego koncentrują się na tych segmentach rynku, które są opłacalne (segmenty te zależą od systemu organizacji rynku usług zatrudnienia). Zarówno komercyjne jak i niekomercyjne PAZ występują

we wszystkich trzech rodzajach agencji zatrudnienia wyróżnionych przez ILO.

Powyższy podział PAZ na komercyjne i niekomercyjne jest w tym raporcie głównym kryterium klasyfikacji PAZ. Jedynie w rozdziale 4, omawiającym rynek usług zatrudnienia w Australii, wyróżnione są trzy grupy wśród PAZ: komercyjne i niekomercyjne organizacje pozarządowe oraz instytucje publiczne inne niż PSZ.

To, jaką rolę PAZ pełnią na rynku pracy i jakie mają znaczenie dla efektywności polityki zatrudnienia, zależy od specyfiki rynku usług zatrudnienia, ogólnej sytuacji na rynku pracy, oraz od relacji między PSZ a PAZ. Główne obszary potencjalnej współpracy między PAZ a PAZ to:

- gromadzenie informacji i stosowanie wspólnej terminologii, w celu zwiększenia przejrzystości funkcjonowania rynku pracy;
- wymiana informacji o wakatach;
- przeprowadzanie wspólnych projektów, np. szkoleń;
- zawieranie porozumień dotyczących wykonywania pewnych usług, np. projektów integracji długotrwale bezrobotnych;
- szkolenia personelu;
- regularna konsultacja w celu ulepszenia praktyki zawodowej;
- zlecanie PAZ pojedynczych usług lub całych projektów przez PSZ.

Powyższe działania określają relacje opierające się na współpracy, choć niektóre z nich mogą pojawić się także w krajach, w których stosunki między PSZ i PAZ mają charakter komplementarny. Ponadto, PSZ i PAZ mogą być konkurentami na rynku usług zatrudnienia. Wszystkie trzy sytuacje są szerzej opisane w następnej części tego rozdziału, wraz z przykładami konkretnych krajów, w których występują.

Współpraca

W tym systemie relacje między PSZ a PAZ głównie opierają się na wymianie informacji o rynku pracy, wakatach oraz dostępnych usługach. W tego rodzaju współpracy bardzo chętnie uczestniczą zwłaszcza komercyjne PAZ, ponieważ dzięki temu mają dostęp do dużej liczby poszukujących pracy i łatwiej im zapełnić zgłaszane wakaty. Z drugiej strony PSZ mają dostęp do znacznie większej liczby ofert pracy, co zwiększa szanse bezrobotnych na znalezienie w krótkim czasie zatrudnienia. Ponadto, wymiana informacji o rynku pracy i świadczonych usługach ma także nieco komplementarny charakter,

gdyż PSZ posiadają raczej ogólne informacje na temat rynku pracy w skali kraju, podczas gdy PAZ dysponują informacjami bardziej szczegółowymi na temat sytuacji lokalnej na danym obszarze.

Termin „wymiana informacji” nie jest jednoznaczny i może określać różnego rodzaju współpracę. Najczęściej występuje wymiana informacji o wakatach i może ona dotyczyć ofert pracy, na które należy odpowiadać bezpośrednio pracodawcy lub agencji, jeśli dane o pracodawcy nie są publicznie udostępniane. Ma to miejsce we Francji, w Rosji, Słowacji, Wielkiej Brytanii oraz Szwecji. Wiadomo, że ogłoszenia o pracy bez podania nazwy firmy poszukującej pracownika są akceptowane przez PSZ w Szwecji. Ponadto, w Słowacji i Rosji PAZ zajmują się rekrutacją do pracy za granicą i również takie oferty pracy PSZ mogą zamieszczać w bazach wakatów.

We Francji, oprócz publikowania informacji o wakacie, PSZ oferują PAZ wstępną selekcję kandydatów, a potencjalnym kandydatom asystę przy wyszukiwaniu ofert. Ponadto wymiana dotyczy także informacji o sytuacji na lokalnym rynku pracy, a także świadczonych usługach zatrudnienia. Współpraca ta odnosi skutek zwłaszcza w przypadku grup defaworyzowanych, tj. długotrwale bezrobotnych, młodzieży oraz osób niepełnosprawnych. Z kolei na Litwie współpraca ogranicza się do udostępniania PAZ informacji o rynku pracy przez PSZ oraz udziału PAZ w różnego rodzaju seminariach i spotkaniach organizowanych przez PSZ. Ponadto, PAZ mogą ogłaszać swoją działalność na tablicach informacyjnych PSZ, dzięki czemu mają łatwiejszy dostęp do potencjalnego klienta. Również w Rosji PSZ i PAZ dzielą się informacjami o rynku pracy oraz, co ciekawsze, PSZ udostępnia PAZ swoje interpretacje prawa pracy. Ponadto, PSZ mogą w swych biuletynach podawać informacje o działalności PAZ. W niektórych regionach Rosji PAZ oferują zniżki dla grup defaworyzowanych na rynku pracy.

Istnieją kraje, w których współpraca między PSZ i PAZ przebiega w bardziej aktywnej formie. W Szwecji na poziomie lokalnym zdarzają się wspólne eksperymentalne projekty, które mają na celu rozwinięcie nowych form usług zatrudnienia. W Wielkiej Brytanii wspólne projekty miały miejsce w przypadku zwolnień masowych (przy dodatkowej współpracy z partnerami socjalnymi). W Omanie PSZ zdefiniowały zadania PAZ, ustaliły standardy współpracy oraz stworzyły wzory formularzy i dokumentów służących wymianie informacji. W Peru PSZ i PAZ współpracują w świadczeniu wszelkich usług zatrudnienia, często razem pracują nad jednym projek-

tem oraz dokonują wspólnych analiz. Ponadto, zarówno PSZ jak i PAZ posługują się tą samą terminologią, stosują te same definicje, identyczne kryteria klasyfikacji zawodów i umiejętności bezrobotnych oraz korzystają z tego samego oprogramowania.

Najbardziej zaskakuje charakter współpracy PSZ z PAZ w Mołdawii, gdzie działalność PAZ jest obwarowana obowiązkiem posiadania licencji, prezentacji kwartalnych raportów o swojej działalności oraz „formalnych porozumień o współpracy”. W zamian PSZ organizują szkolenia dla pracowników PAZ, mające prowadzić do zwiększenia efektywności ich pracy.

Sumując doświadczenie wszystkich wyżej wymienionych krajów, w których stosunek między PSZ a PAZ można szeroko określić mianem współpracy, uzyskuje się kilka cennych wskazówek dla niekomercyjnych organizacji pozarządowych. Przede wszystkim wymiana informacji jest ważnym czynnikiem zwiększania efektywności wszystkich stron i im szerszego zakresu ona dotyczy, tym lepiej. Wymiana informacji o wakatach i sytuacji na rynku pracy zdaje się być standardem, więc na szczególną uwagę zasługuje wymiana informacji o usługach świadczonych przez inne organizacje oraz udostępnianie jej bezrobotnym. Najlepszym rozwiązaniem byłoby informowanie bezrobotnych w dwojaki sposób: poprzez zgodę na zamieszczanie informacji o działalności PAZ na tablicach informacyjnych PSZ oraz bezpośrednio informowanie przez pracownika PSZ o usługach świadczonych przez PAZ grupie docelowej, w której znajduje się dany bezrobotny. Dwojakość dostępu do informacji jest tutaj bardzo istotna, gdyż dzięki temu może ona dotrzeć zarówno do osób aktywniejszych i świadomych swoich potrzeb (poszukujących informacji o możliwościach uzyskania odpowiedniej pomocy na tablicach ogłoszeniowych), jak i do osób bardziej biernych i nieumiejących zdefiniować swoich problemów, które trafiają do pracownika PSZ (tutaj diagnoza i sugestie pracownika PSZ jest niezbędna).

Obok wymiany informacji, wspólne działanie PAZ i PSZ na rzecz rozwoju nowych usług zatrudnienia może być przykładem synergii dodatniej. Pod tym względem oba typy organizacji wydają się być idealnie komplementarne: PSZ dysponuje środkami finansowymi i ogólnymi informacjami o rynku pracy oraz jego potrzebach, a PAZ dysponują wysoko wyspecjalizowanymi kadrami zagłębionymi w problematykę konkretnych grup bezrobotnych. Ponadto, PSZ posiadają wiedzę na temat wymogów formalnych przedsięwzięć finansowanych z publicznych funduszy oraz kontakty z innymi instytucjami publicznymi, torując tym samym drogę specjalistom

z PAZ, którzy być może nie najlepiej radzą sobie z biurokracją, lecz są skuteczni w tworzeniu nowatorskich rozwiązań. Szczególnie niekomercyjne PAZ sprawdzają się w tego typu współpracy, gdyż często posiadają kompetencje w zakresie niesienia pomocy wąsko zdefiniowanym grupom bezrobotnych, których umieszczenie w zatrudnieniu jest najtrudniejsze. Ponadto, niekomercyjne PAZ mają tę przewagę nad komercyjnymi, że z punktu widzenia PSZ są bardziej wiarygodne, ponieważ jako organizacje niekomercyjne nie są nastawione na zysk, lecz na efektywność i kontrybucję do szeroko rozumianego dobra społecznego.

Wreszcie, standaryzacja stosowanych definicji i formularzy oraz klasyfikacji zawodów i umiejętności bezrobotnych z pewnością znacznie ułatwia wszelkiego rodzaju współpracę. W sposób szybki i przejrzysty umożliwia wzajemne korzystanie z publikowanych raportów. Ponadto, przy jednakowych standardach klasyfikacji bezrobotnych, łatwiej jest dostępna informacja dla osób indywidualnych o świadczonych usługach zatrudnienia dla bezrobotnych. Z pewnością sprzyja to także podjęciu decyzji o współpracy przez PSZ, których pracownicy – jak to bywa w sektorze państwowym – nie są skory do nadobowiązkowego wysiłku i konieczność zapoznania się z innymi definicjami i kryteriami klasyfikacji mogłaby ich skutecznie zniechęcić do współpracy.

Komplementarność

Komplementarna relacja między PSZ i PAZ opiera się na kontraktowaniu na zewnątrz usług zatrudnienia przez PSZ, które realizowane są przez komercyjne lub niekomercyjne PAZ. O rodzaju usługi i wykonawcy decyduje PSZ i finansuje je ze swojego budżetu. Cechą charakterystyczną takiej relacji jest fakt, że usługi kontraktowane jedynie uzupełniają zakres usług świadczonych przez PSZ, a nie konkurują z nimi. Tak dzieje się w przypadku, gdy PSZ nie świadczą danego rodzaju usług (np. szkolenia zawodowe) lub nie posiadają przewagi komparatywnej nad PAZ (np. usługi reintegracyjne dla małej grupy bezrobotnych wymagających bardzo specyficznej i specjalistycznej pomocy – alkoholicy, osoby z problemami bezdomności, itp.). Zlecenie usług podwykonawcom nie musi odbywać się drogą przetargu na zasadach wolnorynkowych – PSZ mogą faworyzować długoletnich partnerów spośród PAZ, niekomercyjne organizacje pozarządowe, inne instytucje publiczne lub ogłaszać konkurs na stworzenie i realizację programów reintegracyjnych.

W wielu krajach rozwiniętych, komplementarny stosunek między PSZ i PAZ spowodował powstanie dużego

sektora niekomercyjnych pozarządowych organizacji aktywnych na rynku pracy. W niektórych krajach rozwijających się, niekomercyjne PAZ przyjęły podobną rolę na rynku pracy, chociaż w ich przypadku środki finansowe pochodzą często od zagranicznych sponsorów. W związku z tym pojawia się problem ciągłości finansowania, gdy kończą się środki od sponsora.

Komplementarny charakter relacji między PSZ i PAZ nie wyklucza elementów typowych dla wcześniej opisanej relacji opartej na współpracy. Przykładem jest system panujący we Flandrii – niderlandskojęzycznym regionie Belgii. Tutaj PSZ są najważniejszym „aktorem” na rynku pracy, który jest odpowiedzialny za realizację polityki zatrudnienia i świadczenie socjalno-ekonomicznych usług trzem grupom: bezrobotnym, pracownikom oraz pracodawcom. Główną działalnością PSZ jest asysta/przewodzenie oraz szkolenia zawodowe. Ich praca wynagradzana jest na podstawie kontraktów menedżerskich, opartych na ilościowych i jakościowych wskaźnikach wydajności. Od października 2002 roku komercyjna działalność PSZ jest kontraktowana na zewnątrz niezależnej prywatnej firmie, wyodrębnionej jednak z sektora publicznego (rodzaj publiczno-prywatnej firmy działającej na zasadach czysto rynkowych w sektorze prywatnym). Ponadto, PSZ podpisało porozumienie z PAZ o wymianie informacji, wspólnym korzystaniu z serwisu internetowego należącego do PSZ, identyfikacji specyficznych wymogów szkoleniowych w sektorze agencji pracy tymczasowej.

Zupełnie inaczej wyglądają relacje między PSZ a PAZ w Niemczech. Tutaj panuje opinia, że PSZ nie powinny konkurować z prywatnymi agencjami, lecz komplementarna współpraca jest jak najbardziej wskazana. Bezrobotni otrzymują do swojej dyspozycji *voucher*, którego wartość stanowi zapłatę dla PAZ w przypadku umieszczenia bezrobotnego w zatrudnieniu. Jednak doświadczenie paru lat pokazało, że *vouchery* wykorzystywane są w niewielkim stopniu. Ponadto, pojawił się nowy element w polityce zatrudnienia – każdy lokalny oddział PSZ w Niemczech jest zobowiązany stworzyć tzw. agencję usług personalnych, która stanowi agencję pracy tymczasowej świadczącą usługi w imieniu PSZ. Wreszcie, w Niemczech dużą wagę przywiązuje się do odpowiedniej klasyfikacji bezrobotnych. Zarówno agencje usług personalnych jak i klasyfikacja bezrobotnych prowadzone są przez PAZ.

Kolejnym ciekawym przykładem komplementarności PSZ i PAZ jest Słowenia. Generalnie PSZ są tutaj odpowiedzialne za pomoc zawodową, pomoc w znalezieniu zatrudnienia, realizację programów polityki zatrudnienia

oraz zarządzanie zasilkami dla bezrobotnych. Proces świadczenia usług bezrobotnym zaczyna się od opracowania indywidualnego programu zatrudnienia, a realizacja jego elementów może być kontraktowana prywatnym agencjom, zwłaszcza w przypadku szczególnie trudnych grup docelowych. Przetarg na realizację programów zawsze dotyczy świadczenia poszczególnych usług dla danej grupy docelowej, ze zdefiniowanymi warunkami, które PAZ muszą spełniać oraz określonymi funduszami. Kontrakty mogą być zawierane z komercyjnymi i niekomercyjnymi PAZ, instytucjami szkoleniowymi, szkołami itd. Specjalny oddział PSZ opracował Standardy dla Programów Zatrudnienia, które zawierają następujące elementy:

- generalne, formalne warunki, jakie PAZ muszą spełniać (rejestracja firmy, pozwolenia, itp.);
- siedziba firmy (wielkość, liczba pokoi i lokalizacji, dostępność, itd.);
- wyposażenie (narzędzia potrzebne do pracy);
- kadra (kwalifikacje, umiejętności, referencje);
- praca zespołowa (minimalny i maksymalny rozmiar grupy);
- materiały informacyjne (wykorzystanie broszur i ulotek PSZ, internet, gazety);
- monitoring (poziom satysfakcji klientów, efektywność programów).

Ponadto, ten sam oddział stworzył Jednolity Program Metodologii Monitorowania, który składa się z:

- grup docelowych – muszą być dokładnie zdefiniowane dla każdego programu;
- podstawowych wskaźników wydajności – w zależności od rodzaju programu, grupy docelowej i długości trwania programu, wskaźniki określają procent umieszczeń w zatrudnieniu;
- jakości mierzonej satysfakcją klientów na podstawie ankiet;
- osób odpowiedzialnych za monitorowanie PAZ świadczących kontraktowane usługi;
- metod monitoringu stosowanego poprzez kwestionariusze wypełniane przez klientów, frekwencji w danych programach, wizyt;
- kosztów monitoringu mierzonych na jednego klienta.

Pierwsza analiza funkcjonowania powyższego systemu w Słowenii wykazała, że powstało zbyt dużo programów, które się pokrywały, w konsekwencji czego zmalała przejrzystość rynku usług zatrudnienia. W związku z tym były planowane dalsze zmiany, mające doprowadzić do większej specjalizacji PAZ współpracujących z PSZ.

Bardzo specyficzne relacje panują między PSZ a PAZ w Stanach Zjednoczonych. Przede wszystkim podstawą wszelkich kontaktów jest wymiana informacji, której zakres może się jednak różnić w zależności od stanu. Generalnie PSZ traktują agencje zatrudnienia jako „hurtowych pracodawców” i chętnie z nimi współpracują. PAS umieszczają swoje oferty pracy w Amerykańskim Banku Pracy (bazie wakatów PSZ) i prowadzą aktywną rekrutację w biurach PSZ oraz na targach pracy organizowanych przez PSZ. Specyfiką amerykańskiego systemu jest to, że każde doświadczenie zawodowe – nawet tymczasowe – jest traktowane jako pełnowartościowy sposób na zwiększenie „zatrudnialności”. Stąd też bliska współpraca PSZ z agencjami pracy tymczasowej, oparta zwłaszcza na elektronicznej wymianie informacji. Dwie największe bazy wakatów: publiczny Amerykański Bank Pracy i prywatny Monster.com regularnie wymieniają się informacjami o wakatach, które klasyfikowane są według Standardowej Klasyfikacji Zawodowej i umieszczane w obu bazach danych. Ponadto, już od dziesięcioleci programy rynku pracy, takie jak szkolenie zawodowe i usługi wspierające poszukującego pracy, były w Stanach Zjednoczone kontraktowane, często niekomercyjnym organizacjom pozarządowym. Selekcja usługodawcy ma miejsce zazwyczaj na poziomie lokalnym, gdyż lokalne oddziały PSZ mają tam dużą swobodę w organizowaniu kontraktowania. Uniwersalnie obowiązuje tylko jedna zasada – poszukujący pracy nie mogą płacić za oferowane im usługi.

Podsumowując, komplementarna relacja między PSZ i PAZ ma znacznie bardziej skomplikowany charakter i może przyjąć bardziej różnorodne formy niż w przypadku relacji opartej na współpracy. W przeciwieństwie do współpracy, komplementarność stwarza niekomercyjnym PAZ możliwości uzyskania stabilnej pozycji na rynku usług zatrudnienia i źródeł finansowania z budżetu państwa. Niekomercyjne organizacje pozarządowe mogą z powodzeniem znaleźć dla siebie rynki niszowe, np. dotyczące wyjątkowo trudnych grup bezrobotnych. Ponadto, ich niekomercyjny charakter może w oczach pracowników PSZ zwiększać ich wiarygodność (zależy im na dobru społecznym a nie na zysku) i w następstwie zapewnić uprzywilejowaną pozycję oraz bliskie i przyjazne kontakty z PSZ. Jednak przedstawiciele niekomercyjnych organizacji pozarządowych muszą pamiętać, że w tym systemie kontraktowanie usług na zewnątrz opiera się na dobrowolności PSZ, które mogą, lecz nie muszą szukać podwykonawców. W tej sytuacji jest ważne, aby PAZ tak zorganizowały swoją pracę, żeby współpraca z PSZ mogła przebiegać szybko i sprawnie. PAZ, głównie te niekomercyjne, powinny zwracać uwagę na potrzeby PSZ, czemu z pewnością

sprzyja regularna wymiana informacji dotyczącej rynku pracy (zwłaszcza o sytuacji lokalnej), stosowanie tej samej klasyfikacji i terminologii. Głównie PSZ i PAZ powinny „mówić” wspólnym językiem w przypadku klasyfikacji (profilowania) bezrobotnych. Trudno bowiem zachęcić PSZ do komplementarnej współpracy przy świadczeniu usług takiej grupie bezrobotnych, która nie jest przez PSZ wyszczególniona ani definiowana. Pod tym względem system w Słowenii zdaje się być sprawny, gdyż PSZ stworzyły tam specjalny oddział, który opracował różnego rodzaju standardy i klasyfikacje. Przy dobrze zdefiniowanych grupach docelowych, rodzajach usług i wymogach formalnych, łatwiej odpowiedzieć na potrzeby PSZ i przygotować ofertę prawdziwie komplementarną.

Ponadto, przykład Niemiec i Stanów Zjednoczonych pokazuje, że agencje pracy tymczasowej mogą znacznie usprawnić działanie rynku usług zatrudnienia i ogólnie realizację polityki zatrudnienia. Ciekawy wydaje się system we Flandrii, gdzie praca PSZ odbywa się na podstawie kontraktów menedżerskich. Z jednej strony relacja między PSZ a PAZ jest komplementarna a nie konkurencyjna, co sprzyja życzliwej współpracy, a z drugiej strony, PSZ mają bodźce do kontraktowania usług na zewnątrz wszędzie tam, gdzie nie posiadają przewagi komparatywnej nad PAZ. Zwiększa to efektywność świadczonych usług zatrudnienia, przynosząc korzyści pracownikom PSZ (większa wydajność) i PAZ.

Konkurencyjność

Stosunek między PSZ a prywatnymi agencjami zatrudnienia można określić jako konkurencyjny, o ile tylko PSZ posiada oddział świadczący pełną gamę usług zatrudnienia na zderegulowanym rynku, na którym na zasadzie równości konkuruje z PAZ. Na tę opcję zdecydowały się jak dotąd rządy Australii i Holandii. Ponadto, Dania częściowo wprowadziła konkurencję na rynek usług zatrudnienia, podobnie jak Wielka Brytania, gdzie sprywatyzowany jest rynek usług dla długotrwale bezrobotnych. Deregulując rynek usług zatrudnienia, rządy powyższych krajów wyszły z założenia, że wiele funkcji, które pełnią PSZ, mogłyby co najmniej równie dobrze pełnić prywatne agencje zatrudnienia. PSZ ograniczyłyby się w takiej sytuacji do pierwszego kontaktu z bezrobotnym, którego następnie przekazałyby na podstawie kontraktu pod opiekę prywatnemu lub publicznemu dostawcy usług zatrudnienia w wyniku przetargu. Konkurencja rynkowa pomiędzy różnymi agentami rynku pracy ma gwarantować większą efektywność przy niższych cenach. Ponadto, taka deregulacja – podobnie jak w systemie komplementarnym – stwarza miejsce

Tabela 1. Podział rynku usług zatrudnienia między PSZ i PAZ w wybranych krajach UE w latach 90.

Segmenty rynku w poszczególnych krajach	Segmenty rynku PSZ	Segmenty rynku PAZ
Austria:		
Grupy zawodowe	niewykwalifikowani pracownicy wykwalifikowani pracownicy (rzemieślnicy)	pośrednicy: menedżerowie, wysoko wykwalifikowany personel, specjalistyczne umiejętności
Belgia:		
Sektory	budownictwo, niekomercyjne	pośrednicy: usługi, komercja, hotelarstwo, catering tymczasowe agencje zatrudnienia: przemysł
Grupy zawodowe	obsługa, praca fizyczna	pośrednicy: specjaliści, pracownicy administracyjni oraz komercyjni tymczasowe agencje zatrudnienia: praca fizyczna
Poziom kwalifikacji	zawodowy i techniczny - wyższy średni, niższy średni	pośrednicy: uniwersytecki, wyższy nieuniwersytecki tymczasowe agencje zatrudnienia: zawodowy i techniczny - wyższy średni, niższy średni
Dania:		
Grupy zawodowe	pracownicy fizyczni, średnio wykwalifikowani pracownicy umysłowi	pośrednicy: wykwalifikowani pracownicy umysłowi
Holandia:		
Sektory	budownictwo, niekomercyjne	pośrednicy: przemysł tymczasowe agencje zatrudnienia: przemysł, usługi komercyjne
Wielka Brytania:		
Grupy zawodowe	pracownicy operacyjni, rutynowi	brak informacji

Źródło: Denys, J., Koning, de J., Walwei, U., *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, January 1999.

i możliwości finansowania dla agentów niszowych (specjalizujących się w dostarczaniu reintegracji trudnych grup bezrobotnych) oraz innowacyjnych, czyli pełniących funkcje, z którymi tradycyjne PSZ najlepiej sobie nie radziły.

W Australii PSZ konkurują z PAZ o kontrakty na zasadzie równości, podczas gdy rząd powołał inną instytucję rządową – *Centrelink*, która zajmuje się wypłatą zasiłków i klasyfikacją bezrobotnych. W ten sposób państwo straciło monopol na pośrednictwo pracy, chociaż zachowało publiczną internetową bazę wakatów. W Holandii PSZ zajmują się klasyfikacją bezrobotnych oraz wypłatą zasiłków dla bezrobotnych i niepełno-

sprawnych na rynku pracy, a samorządy lokalne zarządzają zapomogami socjalnymi. Ze struktur PSZ wyłoniono niezależną organizację *NV Klink*, która konkuruje z PAZ o kontrakty na świadczenie usług zatrudnienia. Różnica między oboma krajami polega na tym, że w Australii istnieje jeden rynek i jeden nabywca usług zatrudnienia – Ministerstwo Pracy i Stosunków Pracy (*Department of Employment and Workplace Relations*), podczas gdy w Holandii można mówić o różnych segmentach w zależności od tego, kto jest nabywcą usług zatrudnienia, a nie zawsze jest nim zcentralizowana instytucja. Ponadto, w Australii PSZ konkurują na zderegulowanym rynku o kontrakty, a osobna instytucja zarządza publicznymi funduszami. W Holandii system

działa odwrotnie – PSZ zarządzają funduszami, zostawiając świadczenie usług na konkurencyjnym rynku wyodrębnionej organizacji.

W przypadku obu krajów ważne jest to, że instytucje publiczne podkreślają, iż na rynku usług zatrudnienia o sukcesie nie decyduje wyłącznie cena, a jego specyficzny charakter polega właśnie na koncentracji na jakości oraz skuteczności realizacji polityki zatrudnienia. Opinię tę zweryfikujemy w następujących rozdziałach.

Opisywany model konkurencji między PSZ a prywatnymi agencjami zatrudnienia stwarza niekomercyjnym organizacjom pozarządowym niepowtarzalną możliwość działania przy gwarancji dostępu do środków finansowych tak długo, jak długo będą one skuteczne i konkurencyjne. Doświadczenie Australii pokazuje, że deregulacja rynku usług zatrudnienia powoduje zbliżanie zachowań niekomercyjnych organizacji pozarządowych do komercyjnych PAZ, podczas gdy te drugie zmieniają nieco swoje czysto komercyjne nastawienie na bardziej społeczne.

Tendencje w podziale rynku usług zatrudnienia między PSZ i różnego rodzaju PAZ w wybranych krajach UE w latach 90. pokazuje tabela 1. Informacje w niej zawarte wskazują, że PSZ operują raczej na rynku pracy dla osób niżej kwalifikowanych, zwykle w sektorze przemysłu. PAZ z kolei specjalizują się w świadczeniu usług osobom wykwalifikowanym, często w sektorze usług. Potwierdza to założenie, że samo PSZ nie jest w stanie świadczyć usług zatrudnienia wszystkim grupom poszukujących pracy skutecznie, a PAZ oferują usługi komplementarne.

Bibliografia:

Denys, J., Koning, de J., Walwei, U., *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, January 1999.

Eardley, T., *Mutual obligation and the job network: the effect of competition on the role of non-profit employment services*, Australian Journal of Social Issues, 37 (3), 301-314, 2002.

Barbier, J-P., Hansen, E., Samorodov, A., *Public-private partnerships in employment services*, ILO 2003.



Rozdział 2: Przeгляд aspektów związanych z deregulacją rynku usług zatrudnienia

Sprywatyzowany rynek usług zatrudnienia jest w rzeczywistości quasi-rynkem, ponieważ nabywca usługi (PSZ) nie jest jej konsumentem (beneficjenci). Konsument, najczęściej osoba bezrobotna, w zależności od systemu funkcjonującego w danym kraju, może mieć większy lub mniejszy wpływ na decyzję o doborze usług, które są mu świadczone, lecz to nie on ją podejmuje. W związku z tym istnieje ryzyko, że kupujący dokona błędnego lub nieefektywnego zakupu z braku lub niedoboru informacji albo zakupi usługę, której konsument wcale nie chce i nie wykorzysta jej w należyty sposób.

Niemniej, rządy niektórych krajów coraz bardziej przekonują się do pomysłu całkowitego sprywatyzowania rynku usług zatrudnienia, wychodząc z założenia, że konkurencja poprowadzi do zwiększenia efektywności, obniżenia kosztów oraz urozmaicenia świadczonych usług o programy innowacyjne (racjonalnie rzecz biorąc PAZ powinny dążyć do odróżniania się od konkurentów, co sprzyja innowacjom). Zanim jednak prywatyzacja w ogóle jest możliwa, politycy muszą zbudować spójny system, który gwarantowałby tę efektywność.

Istnieje wiele aspektów, które składają się na taki spójny system i które wpływają na funkcjonowanie rynku usług zatrudnienia. Należy do nich:

Klasyfikacja bezrobotnych

Prawidłowe i dosyć szczegółowe profilowanie bezrobotnych jest niezbędne przy prywatyzacji rynku usług zatrudnienia. Przetarg na świadczenie tych usług musi zawierać dokładne definicje grup docelowych, które będą konsumentami usługi. Każda grupa docelowa wiąże się z potrzebą innych usług reintegracyjnych oraz z innym prawdopodobieństwem umieszczenia w zatrudnieniu. Problemy z klasyfikacją bezrobotnych automatycznie powodują problemy dla PAZ, które w takiej sytuacji „kupują kota w worku”.

Rodzaj przetargu

Przetarg może być jednoetapowy lub dwuetapowy. W pierwszym przypadku PAZ zobowiązane są do przedstawienia szczegółowej oferty, której przygotowanie jest czasochłonne i kosztowne. Zważywszy na relatywnie dużą niepewność, czy dana oferta będzie zwycię-

ską, PAZ narzekają na duże koszty partycypacji w takim przetargu i mają tendencje do obniżania jakości przedstawianej oferty (w celu oszczędności czasu i pieniędzy). W przetargu drugiego rodzaju, pierwszy etap wymaga przedstawienia bardzo ogólnej oferty, czy raczej zarysu oferty w celu pierwszej selekcji kilku firm, które zapraszone są do drugiego etapu. W drugim etapie składają już ofertę szczegółową. Ten rodzaj przetargu z jednej strony bardziej odpowiada PAZ, gdyż przy tym samym ryzyku przegranej w pierwszej rundzie ponoszą znacznie mniejsze koszty, inwestując w drugiej rundzie przy większej szansie na wygraną. Jednak z drugiej strony, PAZ skarżą się, że dane na temat przedmiotu przetargu i grup docelowych są w pierwszym etapie tak ogólne, że do drugiej tury przechodzą te firmy, które odgadły intencje ogłaszających przetarg, a niekoniecznie te, które mogłyby złożyć najlepszą ofertę.

Również istotną rolę dla PAZ gra częstotliwość ogłaszania przetargu. W Australii przetargi ogłaszane są na kontrakty trzyletnie. Dla przegranych PAZ oznacza to ogromny problem z utrzymaniem się na rynku i zachowaniem płynności finansowej. Dla niektórych firm jest to jednoznaczne z likwidacją. Częstsze ogłaszanie przetargów (np. co kwartał lub co pół roku) pozwala przegrany PAZ poprawić swoją ofertę i nadal konkurować. Z drugiej strony, zbyt częste ogłaszanie przetargów oznacza duże koszty dla instytucji organizujących przetargi, które mogą przez to zaniedbywać inne obowiązki (np. odpowiednie i dokładne profilowanie bezrobotnych).

Wreszcie, przetargi mogą być organizowane centralnie lub lokalnie, mogą dotyczyć usług świadczonych w całym kraju lub w regionach. Centralna organizacja powoduje korzyści skali, lecz nie wykorzystuje w pełni informacji lokalnych instytucji o specyficznych potrzebach regionu. Z kolei kontraktowanie usług świadczonych w całym kraju eliminuje mniejsze, specjalizujące się w problemach danej społeczności lokalnej, firmy (obsługa bezrobotnych w całym kraju wymaga odpowiedniego wyposażenia lokalowego i kadrowego). Ponadto, regionalny podział rynku pozwala na świadczenie usług przez większą ilość firm, gwarantując tym samym większą różnorodność i znaczne szanse na zrodzenie się usług innowacyjnych. Ma to jednak swoje wady, gdyż regionalne rozstrzyganie kontraktów może powodować,

że w całym kraju nie będą stosowane uniwersalne kryteria oceny i oferta, która okaże się najlepsza w danym regionie, w innym może zostać niżej oceniona. Powoduje to dezorientację wśród PAZ.

Kryteria selekcji

Selekcja ofert opiera się na z góry ustalonych kryteriach. Zazwyczaj jest to kombinacja takich wskaźników jak: jakość oferowanych usług, oczekiwany wskaźnik efektywności, cena, doświadczenie, wyposażenie, profesjonalizm kadry oraz gwarancje finansowe. Zazwyczaj **wskaźnik efektywności** pokazuje, jaki procent konsumentów usług zatrudnienia rzeczywiście znajduje pracę. Może się jednak zdarzyć, że **pozytywnym wynikiem** nie będzie znalezienie zatrudnienia, a np. ukończenie programu mającego na celu reintegrację ze społeczeństwem, warunkujące podjęcie działań reintegracyjnych z rynkiem pracy. W tym raporcie domyślnie stosowana jest pierwsza definicja wskaźnika efektywności.

Ważne jest, aby kryteria selekcji były transparentne, co ma nie zawsze miejsce. Zdarza się, że deklarowane kryteria selekcji niecałkiem pokrywają się z kryteriami faktycznie stosowanymi lub w różny sposób są interpretowane. W sytuacji niejasności kryteriów selekcji, wzrasta niepewność wygranej, co zniechęca PAZ do inwestycji w skrupulatne przygotowanie oferty. Stąd potrzeba szczegółowego definiowania używanych pojęć. Ponadto, w prawidłowym rozumieniu kryteriów selekcji przez PAZ pomogłaby jawność informacji o zwycięskiej ofercie, co pomogłoby uczyć się od lepszych. Jednak powodowałoby to konflikt z interesem zwycięskich PAZ, które chcą chronić swoje źródła sukcesu przed konkurentami.

Doświadczenie jako kryterium selekcji jest problematyczne dla firm dopiero powstających i każdy system powinien zawierać pewne procedury, które umożliwiłyby wejście nowych PAZ na rynek.

Rodzaj kontraktowanej usługi

Przy kontraktowaniu usług zatrudnienia można obrać dwie strategie: kontraktować pojedyncze, dokładnie zdefiniowane usługi lub zbiór niezdefiniowanych usług, których doboru dokonuje sam usługodawca – oceniany i wynagradzany na podstawie efektywności działania. W pierwszym przypadku PAZ są odciążone z obowiązku odpowiedniej oceny bezrobotnego i wybrania dla niego adekwatnej usługi. Jednak problem pojawia się wtedy, gdy usługa, na wykonanie której otrzymał kontrakt, nie jest dobrze dobrana dla dane-

go bezrobotnego. Usługodawca, który wynagradzany jest (przynajmniej częściowo) na podstawie efektów (umieszczenia w zatrudnieniu), ponosi odpowiedzialność za błąd popełniony przez instytucję organizującą przetarg. Drugi wariant wymaga od PAZ kompetencji w prawidłowej ocenie bezrobotnego oraz dostarczenia mu odpowiedniej pomocy. Swoboda wyboru daje PAZ gwarancje, że są odpowiedzialne wyłącznie za efekty swojej pracy (bądź ich brak), co motywuje do świadczenia usług wysokiej jakości. Jednocześnie, może powodować negatywne skutki w postaci „parkowania”.

„Parkowanie” polega na nieświadczeniu (lub po częściowym świadczeniu) usług zatrudnienia bezrobotnym, których szanse na zatrudnienie są niewielkie lub po prostu mniejsze niż w przypadku pozostałych osób z grupy docelowej. W ten sposób dostępne środki są inwestowane w reintegrację osób dobrze rokujących, a te gorzej rokujące są „zostawione na parking” i zaniedbywane. Dla niekomercyjnych PAZ, które pełnią misję społeczną i nie dążą do maksymalizacji zysku, system umożliwiający „parkowanie” może oznaczać spadek konkurencyjności. Komercyjne PAZ stosujące „parkowanie” mogą oferować średnio niższą cenę, przy tej samej lub większej efektywności.

Sposób przydziału bezrobotnych do danego usługodawcy

Kontrakty mogą dotyczyć specyficznych grup bezrobotnych (np. długotrwale bezrobotni z problemami zdrowotnymi lub młodzież bez dyplomu szkoły ponadpodstawowej) lub bezrobotnych ogólnie zdefiniowanych (np. bezrobotni przez okres do pół roku lub bezrobotni od ponad trzech lat). Istnienie specyficznych grup docelowych umożliwia działanie małych firm specjalizujących się w bardzo wąsko zdefiniowanych usługach zatrudnienia, np. reintegracja osób uzależnionych od alkoholu lub narkotyków, osób cierpiących na jakieś zaburzenia, itp. Funkcjonowanie w małej niszy rynkowej sprzyja rozwojowi usług innowacyjnych. Negatywną stroną takiego rozwiązania może być napiętnowanie osób należących do trudnych grup. Pracodawca, który wie, że dana firma specjalizuje się w pomocy dla osób z depresją, alkoholików czy diabetyków, może mieć uprzedzenia do danego potencjalnego pracownika. Ponadto, asymetria informacji między instytucją profilującą bezrobotnych a bezrobotnym może powodować błędną klasyfikację, co prowadzi do frustracji bezrobotnego (musi brać udział w szkoleniach, które nie poprawiają jego sytuacji) oraz nieefektywnej alokacji środków.

Ogólne definiowanie bezrobotnych, np. na podstawie długości trwania bezrobocia, likwiduje problem piętnowania pewnych grup. Ponadto, również i w takim systemie możliwe jest funkcjonowanie PAZ niszowych, które mogłyby być podwykonawcami dla PAZ zwycięskich w przetargu. Jednak ta opcja zwiększa niebezpieczeństwo opisanego wcześniej „parkowania” oraz tzw. „spijania śmietanki”. „Spijanie śmietanki” polega na wybieraniu lepiej rokujących beneficjentów. Jest to możliwe, gdyż dystans dzielący bezrobotnego od rynku pracy nie zależy od długości trwania bezrobocia, lecz od pewnych cech specyficznych, np. inny wysiłek i koszty wiążą się z absolwentami z dobrze określonymi kwalifikacjami i osobami, które nie ukończyły żadnej szkoły zawodowej ani średniej.

Sposób definiowania grup nie jest jedynym ważnym aspektem. Pozostaje pytanie, czy bezrobotni będą odgórnie przydzielani danym PAZ, czy będą mieli pewną swobodę wyboru. Odgórny przydział może zapobiegać „spijaniu śmietanki”, lecz nie może uchronić przed „parkowaniem”. Trudno jednak powiedzieć, czy jest to wyjście najbardziej efektywne. Ponownie pojawia się problem asymetrii informacji (bezrobotny może z różnych powodów preferować daną firmę, a zostać przydzielonym do innej, np. bardziej odległej od miejsca zamieszkania lub specjalizującej się w innym rodzaju pomocy). Ponadto, nie wszystkie PAZ świadczą usługi tej samej jakości i urzędnik odgórnie decydowałby, kto pójdzie do lepszego usługodawcy, a kto do gorszego.

Z kolei, swoboda wyboru bezrobotnego wymaga stworzenia systemu przydzielania środków do danej osoby, która sama decydowałaby, komu nimi zapłacić za usługi zatrudnienia. Mógłby to być system wręczania bezrobotnym *voucher’ów* lub tworzenia indywidualnych kont, które mogłyby spieniężyć tylko PAZ zwycięskie w przetargach. Niebezpieczeństwo takiego rozwiązania polega na tym, że ci bezrobotni, którym zależy bardziej na zasiłku niż podjęciu pracy, mogliby celowo udawać się do najstarszego usługodawcy (mającego najgorsze rezultaty). Ponadto, bezrobotni nie posiadają tak dużej wiedzy o umiejętnościach danych PAZ i ich ofertach jak urzędnicy PSZ. W swoim wyborze mogliby kierować się znajomością marki czy bliską lokalizacją, a nie efektywnością.

Oprócz sposobu tworzenia grup docelowych i przydzielania bezrobotnych do danych PAZ, istotne jest pytanie, kto będzie odpowiedzialny za napływ bezrobotnych w ilości ustalonej w kontrakcie. W zależności od tego, jak jest sformułowany kontrakt, PAZ musi sam pozyskiwać klientów (wtedy, gdy mają oni możliwość wyboru

PAZ) lub napływ bezrobotnych może zależeć od rozwoju sytuacji (np. od tego, ilu bezrobotnych alkoholików zarejestruje się w danym okresie). W drugim przypadku istotne jest to, czy PSZ w kontrakcie gwarantuje napływ klientów czy nie. Jeśli tak, to bez względu na rozwój sytuacji, PAZ ma gwarancje przynajmniej częściowej zapłaty. Jednak może być i tak, że ryzyko związane z rozwojem sytuacji przerzucone jest na PAZ i wówczas pomimo wygranego przetargu, PAZ może nie mieć możliwości świadczenia usługi z powodu braku klientów. Ta ostatnia opcja jest szczególnie niekorzystna dla PAZ.

Na końcu rozważań należy wspomnieć o możliwości wycofania się bezrobotnych z programu reintegracyjnego lub ich niskiej frekwencji. Wówczas powstaje pytanie, czy PAZ powinna czuć się za to odpowiedzialna i do jakiego stopnia ma ponieść za to konsekwencje. Inna potencjalna sytuacja to taka, gdy PSZ przydziela bezrobotnego do danej grupy docelowej, a PAZ stwierdza na podstawie przeprowadzonych wywiadów, że jest to błędna klasyfikacja. Obie sytuacje są dla PAZ problematyczne i wymagają pewnych rozwiązań proceduralnych. Najczęściej jest tak, że PAZ mają obowiązek informowania PSZ o zaniedbaniach ze strony bezrobotnego, któremu na tej podstawie można wstrzymać wypłatę zasiłków. W tej roli „donosiciela” zwłaszcza niekorzystnie czują się niekomercyjne organizacje pozarządowe, gdyż, jak twierdzą, jest to niezgodne z ich misją, która opiera się wyłącznie na niesieniu pomocy. Muszą jednak wypełnić ten obowiązek, ponieważ inaczej byłyby niewiarygodnym partnerem dla PSZ. Ponadto, istnieją zazwyczaj procedury, które pozwalają na przekazanie bezrobotnego do innej grupy docelowej, jeśli tylko PAZ umie dowieźć, że klasyfikacja PSZ była błędna.

Sposób wynagradzania

Istnieją bardzo różne metody wynagradzania PAZ za świadczone usługi zatrudnienia. Jedyna uniwersalna zasada jest taka, że bezrobotny nie powinien sam za nic płacić. Przede wszystkim może być tak, że instytucja ogłaszająca przetarg z góry ustala cenę, jaką zapłaci za dane usługi. Wynagrodzenie może być całkowicie zależne od wyników – system *‘no cure, no pay’* lub zależne częściowo – system *‘no cure, less pay’*. PAZ mogą też w swoich ofertach deklarować, za jaką cenę wykonają dane usługi. Problem finansowania usług zatrudnienia jest dosyć poważny, gdyż musi być ono tak zorganizowane, aby zapewniało rzetelną realizację celów społecznych przez komercyjne firmy. Prywatni przedsiębiorcy zawsze będą dążyć do maksymalizacji zysku, w czym może im pomóc „spijanie śmietanki” lub

„parkowanie”, jeśli ceny usług nie będą uzależnione od wysiłku, jaki jest potrzebny do umieszczenia danej grupy docelowej w zatrudnieniu, a minimalne dopuszczalne wskaźniki zatrudnienia będą zróżnicowane dla grup. Jednocześnie, wynagradzanie na podstawie wyników a nie świadczonych usług, jest niezbędne w celu motywowania PAZ do koncentracji właśnie na skuteczności działań.

Ewaluacja PAZ

Ewaluacja PAZ powinna z pewnością opierać się na wskaźnikach efektywności, czyli procentowego indykatora umieszczania w zatrudnieniu. Powstaje tutaj parę kwestii dyskusyjnych, które jednoznacznie powinien rozwiązać system. Przede wszystkim należy zdefiniować, co oznacza termin „umieszczenie w zatrudnieniu”. Jakie są warunki dotyczące czasowego wymiaru zdobytej pracy (czy zatrudnienie np. na osiem godzin w tygodniu jest wynikiem satysfakcjonującym)? Czy wynikiem pozytywnym jest praca tymczasowa, czy zatrudnienie musi wiązać się ze stosunkiem pracy? Czy umieszczenie w zatrudnieniu na krótki okres np. trzech miesięcy jest wynikiem wystarczającym, aby PAZ otrzymało zapłatę za usługi? Wreszcie, czy skuteczność wyznacza procent osób, które znalazły zatrudnienie spośród wszystkich osób, które zostały do danej grupy przydzielone, czy które ukończyły program reintegracyjny?

Jak wynika z powyższych akapitów, stworzenie spójnego i skutecznego systemu jest wyjątkowo trudne. Różnorodność aspektów i rozwiązań daje bardzo wiele możliwości i niełatwo jest ocenić, jaka jest najlepsza mieszanka rozwiązań. Problemów w stworzeniu dobrego systemu doświadczyły przede wszystkim Holandia i Australia. Ciągły rozwój ram instytucjonalnych na rynku usług zatrudnienia w tych krajach dowodzi złożoności problemu. Niemniej, zarówno w Holandii jak i w Australii sama idea urynkwienia usług zatrudnienia została odebrana zdecydowanie pozytywnie. W tym sensie nowe systemy, chociaż jeszcze niedoskonałe, sprawdziły się. Śladem tych krajów podążają już następne państwa, które planują deregulację rynku usług zatrudnienia.

Bibliografia:

- Bruttel, O., *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam 2004.
- Denys, J., Koning, de J., Walwei, U., *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, 1999.
- Fay, R.G., *Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals*, OECD 1997.
- Struyven, L., *Design Choices in Market Competition for Employment Services for the Long-term Unemployed*, OECD 2004.



Rozdział 3: Holandia

W Holandii reforma systemu pomocy socjalnej i związanych z tym usług zatrudnienia została sformułowana w ustawie o strukturze realizacji polityki zatrudnienia (*Structuur uitvoeringorganisatie werk en inkomen*, SUWI), która weszła w życie w 2002 roku. Pomysł, aby wprowadzić taką reformę powstał już w 1995 roku i od tego czasu ewoluował, włączając pierwsze zmiany począwszy od 2000 roku (wówczas tradycyjną instytucję PSZ rozbito na pięć niezależnych od siebie oddziałów oraz zaczęto ogłaszać przetargi, w których mogły brać udział PAZ). Przed wprowadzeniem reformy PSZ same wykonywały około 75% wszystkich usług zatrudnienia.

Dwa główne cele reformy to prewencja przed napływem nowych beneficjentów zasiłków z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz reintegracja bieżących beneficjentów ze społeczeństwem oraz rynkiem pracy. Odpowiedzialność za prewencję i reintegrację została przesunięta bardziej w stronę pracowników i pracodawców, a rynek usług zatrudnienia całkowicie sprywatyzowano.

W Holandii istnieją trzy główne rodzaje zasiłków związanych z brakiem pracy i ubóstwem: zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek dla osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz zasiłek socjalny. Polityka socjalna dąży do umieszczenia beneficjentów wszystkich zasiłków w zatrudnieniu w celu reintegracji społecznej i zmniejszenia obciążeń budżetowych. Integralne punkty tej polityki opierają się na hasłach: „praca” oraz „dochód”, z pracą stawianą ponad dochód. Ponadto, od stycznia 2004 roku termin „pasująca praca” określający rodzaj pracy, którą beneficjent zasiłku powinien przyjąć, został zastąpiony sformułowaniem „społecznie odpowiedzialna praca”, co może oznaczać pracę poniżej poziomu wykształcenia i kwalifikacji.

Prywatyzacja rynku usług zatrudnienia pozostawiła trzech „aktorów” publicznych w obszarze ubezpieczeń społecznych i reintegracji:

- Instytucję Zarządzania Ubezpieczeniami Pracowniczymi (*Uitvoering Werknemersverzekeringen* – UWV), która zajmuje się zbieraniem składek oraz przyznawaniem, wypłacaniem i (ewentualnie) wstrzymywaniem wypłat zasiłków dla bezrobotnych i niepełnosprawnych. UWV jest również odpowiedzialne za politykę reintegracyjną, lecz nie może realizować jej samodzielnie – musi nabywać usługi reintegracyjne na zliberalizowanym rynku;

- Samorządy lokalne – odpowiedzialne za zarządzanie zasiłkiem socjalnym oraz niesienie pomocy osobom bez prawa do jakiegokolwiek zasiłku;
- Centrum dla Pracy i Dochodów (*Centrum voor Werk en Inkomen* – CWI) – instytucja, która w pierwszej kolejności ma styczność z bezrobotnymi. Podczas ich rejestracji i klasyfikacji, CWI zbiera informacje potrzebne do oceny, czy któryś z zasiłków wypłacanych przez UWV lub samorządy lokalne należy się bezrobotnemu. Ponadto, CWI zbiera informacje o rynku pracy, doradza poszukującym pracy oraz pracodawcom, aktywnie pośredniczy między poszukującymi pracy a pracodawcami oraz zarządza narodową bazą wakatów i narodową bazą aplikacji. Po wstępnej klasyfikacji bezrobotnego, CWI kieruje go odpowiednio do UWV lub samorządów lokalnych z rekomendacjami dotyczącymi usług reintegracyjnych. Klasyfikacja polega na przydzieleniu do jednej z czterech grup określających dystans dzielący bezrobotnych od rynku pracy. Klienci pierwszej grupy są najbliżej tego rynku i sami powinni szybko znaleźć sobie pracę. Klienci drugiej i trzeciej grupy wymagają pomocy reintegracyjnej – im wyższa grupa, tym pomoc musi być bardziej intensywna i zaawansowana. Klienci czwartej grupy mają problemy nie tylko z zatrudnieniem, ale również z funkcjonowaniem w społeczeństwie i najpierw wymagają pomocy w zakresie reintegracji ze społeczeństwem.

Z powyższych informacji wynika, że w gestii instytucji publicznych została zaledwie mała część usług zatrudnienia. Rząd postanowił zachować publiczną kontrolę jedynie nad zarządzaniem zasiłkami z ubezpieczeń społecznych oraz profilowaniem bezrobotnych – działalnością, która według polityków nie powinna zależeć od komercyjnych interesów PAZ. Pozostałe usługi zostały w pełni sprywatyzowane, a reintegracyjne jednostki byłych PSZ obecnie konkurują o kontrakty z PAZ na zasadzie równości. Tworzą one organizację o nazwie NV Kliq, która przez pierwsze dwa lata od powstania w 2000 roku była subsydiowana z budżetu państwa, przy jednoczesnym stopniowym wdrażaniu jej na konkurencyjny rynek, aż w styczniu 2002 roku została zupełnie sprywatyzowana, a dalsze subsydia zostały zabronione.

Spośród publicznych „aktorów” rynku usług zatrudnienia, dwóch jest nabywcami usług zatrudnienia: UWV oraz samorządy lokalne. Ponadto, na rynku występuje

nabywca trzeciego rodzaju – pracodawca, który jest odpowiedzialny za reintegrację swoich chorych pracowników wewnątrz firmy (tzw. pierwszy trakt) lub poza nią (tzw. drugi trakt). Początkowo pracodawca przez rok pozostawał odpowiedzialny za reintegrację i wypłatę zasiłku chorobowego dla pracownika, lecz od stycznia 2003 roku okres ten przedłużono do dwóch lat. Pracodawca może sam realizować plan reintegracji dla chorego pracownika (najczęściej w ramach pierwszego traktu) lub zlecić to specjalizującym się w tym PAZ lub tzw. *arbodienst* – organizacjom doradczym wspierającym pracodawców w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, organizacji pracy oraz innych aspektów związanych ze zdrowiem pracowników.

Każdy z nabywców usług zatrudnienia ma określoną grupę beneficjentów i wraz z nimi tworzy segment rynku usług zatrudnienia. **Beneficjenci UWV** to osoby bezrobotne z prawem do zasiłku dla bezrobotnych oraz osoby niepełnosprawne z częściową zdolnością do pracy, które posiadają prawo do zasiłku dla niepełnosprawnych. **Beneficjenci samorządów lokalnych** to osoby otrzymujące zasiłek socjalny oraz osoby bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych. **Beneficjenci pracodawców** to pracownicy, którzy zachorowali i chociaż zachowali częściową zdolność do pracy, to nie mogą jej kontynuować na tym samym stanowisku. Przedmiotem zainteresowania tego raportu są dwa pierwsze segmenty, które zostały szczegółowo opisane w dalszej części niniejszego rozdziału. Trzeci segment – pracodawcy i ich chorzy pracownicy – nie ma związku z publicznymi służbami zatrudnienia i ich restrukturyzacją.

Dla potrzeb niniejszego raportu nieco niefortunny jest fakt, że niekomercyjne organizacje pozarządowe w ogóle nie są w Holandii rozróżniane na rynku usług zatrudnienia. Fakt ich istnienia pomijają publikacje o doświadczeniu Holandii z reformą PSZ. Również pracownicy Rady dla Pracy i Dochodów (*Raad voor Werk en Inkomen*, RWI) – organizacji, która zajmuje się ewaluacją rynku usług zatrudnienia – nie umieją powiedzieć, czy niekomercyjne organizacje pozarządowe są w tym obszarze w Holandii aktywne. Tłumaczą, że być może są takie PAZ, które ze względu na poczucie misji nie pobierają marży za świadczone usługi, jednak dla organizatorów przetargu taka informacja nie ma znaczenia. Jest to odbierane jako „prywatna sprawa” danego PAZ. Niemniej, dwukrotnie spotkałam się ze wzmianką na temat niekomercyjnych organizacji pozarządowych w wypowiedziach pracowników gmin. Dla potrzeb raportu należy uznać, że niekomercyjne organizacje pozarządowe znajdują się w Holandii w takiej samej sytuacji, jak pozostałe PAZ, a więc ich do-

świadczenia mogą być zbieżne z ogólnymi wrażeniami wszystkich PAZ.

Institucja Zarządzania Ubezpieczeniami Pracowniczymi (UWV)

UWV nabywa usługi zatrudnienia wyłącznie dla swoich beneficjentów, tj. osób bezrobotnych z prawem do zasiłku dla bezrobotnych oraz osób niepełnosprawnych z częściową zdolnością do pracy, które posiadają prawo do zasiłku dla niepełnosprawnych. W celu uzyskania pomocy w znalezieniu pracy, beneficjenci klasyfikowani są przez UWV do danej grupy docelowej, dla której świadczenie usług jest kontraktowane ze zwycięską w przetargu PAZ. W pierwszej kolejności PAZ diagnozuje problemy i potrzeby beneficjenta, a następnie ustala z nim program reintegracyjny. PAZ mają swobodę w dobieraniu elementów programu integracyjnego. Za porozumieniem wszystkich stron, tj. beneficjenta, UWV oraz PAZ, może nastąpić zmiana PAZ w dozwolonych w SUWI okolicznościach.

Kierowane przez CWI do UWV osoby mogą poprosić UWV o zawarcie w ich imieniu indywidualnego kontraktu reintegracyjnego (*Individuele Reintegratieovereenkomst* – IRO) z wybranym przez beneficjenta PAZ spośród listy prezentowanej przez UWV. Lista obejmuje PAZ zwycięskie w przetargach. Wybór ułatwia informacja o PAZ na stronie internetowej UWV, zawierająca opis działalności, specyfikę oraz wskaźniki efektywności z poprzednich okresów. Beneficjent może także w pierwszej kolejności udać się do danego PAZ, ustalić z nim indywidualny program reintegracyjny, a następnie wspólnie złożyć do UWV wnioski o akceptację ustalonego programu. Kontrakt definiuje działania, jakie powinny zostać podjęte, aby zmniejszyć dystans między beneficjentem a rynkiem pracy i w efekcie doprowadzić do jego zatrudnienia, z zastrzeżeniem, że praca subsydiowana nie może stanowić części programu reintegracyjnego. Jednocześnie beneficjent zgłasza gotowość aktywnego uczestnictwa w realizacji działań wyszczególnionych w kontrakcie.

IRO jest kontraktem zawierającym na czas określony, maksymalnie na rok. Jeśli beneficjent lub firma świadcząca mu usługi zatrudnienia wykaże, że realizacja postawionych celów jest niemożliwa w określonym w IRO terminie, istnieje możliwość przedłużenia kontraktu.

Organizacja przetargu

Rozpisując przetarg na świadczenie usług zatrudnienia, UWV musi zdefiniować przedmiot przetargu oraz kry-

teria selekcji i przypisaną im wagę. W związku z tym wyróżnia grupy docelowe, ilość beneficjentów, rodzaje usług, oczekiwany poziom wskaźnika efektywności oraz sposoby finansowania. Przetargi organizowane są osobno dla sześciu regionów kraju. Grupy docelowe podzielone są na transze i właśnie na transze opiewają kontrakty. To znaczy, że więcej niż jedna PAZ może świadczyć usługi danej grupie docelowej. Transze mogą zawierać różną ilość beneficjentów.

Pierwsze pojedyncze przetargi odbyły się w Holandii już w drugiej połowie lat 90. Od tego czasu system organizacji przetargów ewoluował. W 2002 roku pierwszy raz przetargi obejmowały 100% usług zatrudnienia. W tym właśnie roku nowością było wprowadzenie tzw. **wolnej przestrzeni** (*vrije ruimte*), czyli 20% rynku zarezerwowanego dla firm oferujących usługi innowacyjne oraz firm nowych, dopiero wchodzących na rynek. W wolnej przestrzeni nie obowiązywały surowe zasady dotyczące ceny oraz wskaźnika efektywności, lecz raczej pomysłowość i nowatorstwo. W przypadku pozostałych 80% kontraktów, o zwycięstwie decydowały takie czynniki jak: cena, wskaźnik efektywności, wskaźnik osób odpadających z programu (tj. takich, które z różnych powodów nie ukończyły programu reintegracyjnego), czas trwania programu, orientacja na daną grupę docelową (dopasowanie usług do potrzeb danej grupy) oraz uwzględnienie specyfiki regionalnej. PAZ składały oferty pojedynczo dla każdej grupy docelowej oraz dla każdego rodzaju usług na ujednoczonych formularzach. Przetargi odbywały się w systemie dwuetapowym. Wprowadzono możliwość współpracy PAZ z podwykonawcami.

Na tym etapie rynek usług reintegracyjnych i zatrudnienia został oceniony jako konkurencyjny, z pewnymi niedociągnięciami. PAZ bardzo pozytywnie komentowały możliwość zlecenia podwykonawstwa. Niedociągnięcia dotyczyły następujących aspektów:

- doświadczenie jako kryterium selekcji – wymóg udokumentowanego doświadczenia w reintegracji podobnych grup docelowych oraz prezentacji osiągniętych wyników stanowił, według PAZ, zaporę dla nowych firm;
- skomplikowane procedury – koszty administracyjne były stosunkowo wysokie, przez co powstała nierównowaga między małymi firmami a dużymi PAZ, które miały wysokie koszty związane z udziałem w przetargu nawet w przypadku kontraktów o niewielkiej skali;
- komunikacja między PAZ i UWW – pracownicy UWW zachowywali dystans do PAZ i w pierwszym etapie przetargu niechętnie udzielali szerszych informacji;

- rozbieżności między deklarowanymi a stosowanymi kryteriami selekcji;
- nieadekwatność grup docelowych – grupy docelowe były wewnątrznie zbyt różnorodne, a wywiady wstępne były przeprowadzane przez UWW w stopniu niewystarczającym do prawidłowej oceny i klasyfikacji beneficjentów;
- częstotliwość przetargów – organizacja przetargów tylko raz w roku powodowała, że w razie przegranej, firma była skazana na długi zastój;
- długość trwania kontraktów – roczny okres trwania kontraktu zniechęcał do poszukiwania rozwiązań innowacyjnych i związanych z tym inwestycji, które wymagałyby dłuższego czasu.

Doświadczenia z roku 2002 doprowadziły do kolejnych zmian w 2003 roku. Od tego czasu UWW organizowała przetargi co kwartał. System kontraktowania na pojedyncze usługi zmieniono na rzecz całościowych programów integracyjnych. Ponadto, każdy przetarg i kontrakt dotyczył świadczenia usług tylko w jednym z sześciu regionów. Długość kontraktu nadal wynosiła jeden rok. Jednocześnie wolna przestrzeń została zredukowana do 10% wyłącznie dla usług innowacyjnych. Tym samym nowe firmy zostały skierowane do przetargów otwartych, od 2003 roku jednoetapowych, przy jednoczesnym wyczuleniu pracowników UWW, żeby nie dyskwalifikować oferty ze względu na brak doświadczenia. Z kolei kryteria selekcji zostały ograniczone do: ceny, doświadczenia z daną grupą docelową, wskaźnika efektywności oraz stopnia dopasowania metod do danej grupy docelowej. O wynikach przetargu UWW informowała wprowadzając system listownych powiadomień. PAZ mogły poprosić o spotkanie w celu dogłębnego omówienia danej oferty i przyczyn jej odrzucenia.

Wprowadzone zmiany poprawiły sprawność działania systemu, chociaż nie rozwiązały wszystkich problemów. UWW oceniła, że oferty składane przez PAZ były coraz wyższej jakości, podobnie jak stosowane przez nie metody reintegracyjne. PAZ podawały w swoich ofertach ceny realistyczne i dobrze uzasadnione, kształtując je na zbliżonym, niskim poziomie. Również deklarowane wskaźniki efektywności były realne i plasowały się nieco powyżej poziomu podawanego przez UWW jako oczekiwany. Różnica ta była mniejsza w przypadku tzw. grup trudnych i większa w przypadku grup bardziej rokujących powodzenie.

Elementy problematyczne dotyczyły:

- częstotliwości przetargów – chociaż sam fakt zwiększenia częstotliwości był oceniany pozytywnie, to co-

kwartalne przetargi zmuszały PAZ do pisania i składania zbyt wielu ofert na mniejsze projekty; sama UWV tę zmianę oceniła pozytywnie, ponieważ mimo większej ilości pracy przy organizacji przetargów, mogła szybciej wykorzystywać doświadczenia z każdej kolejnej rundy;

- nierównych wymagań – bardzo podobne oferty były w jednym regionie wybierane, a w innym odrzucane;
- kryteriów selekcji – przykładanie zbyt dużej wagi do ceny i deklarowanego wskaźnika efektywności, podczas gdy jakość usług była oceniana głównie na podstawie automarketingowego opisu stosowanych metod;
- komunikacji między PAZ i UWV – zmiany systemowe nie przyniosły pod tym względem żadnej poprawy;
- oferty PAZ – zróżnicowanie metod dla poszczególnych grup docelowych było bardzo małe, a większość PAZ odchodziła od droższych usług reintegracyjnych (np. szkoleń);
- wolnej przestrzeni – PAZ miały trudności z wykazaniem UWV, że ich oferta jest innowacyjna i może być w związku z tym rozważana w ramach wolnej przestrzeni.

Kolejnym i jak dotąd ostatnim etapem w formowaniu czy raczej doskonaleniu zasad organizacji przetargów był lipiec 2005 roku. Stworzono związane z tym dwa rozporządzenia: Ogólne Warunki Kontraktów Reintegracyjnych 2005 UWV (*Algemene Voorwaarden Reintegratiecontracten 2005 UWV*), które obowiązują przez cały rok oraz Program Wymagań Kontraktów Reintegracyjnych 2005 UWV (*Programma Eisen Reintegratiecontracten 2005 UWV*), który odpowiada konkretnej rundzie przetargowej. PAZ muszą spełniać wszystkie wymogi i warunki przedstawione w rozporządzeniach, aby móc wygrać przetarg. Deklaracje z tym związane składane są przez PAZ raz w roku na tzw. formularzach „zgodności” (*conformiteitenlijst*). Ponadto, w celu uczestnictwa w przetargu, PAZ każdorazowo muszą składać tzw. formularz ofertowy (*offertesjablon*).

Do kryteriów selekcji w Ogólnych Warunkach wprowadzono nowy element, mianowicie zdolność finansową, deklarowaną na formularzach zgodności. Przetargi ogłaszane są trzy razy w roku: 1 stycznia, 1 lipca oraz 1 października. Po raz pierwszy wprowadzono możliwość zawarcia kontraktu na okres dłuższy niż rok, w zależności od grupy docelowej. Długość kontraktu jest definiowana w Programie Wymagań.

Każdy przetarg podzielony jest na trzy konkursy. W pierwszym konkursie mogą brać udział wyłącznie

te PAZ, które w 2002, 2003 lub 2004 roku otrzymały kontrakty na świadczenie usług takim samym lub bardzo zbliżonym grupom docelowym. W drugim konkursie startować mogą te PAZ, które mają doświadczenie w świadczeniu usług takim samym lub podobnym grupom docelowym, lecz nie dzięki kontraktom z UWV. Wreszcie, trzeci konkurs organizowany jest dla PAZ dopiero wchodzących na rynek danych grup docelowych.

Grupy docelowe

Przetargi zorganizowane w 2002 roku dotyczyły projektów skierowanych do dwudziestu dwóch relatywnie homogenicznych grup docelowych, podzielonych według rodzaju otrzymywanego zasiłku oraz problemów: zdrowotnych lub społeczno-ekonomicznych.

W 2003 roku postanowiono stworzyć zaledwie cztery bardzo ogólne grupy docelowe:

- osoby niepełnosprawne na rynku pracy (*arbeidsgehandicapten*) – przetarg z 1 lipca;
- bezrobotni – przetarg z 1 października;
- młodzież niepełnosprawna, niepełnosprawni na rynku pracy z problemami psychicznymi lub ze słuchowym albo wzrokowym upośledzeniem – przetarg z 1 stycznia;
- bezrobotni należący do mniejszości narodowych oraz niepełnosprawni na rynku pracy oraz beneficjenci tzw. reintegracji drugiej szansy (*tweede kans reintegratie*) czyli ci, którym wcześniejsze programy reintegracyjne nie pomogły w znalezieniu zatrudnienia) – przetarg z 1 kwietnia.

Nowe, bardzo heterogeniczne grupy docelowe stworzyły zagrożenie „spijaniem śmietanki” oraz „parkowaniem”. Na przykład do grupy alochtonów należały osoby o bardzo różnych problemach i bardzo różnym dystansie do rynku pracy, co ułatwiało nadużycia.

W 2005 roku powrócono do węższych, bardziej homogenicznych grup docelowych. 1 lipca 2005 roku odbył się przetarg na świadczenie usług zatrudnienia następującym grupom docelowym:

- osobom niepełnosprawnym na rynku pracy powyżej 50. roku życia z ograniczeniami fizycznymi i/lub psychicznymi;
- niepełnosprawnym na rynku pracy „drugiej szansy” potrzebującym wzmoczonych działań i pośrednictwa;
- niepełnosprawnym na rynku pracy „drugiej szansy” potrzebującym natychmiastowego pośrednictwa;
- niepełnosprawnym na rynku pracy, którzy zgłosili się do UWV poprzez Telefon Reintegracyjny (*Reinte-*

gratiatelefoon) w celu wzięcia udziału w programie reintegracyjnym;

- osobom z problemami nerkowymi;
- osobom chcącym pomocy przy samozatrudnieniu;
- bezrobotnym „drugiej szansy”.

Zastosowanie różnych sposobów formułowania grup docelowych w Holandii pozwoliło wybrać opcję najlepszą, tj. stosunkowo homogeniczne grupy docelowe. Jednocześnie doświadczenie holenderskie pokazało, że jest ważne, aby system mógł szybko reagować na negatywne sygnały z rynku i udoskonalać rozwiązania instytucjonalne.

Ceny, sposoby płatności oraz ewaluacja wyników

Ceny za wykonanie danego indywidualnego programu integracyjnego lub za świadczenie usług danej grupie docelowej oraz sposoby płatności zawarte są w kontrakcie między PAZ a UWV. Ceny ustalone z konkretnymi PAZ nie są w Holandii publikowane. Wiadomo, że kwota na jaką opiewa IRO nie może przekroczyć sumy 3630 euro, a cały budżet na usługi reintegracyjne w pierwszych sześciu miesiącach 2005 roku wynosił 5 mln euro.

Od początku reformy istniała tendencja uzależniania zapłaty od efektów. Funkcjonują dwa systemy rozliczania: *no cure – less pay* oraz *no cure – no pay*. W pierwszym systemie jest ustalona cena za osiągnięcie porozumienia między PAZ i beneficjentem w sprawie **planu działania**, tzn. elementów składowych programu reintegracyjnego dla danego beneficjenta. Następnie, ustalona jest również cena za realizację programu i za wspieranie beneficjenta już po rozpoczęciu przez niego pracy. Oprócz zapłaty za ustalenie planu działania oraz 50% ceny za realizację programu, reszta płatności jest uzależniona od wyników. W zależności od grupy docelowej i oceny dzielącego ją dystansu od rynku pracy, UWV oczekuje różnych wskaźników efektywności.

W drugim systemie zapłata jest uzależniona wyłącznie od rezultatów. Metoda finansowania *no cure – no pay* jest stosowana w coraz większym stopniu. W 2001 roku zdecydowana większość kontraktów finansowana była na zasadzie częściowego uzależnienia wypłat od wyników. W 2003 roku dotyczyło to już tylko 60% kontraktów, podczas gdy pozostałe 40% opłacane było wyłącznie na podstawie rezultatów.

System *no cure – no pay* stwarza problem płynności finansowej dla wielu PAZ, zwłaszcza mniejszych. W celu

uzyskania pozytywnych rezultatów, muszą one najpierw zainwestować własne środki bez gwarancji zwrotu. Aby zapobiec sytuacji, w której PAZ nie inwestują z powodu braku płynności finansowej, 20% wartości kontraktów uzależnionych całkowicie od wyników jest wypłacana z góry. Jeśli PAZ nie uda się umieścić beneficjentów w zatrudnieniu, musi zwrócić odpowiednie kwoty.

Całkowite uzależnianie zapłaty od rezultatów powodowało wzrost cen za programy reintegracyjne (choć generalnie obserwowano tendencję spadkową cen w kolejnych przetargach). Taka zasada wynagradzania za świadczenie usług reintegracyjnych jest niekorzystna dla PAZ, które nieoficjalnie przyznają, że skoro nie mogą selekcjonować kierowanych do nich bezrobotnych, stosują zasadę „parkowania”.

Zadowolające efekty, od których zależeć będzie wypłata pieniędzy w obu systemach zostały ustalone w Holandii jako zatrudnienie przez okres co najmniej sześciu miesięcy. W przypadku podpisania umowy o pracę na taki okres, PAZ otrzymują zapłatę uzależnioną od wyników dopiero po dwóch miesiącach wykonywania pracy przez beneficjenta. Umowa musi dotyczyć pracy na co najmniej pół etatu (w przypadku osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych musi to być co najmniej 19 – 20 godzin w tygodniu).

W 2003 roku wprowadzono – oprócz standardowych cen całkowicie lub częściowo uzależnionych od wyników – dodatkowe premie za: 1). szybkie tempo realizacji programu, oraz 2). umieszczenie beneficjenta w zatrudnieniu na okres co najmniej roku. Wysokość premii za szybkie tempo działania została uzależniona od grupy docelowej oraz czasu uzyskania pozytywnego efektu i w 2004 roku wahała się między 250 a 750 euro. Wyższa premia była przyznawana za umieszczenie w zatrudnieniu w ciągu trzech miesięcy, a niższa – za pozytywny rezultat w ciągu sześciu miesięcy. Natomiast wysokość premii za zatrudnienie na okres co najmniej roku nie zależy od grupy docelowej, lecz rodzaju umowy o pracę: najwyższa za umowę o pracę na czas nieokreślony, nieco niższa za kontrakt roczny oraz niższa za przedłużenie półrocznej umowy na kolejne sześć miesięcy lub więcej. W 2004 roku kwoty te wynosiły kolejno 750, 500 i 250 euro.

W nawiązaniu do strategii cenowych PAZ, często pojawiały się głosy, że duże PAZ stosowały cenowy dumping oraz, że im bardziej komercyjne nastawienie, tym sprytniejsze formułowanie oferty i cen. Na przykład niektóre firmy nie uwzględniały cen drogich szkoleń w ofercie podstawowej (w deklarowanej w ofercie cenie). Istnia-

ło przez to wiele niejasności. W odpowiedzi na tego typu problemy, UWV wprowadziła obowiązek uwzględniania szkoleń w podstawowym kosztorysie programu reintegracyjnego. Spodziewane efekty tej zmiany mają pokazać wzrost cen oraz dalszy spadek ilości przeprowadzanych szkoleń.

Monitorowanie realizacji określonych w kontraktach działań oraz osiąganych przez PAZ wyników nie jest w Holandii zaawansowane. Rząd zdaje się na samoregulację rynkową. Dla potrzeb rynku PAZ same stworzyły markę *Borea* gwarantującą jakość, o której przyznaniu decydują zewnętrzne prywatne firmy przeprowadzające coroczny audyt. Ponadto, PAZ składają kwartalnie raporty na temat swojej działalności. UWV organizuje spotkania z PAZ, na których omawia się informacje zawarte w raportach i porównuje wyniki. Dodatkowo, beneficjenci usług zatrudnienia wypełniają co trzy miesiące ankiety na temat PAZ, które świadczą im usługi.

Samorzędy lokalne

Samorzędy są odpowiedzialne za kontraktowanie usług zatrudnienia dla beneficjentów zasiłków socjalnych i dla bezrobotnych bez prawa do jakiegokolwiek zasiłku. Osoby podlegające samorządom mają na rynku pracy problemy innego rodzaju niż beneficjenci UWV, np. w znacznie większym stopniu wymagają najpierw zmiany postawy społecznej i zwiększenia kapitału społecznego, zanim reintegracja z rynkiem pracy jest w ogóle możliwa.

Na początku 2000 roku, kiedy przynależny samorządom segment rynku usług zatrudnienia nie był jeszcze sprywatyzowany, przeprowadzono ankietę wśród dwustu czterech gmin. Wyniki ankiety pokazały, że większość samorządów korzystała z możliwości kontraktowania usług zatrudnienia, głównie z powodu braku ekspertów w swoich kadrach. Zasady kontraktowania były określone bardzo swobodnie, bez zachowania oficjalnych wymogów kontraktów publicznych zawartych w SUWI, a kryteria selekcji opierały się wyłącznie na dobrych stosunkach i wcześniejszej współpracy z PAZ, z pominięciem aspektu cenowego. W wielu gminach usługi były kontraktowane tylko jednemu PAZ. Następnie, gminy i posiadające kontrakty PAZ przyjmowały jeden z trzech następujących modeli: (1). gminy zarządzały danym przypadkiem (*casemanagement*), a PAZ wykonywały tylko pojedyncze usługi na zlecenie gmin; (2). gminy kontraktowały usługę zarządzania danym przypadkiem jednemu PAZ, który mógł lecz nie musiał współpracować z podwykonawcami; (3). zwycięskie PAZ zajmowało

się wyłącznie zarządzaniem danym przypadkiem i określaniem planu działania, podczas gdy pozostałe usługi były wykonywane wyłącznie przez podwykonawców.

Usługi reintegracyjne zlecane na zewnątrz, deklarowane w ankietach były następujące: szkolenia zawodowe, edukacja, szkolenie umiejętności poszukiwania pracy, testy oceniające umiejętności i perspektywy zawodowe, szkolenia podnoszące kapitał społeczny oraz przekazywanie wiedzy o rynku pracy w celu nabycia ogólnej orientacji przez beneficjentów. Jednocześnie była deklarowana grupa usług, które standardowo były świadczone samodzielnie przez samorzędy, mianowicie monitorowanie planu działania, kontrola jakości oraz organizacja pracy w ramach wolontariatu.

Organizacja przetargu

Deregulacja omawianego segmentu rynku usług zatrudnienia nastąpiła dopiero w 2002 roku, lecz miała inny charakter niż w przypadku UWV. W Holandii istnieje około czterystu samorządów lokalnych, z których każdy miał swobodę określania kryteriów selekcji, grup docelowych, itd. Doprowadziło to do dużej różnorodności rodzajów świadczonych usług i sposobów ich realizacji. Podobnie jak UWV, samorzędy kontraktują wykonanie usług zatrudnienia zarówno ogólnokrajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym PAZ. Istnieją PAZ, które biorą udział w przetargach zarówno UWV, jak i samorządów, lecz są też i takie, które specjalizują się tylko w jednym z tych segmentów. W omawianym segmencie rynku usług zatrudnienia istnieje tendencja, aby relacje z PAZ miały charakter współpracy i partnerstwa, a nie były stricte handlowe.

Podobnie jak w przypadku UWV, reguły organizacji przetargów zawarte są w SUWI. Od 2004 roku samorzędy są w pełni odpowiedzialne finansowo za reintegrację swoich beneficjentów. Ustawowo były one początkowo zobowiązane do kontraktowania poprzez przetargi 80% usług. Pozostałe 20% zostało nazwane wolną przestrzenią w samorządach lokalnych. Pod koniec 2003 roku wolną przestrzeń zwiększono do 30%. Jeśli samorzędy zdecydują się, aby jednak ogłosić przetarg na kontrakty z wolnej przestrzeni, nie muszą przestrzegać reguł kontraktowania zawartych w SUWI.

W segmencie samorządów lokalnych na rynku istnieje pod wieloma względami bardzo duża różnorodność. Różnice występują w liczebności i rodzajach grup docelowych, sposobach przeprowadzania przetargów, przyznawania kontraktów oraz w nadzorowaniu i realizacji projektów. Wśród samorządów panuje tenden-

cja do szerokiego określania grup docelowych, które są raczej heterogeniczne. Dane społeczności mają również odmienne warunki i potrzeby. Duże gminy często miewają oddziały specjalizujące się w organizacji przetargów i samodzielnie je realizują. Z kolei mniejsze gminy często wspólnie (grupowo) organizują przetargi.

Najbardziej popularnym na rynku systemem przetargowym jest **przetarg otwarty**, dwuetapowy. Tak jak w UWW do 2003 roku, pierwszy etap służy wyłonieniu PAZ, które posiadają niezbędne środki (kadrowe, lokalowe, finansowe etc.) do spełnienia wszystkich wymagań. Dopiero PAZ zaproszone do drugiej rundy przedstawiają szczegółową ofertę. W sytuacjach, gdy kontrakt opiewa na kwotę ponad 200.000 euro, samorządy są zobowiązane do przeprowadzenia przetargu europejskiego, którego warunki i zasady są publikowane na stronach internetowych UE.

Kolejnym systemem przetargowania stosowanym przez samorządy jest **przetarg zamknięty** (*onderhandse aanbesteding*¹), najczęściej organizowany dla kontraktów z wolnej przestrzeni. W ramach tego systemu samorządy przedstawiają tylko wybranym PAZ zapotrzebowanie na usługi oraz swoje wymagania, które są bardziej ogólne niż w przetargach otwartych. Zdarza się, że w ramach wolnej przestrzeni przetarg w ogóle nie ma miejsca, a samorządy pojedynczo kupują program reintegracyjny dla konkretnych osób.

Następnie, małe gminy, które wspólnie ogłaszają przetarg, czasami korzystają z pomocy Holenderskiego Centrum Zakupów (*Nederlands Inkoop Centrum*, NIC). Pomoc NIC odbywa się na różną skalę, od sporządzenia warunków przetargu do organizacji i realizacji całego procesu kontraktowania. NIC nie jest jedyną organizacją, która się tym zajmuje. Ponadto, niektóre małe i średnie gminy organizują nawet spotkania z PAZ, podczas których konsultują z nimi warunki przetargu. Duże gminy decydują się zazwyczaj na samodzielną obsługę przetargów i często wzorują się na przetargach UWW.

O ile UWW przeszła całkowicie do systemu kontraktowania całych programów reintegracyjnych, o tyle samorządy stosują dwie metody: kontraktowanie programów lub pojedynczych usług, przy czym druga metoda jest popularniejsza. Samorządy, ze względu na deklarowane poczucie misji, preferują zachowanie kontroli nad rodzajami usług, które oferowane są danemu

beneficjentowi, kontraktując, np. wyłącznie usługę postawienia diagnozy. Zazwyczaj posiadają one w swych kadrach specjalistów od *casemanagement'u*.

Standardowa długość kontraktu została ustalona na poziomie jednego roku. Niektóre samorządy dopuszczają możliwość przedłużenia takiego kontraktu bez podania kryteriów, jakie PAZ muszą spełniać w tego typu sytuacji. Z jednej strony, taka możliwość budzi obawy, że gminy z lenistwa lub z chęci zmniejszenia kosztów będą z niej korzystały, ograniczając tym samym konkurencję, dostęp do rynku oraz działając w sprzeczności do idei prywatyzacji rynku usług zatrudnienia. Z drugiej strony, PAZ zauważają, że gminy rzadko korzystają z tej możliwości i mimo dobrze układającej się współpracy corocznie organizują nowe przetargi. Istnieją jednak i takie gminy, których kontrakty opiewają na okres dwóch lat z możliwością przedłużenia. Tłumaczą to potrzebą oswojenia się z rynkiem i jego potrzebami przez PAZ.

PAZ bardzo krytkowały omawiany segment rynku usług zatrudnienia, zwłaszcza w pierwszych dwóch latach. Krytyka dotyczyła następujących aspektów:

- Gminy niemające żadnego doświadczenia w organizacji tego typu przetargów, miały problemy z jasnym sformułowaniem kryteriów selekcji, definiowaniem usług. Początkowo stawiały stanowczo za wysokie, nierealne wymagania oraz nie brały pod uwagę stanu koniunktury i oczekiwały podobnych wskaźników efektywności przy zmieniającej się sytuacji w gospodarce i na rynku pracy. Zdarzało się, że zapraszały innych do składania oferty z propozycją cenową włącznie, a nie umiały powiedzieć, jakiej grupy docelowej dotyczy kontrakt.
- Większość gmin bardzo dużą wagę przykładła do wcześniejszych doświadczeń i osiągniętych rezultatów. Dla PAZ, którym powinna się kiedyś noga, praktycznie oznaczało to brak dostępu do kontraktów.
- Niezależność samorządów doprowadziła do sytuacji, w której wiele gmin popełnia te same błędy, zupełnie się od siebie nie ucząc.
- Rozdzielenie kompetencji organizacji przetargu i realizacji polityki reintegracyjnej między różne oddziały w wielu gminach spowodowało dużo niejasności i konfliktów. Zdarzało się, że oddział realizujący założenia polityki był niezadowolony z wyniku kontraktu, gdyż oddział organizujący przetarg nieprawidłowo zinterpretował zapotrzebowanie zgłoszone przez tych pierwszych.

Z upływem lat funkcjonowanie tego segmentu rynku uległo znacznej poprawie. Kryteria selekcji stosowane

¹ Dokładnie przetarg, który nie jest otwarty dla wszystkich i w którym jest miejsce dla negocjacji.

przez samorządy stanowią różną mieszankę następujących elementów: cena, doświadczenie innych samorządów, sytuacja finansowa i wielkość PAZ (stopień rozproszenia na całym terenie gminy, który wpływa na dostępność dla wszystkich mieszkańców), stosowane metody oraz ogólna wizja reintegracji. Zgodnie z deklaracjami samorządów, posiadanie marki Borea nie zwiększa szans na kontrakt, choć jej brak trochę zastanawia i budzi podejrzenia.

Samorządy oceniają jakość ofert PAZ dosyć pozytywnie, zaznaczając jednak, że ich ceny i zawartość mało się różnią. Wyjątkiem są tutaj ośrodki pomocy społecznej, które wykazują się oryginalnością i bardzo wysoką jakością. Niestety, często nie wytrzymują one konkurencji z dużymi PAZ ze względu na braki kadrowe, lokalowe, itp. Ponadto, jak zaznaczają samorządy, duże PAZ składają bardzo profesjonalnie przygotowane oferty, nad którymi pracują działy specjalnie do tego stworzone.

Ceny, sposoby płatności oraz ewaluacja wyników

Samorządy stosują najchętniej system finansowania *no cure – less pay*. Jednocześnie preferują zachowanie kontroli nad trajektoriami i częściej kontraktują pojedyncze usługi. PAZ w swoich ofertach zamieszczają ceny za dany produkt. W przypadku kontraktów na całe programy reintegracyjne, ceny proponowane przez PAZ są bardzo podobne. Istotne różnice cenowe występują jednak w przypadku kontraktowania pojedynczych usług.

Większość kontraktów zakładanych z PAZ przez samorządy zawiera regulacje dotyczące premii oraz kar w zależności od osiągniętych rezultatów. Niestety, system zbierania informacji o wynikach PAZ nie jest w pełni rozwinięty. Zaledwie kilka gmin posiada system monitorowania losów beneficjentów w dłuższym okresie po zakończeniu programu reintegracyjnego. Informacje o rezultatach pochodzą zazwyczaj od samych PAZ.

Jak już wspominałam, wymagania samorządów względem wskaźników efektywności były z początku bardzo wygórowane i nierealne. Nastąpiła pod tym względem poprawa, chociaż nadal istnieje wiele gmin nieumiejących dopasować swoich wymagań do rzeczywistości. Żadna z gmin nie dysponuje szacunkami na temat wpływu poszczególnych usług reintegracyjnych na wzrost zatrudnialności wśród beneficjentów.

Większość samorządów stosuje te same definicje pozytywnego rezultatu, co UWV, tj. umieszczenie w za-

trudnieniu na okres co najmniej sześciu miesięcy. Niemniej, występują tutaj pewne różnice. UWV zadawała się kontraktem na okres sześciu miesięcy, podczas gdy są gminy, które rezultat uznają za pozytywny dopiero po faktycznym utrzymaniu pracy przez sześć miesięcy. Niektóre plany działania kontraktowane przez samorządy dotyczą społecznej aktywacji beneficjenta, a więc z założenia nie prowadzą bezpośrednio do zatrudnienia.

Od stycznia 2004 roku samorządy dysponują osobnym budżetem na wypłatę zasiłku socjalnego i na usługi reintegracyjne. W przypadku poczynionych oszczędności w zakresie wypłaty zasiłków, gminy mają prawo swobodnie przesunąć wolne środki na programy reintegracyjne. W ramach budżetu reintegracyjnego samorządy mogą subsydiować zatrudnienie. Tym samym w 2004 roku zaprzestano ogólnokrajowych programów subsydiowania pracy. Celem tak ustalonej polityki ma być większa motywacja samorządów, aby ograniczyć ilość wypłacanych zasiłków oraz przechodzić od zatrudnienia subsydiowanego do standardowego.

Sposoby płatności samorządów są oceniane wyjątkowo negatywnie. PAZ skarżą się, że mimo nieznacznej poprawy w ostatnim czasie, gminy płacą za usługi z dużym opóźnieniem. Z kolei gminy twierdzą, że PAZ często wystawiają wadliwe faktury.

W 2001 roku Ministerstwo Stosunków Społecznych i Pracy podpisało z samorządami lokalnymi porozumienie na temat dwudziestu jeden wskaźników ułatwiających ocenę działania rynku i osiągniętych rezultatów. Wśród nich znalazło się dziewięć czynników określających stopień aktywacji zawodowej, mianowicie:

- napływ nowych osób z prawem do zasiłku socjalnego w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy;
- liczba osób zwolnionych z obowiązku podjęcia pracy;
- odpływ osób z prawem do zasiłku socjalnego;
- odpływ samotnych rodziców do zatrudnienia;
- odpływ mniejszości etnicznych do zatrudnienia;
- liczba aktywacyjnych trajektorii oraz procent trajektorii skutkujących w odpływie do zatrudnienia;
- liczba trajektorii społecznie aktywacyjnych oraz procent trajektorii prowadzących do odpływu do innych trajektorii lub do zatrudnienia;
- liczba „recydywistów”, tj. osób, które wielokrotnie uczestniczą w trajektoriach aktywacyjnych bez pozytywnych rezultatów.

Analiza przypadku gminy średniej wielkości

Z powodu dużej różnorodności w stosowanych przez samorzady procedurach, warto przyjrzeć się pojedynczemu przypadkowi gminy średniej wielkości. Poniżej zostanie przedstawiony system, który omawiana gmina zamierza zachować bez poprawek w jego obecnej formie.

W badanym roku² kontrakty dotyczyły świadczenia usług trzystu beneficjentom podzielonym na sześć grup docelowych:

- klienci grupy drugiej według klasyfikacji CWI³ (75 osób);
- klienci grupy czwartej według klasyfikacji CWI będący samotnymi rodzicami (25 osób);
- niepełnosprawni grupy czwartej według klasyfikacji CWI (25 osób);
- klienci grupy trzeciej i czwartej według klasyfikacji CWI poniżej dwudziestego trzeciego roku życia (25 osób);
- pozostali klienci grupy czwartej według klasyfikacji CWI (75 osób);
- pozostali klienci, w tym osoby bez prawa do zasiłku (25 osób).

PAZ mogą zgłaszać oferty osobno dla każdej z grup docelowych. Jedna oferta może dotyczyć tylko jednej grupy. Kontrakty są zawierane na okres dwóch lat. Kryteria selekcji są następujące: cena (waga 50%), jakość (waga 40%) oraz zgodność z wizją samorządu (waga 10%). Na ocenę jakości wpływa jakość metod reintegracyjnych, wcześniejsze rezultaty, jakość wyszkolenia kadr oraz jakość kontroli. Kryterium zgodności z wizją samorządu jest niejasne.

Kontraktowane są trzy rodzaje usług: umieszczenie w standardowym zatrudnieniu, umieszczenie w subsydiowanym zatrudnieniu oraz aktywacja społeczna. Oczekiwane wskaźniki efektywności zależą od tego, do której z czterech grup CWI należy dany beneficjent. Na przykład dla klientów grupy trzeciej wskaźnik umieszczenia w zatrudnieniu musi wynosić 55%, w zatrudnieniu subsydiowanym – 35%. 10% programów reintegracyjnych może okazać się nieskutecznych, z czego maksymalnie 5% z powodu rezygnacji z programu i 5% z powodu wyjątkowych trudności w umieszczeniu danych osób w zatrudnieniu. Ilość osób rezygnujących z programu może przekroczyć 5%, jeśli wynika to z braku woli u beneficjenta. Wówczas PAZ, która od razu

informuje samorząd o takim przypadku i go konsultuje, nadal może otrzymać zapłatę. Beneficjenci mają prawo do reklamacji świadczonych im usług. Każda PAZ ma obowiązek ustalenia procedury składania skarg oraz rejestrowania wszystkich takich przypadków. Następnie co kwartał musi informować samorząd o zgłoszonych reklamacjach.

W przypadku wygranego kontraktu, PAZ zaczyna fazę wstępnej oceny beneficjentów, która nie może trwać dłużej niż dwa miesiące. Po ustaleniu diagnozy jest układany indywidualny program reintegracyjny, który musi być zaakceptowany przez samorząd oraz beneficjenta. Podane wcześniej wskaźniki efektywności będą dotyczyły wyłącznie osób, które zgodziły się na ustalony program reintegracyjny. Na realizację planu PAZ mają sześć miesięcy. Umieszczenie w zatrudnieniu traktowane jest jako pozytywny rezultat wówczas, gdy trwa ono co najmniej sześć miesięcy.

Gmina wprowadziła również premie za wyższy niż ustalony wskaźnik efektywności i kary za niższy. Zarówno premie jak i kary opiewają na kwotę 900 euro na osobę. Zważywszy na to, że cena programu reintegracyjnego dla jednej osoby oscyluje zazwyczaj wokół kwoty 4 tys. euro, premie i kary są relatywnie wysokie.

Świadczone usługi – zarówno te kontraktowane jak i oferowane przez gminę – mają spełniać dwie podstawowe funkcje: umieszczenie w zatrudnieniu oraz pomoc w rozwiązywaniu problemów, które blokują możliwość partycypacji zawodowej (np. sytuacja rodzinna, problemy zdrowotne, brak kapitału społecznego). Gmina organizuje opiekę nad dziećmi, pomaga finansowo osobom z długami oraz subsydiuje zatrudnienie. Szkolenia są wyłączone ze standardowo oferowanych usług i proponowane tylko w szczególnych przypadkach.

Przedstawiony powyżej system zdaje się potwierdzać generalne opinie na temat samorządowego segmentu rynku usług zatrudnienia. Z jednej strony system wydaje się w miarę spójny, tak jakby omawiana gmina skorzystała z doświadczenia z wcześniejszych lat i go udoskonalała. Z drugiej strony nadal są pewne niejasności i niedociągnięcia. Dotyczy to z pewnością kryteriów selekcji, które tylko pozornie są dobrze zdefiniowane. Mówią one np. o jakości usług bez kryteriów oceny tej jakości. Następnie, wymagane wskaźniki efektywności są bardzo wysokie i jakby oderwane od sytuacji na rynku pracy. W ogóle nie poruszają problemu rozbieżności między popytem na pracę a jej podażą. Ponadto, grupy docelowe określone przez CWI i stosowane przez oma-

² Źródło nie podaje, którego roku dotyczy badanie.

³ Patrz: wstęp do rozdziału.

wianą gminę są powszechnie krytykowane jako nieprecyzyjne i zupełnie nieadekwatne.

Efektywność systemu

Badania z 2003 roku pokazały, że po wprowadzeniu wolnego rynku dla usług zatrudnienia, efektywność programów reintegracyjnych rozumiana jako wychodzenie naprzeciw potrzebom i możliwościom beneficjentów z jednej strony oraz pracodawców z drugiej, wzrosła. W przypadku bezrobotnych otrzymujących zasiłek, statystyczne szanse na znalezienie zatrudnienia w ciągu maksymalnie pół roku od momentu przyznania zasiłku wzrosły z 56% sprzed reformy do 73%. W przypadku osób niepełnosprawnych, szanse te wzrosły z 27% do 34%.

Wyniki programów reintegracyjnych zależały od rodzaju usługi i cech danego beneficjenta. Szkolenia w krótkim terminie okazały się mało skuteczne (rzadko prowadziły do zatrudnienia), podczas gdy znacznie tańsza usługa aktywnego pośrednictwa pracy okazała się dużo bardziej owocna. Szkolenia częściej dawały lepsze rezultaty w przypadku kobiet niż mężczyzn, w przypadku osób dorosłych niż młodzieży oraz w przypadku osób lepiej wykształconych.

Nieznana jest wysokość marży, którą nakładają PAZ na swoje usługi reintegracyjne (z finansowego punktu widzenia im wyższa marża tym mniej efektywny system).

System wprowadzony w Holandii okazał się utrudnieniem dla rozwoju usług innowacyjnych z powodu zbyt krótkiego okresu trwania kontraktów. Wyjątkiem są kontrakty zawierane w ramach wolnej przestrzeni, których przedmiotem są właśnie innowacyjne usługi. Oznacza to, że zdecydowana większość PAZ w ogóle nie zajmuje się tworzeniem nowych metod reintegracyjnych.

Konkluzje

Pierwsza refleksja nasuwająca się po analizie rynku usług zatrudnienia w Holandii dotyczy tego, że rynek ten jest wyjątkowo dynamiczny. Zarówno UWV, jak i samorządy wciąż poszukują lepszych rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych, aby pogodzić ze sobą dwa cele: misję, którą instytucje publiczne mają do spełnienia oraz dążenie do osiągania zysku przez PAZ. Jednocześnie różnice między samorządami i UWV pokazują, że nie ma idealnego modelu prywatnego rynku usług zatrudnienia. UWV na podstawie swego doświadczenia doszło do wniosku, że bardziej efektywne jest kontraktowanie całych trajektorii reintegracyjnych i brak ingeren-

cji w dobór stosowanych środków. Z kolei, samorządy zdecydowanie preferują pełnienie kontroli nad programami i chętniej zlecają pojedyncze usługi. W związku z tym doświadczenie Holandii w otwarciu rynku usług zatrudnienia jest o tyle cenne, że pokazuje, jakie problemy mogą się pojawiać przy zastosowaniu danych rozwiązań instytucjonalnych. Jednak nie obrazuje ono, które z rozwiązań jest uniwersalnie najlepsze.

Na pewno szybsze udoskonalanie systemu i, co się z tym wiąże, lepsze funkcjonowanie rynku ma wówczas miejsce, gdy instytucja organizująca przetargi jest jedyna i może uczyć się na swoich błędach. W przypadku UWV jest zbierane doświadczenie w skali ogólnokrajowej, co daje bogactwo wiedzy na temat rynku. Swoboda samorządów w realizacji przetargów spowodowała, że gminy uczą się wyłącznie na swoich błędach popełnianych w mało zróżnicowanych warunkach lokalnych. Możliwa jest sytuacja, w której jedna gmina rezygnuje z jakiegoś rozwiązania instytucjonalnego, ponieważ w poprzedzającym roku ono się nie sprawdziło, podczas gdy inna właśnie takie rozwiązanie wprowadza w nadziei na lepsze funkcjonowanie rynku. W Holandii te różnice między UWV a samorządami w ciągu zaledwie paru lat doprowadziły do bardzo dużych rozbieżności w sprawności działania rynku: w segmencie UWV przetargi są oceniane pozytywnie przez obie strony kontraktu, a procedury są widziane jako przejrzyste i skuteczne. Z kolei w segmencie samorządów panuje chaos i wiele nieefektywnych rozwiązań. Przy założeniu, że popyt na pracę danego rodzaju jest ograniczony, a wszyscy beneficjenci będą prezentować podobne umiejętności i preferencje zawodowe, pojawia się pytanie, komu PAZ da pierwszeństwo w dostępie do ofert?

Następnym ważnym elementem proceduralnym są kryteria selekcji. Nie może być takiej sytuacji, żeby o ewentualnym zwycięstwie w przetargu decydowało to, czy danej PAZ udało się odgadnąć intencje organizatora. Jasne i zrozumiałe kryteria selekcji to również dostępne i klarowne definicje. Na przykład oprócz kryterium wysokiej jakości usługi, należy doprecyzować, co na tę jakość wpływa i na jakiej podstawie będzie ona oceniana. Wysoką jakością usługi zintegrowanej, tj. usługi stworzenia i realizacji całego programu reintegracyjnego, może być włączenie drogiego szkolenia do programu, od czego odchodzi większość PAZ w Holandii. Problemy z ustaleniem kryteriów mają w Holandii szczególnie samorządy, chociaż i UWV mimo ciągłej poprawy jest czasem krytykowana przez PAZ.

Istotne znaczenie ma również sposób finansowania. Odpowiedź na pytanie, czy lepiej całkowicie, czy częś-

ciowo uzależnić zapłatę od rezultatów, jest trudna. Z pewnością trzeba wziąć pod uwagę fakt, że współpraca z komercyjnymi PAZ oznacza, że nigdy nic nie odbędzie się bez wpływu na koszty. Zwiększenie ryzyka dla PAZ, a takim jest system *no cure – no pay*, prowadzi automatycznie do wzrostu ceny, poprzez który PAZ będą starały się rozłożyć to ryzyko. Ponadto, taki sposób płatności trzeba osadzić w pewnej rzeczywistości. Holenderski rynek pracy i stopa bezrobocia w tym kraju bardzo różnią się od sytuacji, np. w Polsce, gdzie znaczny niedobór miejsc pracy istotnie zwiększa prawdopodobieństwo porażki PAZ w próbie umieszczenia swoich klientów w zatrudnieniu. Ponadto, to rozwiązanie wydaje się być praktyczne jedynie w przypadku osób będących w niewielkim oddaleniu od rynku pracy. Ani UWV, ani samorządy nie decydują się na taki sposób płatności w przypadku grup trudnych.

Wreszcie, niemałe znaczenie ma sposób doboru grup docelowych. Grupy heterogeniczne w przypadku UWV nie sprawdziły się i ta instytucja powróciła do wężej zdefiniowanych grup docelowych. Okazuje się, że różnorodność beneficjentów w jednej grupie docelowej sprzyjała „parkowaniu”. Z kolei grupy bardziej homogeniczne zwiększają ryzyko „spijania śmietanki” poprzez próby wstępnej selekcji beneficjentów i odsyłania trudniejszych beneficjentów z powrotem do UWV jako osoby niepasujące do grupy docelowej. Ryzyko takich nadużyć podkreśla wagę spójnego systemu. Zjawisko „parkowania” można ograniczyć stosując kary pieniężne za zbyt słabe wyniki, jak w analizowanej gminie, a „spijanie śmietanki” mogą hamować surowe regulacje dotyczące „zwrotów”. Zresztą kary pieniężne będą tylko wówczas skuteczne (patrząc z szerszej perspektywy efektywności całego rynku usług zatrudnienia), jeśli wymagane wskaźniki efektywności zostaną rozsądnie dobrane. Z kolei wskaźniki efektywności są powiązane z określaniem kryteriów selekcji oraz potrzebą monitorowania, co pokazuje, że spójność całości systemu jest naprawdę ważna.

Niekomercyjnym organizacjom pozarządowym doświadczenia holenderskie oferują kilka cennych wskazówek. Przede wszystkim pokazują ogólne tendencje na liberalnym rynku usług zatrudnienia, z którymi trzeba się po prostu liczyć, mianowicie nasilenie się komercyjnego podejścia oraz koncentracja na rynku (zmniejszanie się liczby usługodawców). Okazuje się, że z biegiem czasu zaczynają dominować duże firmy o ogromnym kapitale w szerokim pojęciu (gwarancje finansowe, środki kadrowe i lokalowe). Duże PAZ często wygrywają konkurencję także ze względu na to, że mogą rozkładać ryzyko finansowe, korzystając

z efektów skali i, w konsekwencji, oferować niższe ceny. Jest to problem dla mniejszych firm, w tym prawdopodobnie niekomercyjnych organizacji pozarządowych. W poszukiwaniach materiałów do niniejszego raportu natknęłam się na wzmiankę (jedną z dwóch o niekomercyjnych organizacjach pozarządowych), że niekomercyjne organizacje mają problemy ze sprośaniem wymogom posiadania gwarancji finansowych.

Istnieją dwa sposoby na to, aby utrzymać się na rynku, na którym istnieją „duzi gracze”. Można tworzyć układy partnerskie i wspólnie z innymi mniejszymi PAZ (innymi niekomercyjnymi organizacjami pozarządowymi) składać jedną ofertę. Rozwiązanie to daje wiele możliwości, ale jest trudne do realizacji. Ponieważ, jak w przypadku porażki i strat finansowych rozdzielić odpowiedzialność finansową między partnerami, jeśli jeden wywiązał się ze swych obowiązków lepiej, a drugi gorzej? Ciekawszym pomysłem jest możliwość specjalizowania się w roli podwykonawcy większych PAZ. Zresztą możliwość ta pojawiła się w Holandii dopiero w 2002 roku i była bardzo pozytywnie komentowana przez PAZ. W takiej roli mogłaby się spełniać niekomercyjna organizacja pozarządowa. Prawdopodobnie współpraca z dużymi PAZ dalej koncentrowałaby się na zlecaniu usług świadczonych grupom trudnym, podczas gdy grupy łatwiejsze byłyby obsługiwane przez organizacje komercyjne. Te niekomercyjne nie zatraciłyby swojego charakteru i misji, a jednocześnie miałyby swój udział w rynku.

Jednak sugerowane rozwiązanie nie zmienia faktu, że w warunkach konkurencji również niekomercyjne organizacje pozarządowe muszą nabrać nieco biznesowej orientacji. Nawet jeśli będą one próbowały uniknąć konkurowania w publicznych przetargach poprzez ograniczenie się do roli podwykonawcy, muszą liczyć się z tym, że inne PAZ (także komercyjne) mogą wybrać tę samą strategię i rywalizować o zlecenia. Na liberalnym rynku każdy musi nauczyć się analizy biznesowej i umiejętności sprzedania swoich mocnych stron. Zresztą rynek usług zatrudnienia jest tak specyficzny ze względu na swój społeczny charakter, że z drugiej strony komercyjne PAZ muszą nauczyć się pewnej wrażliwości i społecznego podejścia do swoich zadań. W przeciwnym razie nie budziłyby zaufania wśród organizatorów przetargów.

Holandia oferuje niekomercyjnym organizacjom pozarządowym także trzecie rozwiązanie dzięki tworzeniu wolnej przestrzeni. Kontrakty w ramach wolnej przestrzeni stwarzają im wręcz idealne warunki do wykorzystania swoich atutów: motywacji, innowacyjności i zaangażowania w przedsięwzięcia trudne i nieopła-

calne. Nieco dziwi fakt, że na holenderskim rynku możliwości wolnej przestrzeni są wykorzystywane w małym stopniu. Ogólne przekonanie PAZ jest takie, że trudno udowodnić innowacyjność, na którą zresztą nie mają czasu w walce o standardowe, komercyjne kontrakty. Jest mało prawdopodobne, aby z takich względów również niekomercyjne organizacje pozarządowe zrezygnowały z tworzenia nowatorskich programów. Oznacza to, że albo nie potrafią one wykorzystać możliwości wolnej przestrzeni, albo istnieją jakieś instytucjonalne przeszkody stanowiące zaporę.

Istotnym czynnikiem, który zdaniem PAZ wpływa na wyniki przetargów jest fakt posiadania dobrych relacji z kadrą zarządzającą oraz pracownikami organizującymi przetarg. Bliskie kontakty osobiste na stopie zawodowej pomagają w rozeznaniu się w potrzebach instytucji zlecającej kontrakty oraz w interpretacji często niejasnych kryteriów selekcji, o czym już pisałam. W Holandii PAZ często podkreślały, że przyjazny stosunek pracowników UWV do PAZ oraz gotowość złożenia wyjaśnień wpływały pozytywnie na wynik, ponieważ pomagały lepiej trafić w oczekiwania UWV. Dobre relacje wymagają z kolei wzajemnego zaufania obu instytucji.

Również nie należy zaniedbywać dobrych stosunków z potencjalnymi pracodawcami. Zaufanie do danej PAZ może wpłynąć na decyzję zgłoszenia właśnie u niej wakatów oraz do zatrudnienia osoby przez nią integrowanej.

Ważną rolę odgrywa tutaj wcześniejsze doświadczenie z daną agencją oraz wysoka ocena jej wiarygodności. Bez zaufania pracodawcy mogą obawiać się, że PAZ oferuje kandydatów, którzy może nie do końca pasują do pożądanego profilu, ale których zatrudnienie mogłoby jej zagwarantować premię lub wymagany wskaźnik efektywności. Pod tym względem niekomercyjne organizacje pozarządowe mogłyby wykorzystać społeczne zaufanie, jakim się cieszą ze względu na ich niekomercyjny charakter.

Wreszcie dochodzimy do ostatniego punktu rozważań, jakim jest umiejętność sporządzania ofert. Wiele holenderskich PAZ podkreślało, że obok oficjalnych kryteriów selekcji liczy się również automarketing, tj. przedstawienie firmy i metod przez nią stosowanych w bardzo dobrym świetle. Pod tym względem niekomercyjne organizacje pozarządowe, których pracownicy są ideowo zaangażowani w swoją działalność, nie powinny mieć problemów. Jednak problemy mogą stwarzać wymogi proceduralne, a więc szczegółowe i dokładne zapoznanie się z warunkami przetargu, wspomagane pomocą w interpretacji niejasnych punktów przez zaprzyjanych pracowników instytucji organizującej przetarg. Jest to jak najbardziej rekomendowane.

Bibliografia:

- Artens, M., Dorenbos, R., Loon, van V., Velden, van J., *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt. Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers*, Raad voor Werk en Inkomen, 2004.
- Besluit SUWI.*
- Besluit SUWI in verband met het afschaffen van de bijzondere procedureregels voor de aanbesteding van reïntegratie-werkzaamheden door UWV en gemeenten*, De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid A.J. de Geus, De Staatssecretaris van Sociale Zaken.
- Bruttel, O., *Contracting-out the Public Employment Service and the consequence for hard-to-place jobseekers: Experiences from Australia, the Netherlands and the UK*, Paper for the Second Annual ESPAnet Conference, University of Oxford, 2004 en Werkgelegenheid H.A.L. van Hoof.
- Genabeek, van J., Groot, I., Zwinkels, W.S., *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, Raad voor Werk en Inkomen, 2004.
- Heyma, A., Seters, van J., Zwinkels, W.S., *Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie. De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten*, Raad voor Werk en Inkomen, 2003.
- Kenmerken aanbestedingsprocedure Programma van Eisen*, UWV 2005.
- Koning, de J., *The reform of the Dutch Public Employment Service*, Erasmus University, 2004.
- Programma van eisen reïntegratiecontracten 2005 UWV.*
- Regelingen SUWI.*
- Steurs, G., Struyven, L., *The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2003.
- Steurs, G., Struyven, L., *Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch Experience*, Australian Journal of Labour Economics, Vol. 6, No. 2, June 2003, pp 331-355.
- Wet SUWI.*



Rozdział 4: Australia

W Australii usługi zatrudnienia były zlecane na zewnątrz w ograniczonym zakresie już od lat 70. W 1994 roku wprowadzono *Working Nation Package* – pakiet regulacji dotyczących polityki zatrudnienia, w tym system *casemanagement'u* dla bezrobotnych. W celu realizacji zaproponowanego systemu powołano dwie instytucje: *Commonwealth Employment Service* (CES) – publiczną instytucją odpowiedzialną za realizację polityki zatrudnienia, oraz biuro do obsługi zleceniobiorców kontraktów na usługi zatrudnienia. W programach re-integracyjnych nacisk położono na zwalczanie bezrobocia długotrwałego oraz na szkolenia. Jednak wyniki wprowadzonych zmian były rozczarowaniem dla rządu, a ilość zawartych kontraktów była dość ograniczona.

Dopiero od 1998 roku wprowadzono całkowity obowiązek kontraktowania wszystkich usług. Wdrożono wówczas system zwany *Job Network*, w którym CES zastąpione zostało siecią komercyjnych i niekomercyjnych PAZ oraz publicznych i społecznych instytucji zajmujących się świadczeniem usług zatrudnienia, które w Australii traktowane są nie jako PAZ, lecz jako osobna grupa usługodawców. Obok *Job Network* stworzono publiczną instytucję pośrednictwa pracy *Centrelink*, do której obowiązków należy obsługa bezrobotnych na zasadzie *one-stop*. Zasada **one-stop** oznacza kompleksową obsługę bezrobotnego w jednym miejscu, obejmującą załatwienie wszelkich formalności związanych z zasiłkami, pośrednictwem pracy oraz uczestnictwem w programie re-integracyjnym. Ponadto, *Centrelink* zawiera porozumienie z bezrobotnymi pobierającymi zasiłek, tzw. Wzajemne Zobowiązanie (*Mutual Obligation*). W ramach takiego zobowiązania *Centrelink* może zastosować szereg surowych regulacji, zmuszających bezrobotnych do aktywnego poszukiwania pracy oraz zwiększania swoich szans na rynku pracy, o czym będzie później mowa. Omawiana organizacja odpowiedzialna jest również za Narodową Bazę Danych o Wakatach, do której poszukujący pracy mają dostęp w placówkach *Centrelink* (poprzez samodzielnie obsługę komputerów z ekranami dotykowymi), PAZ oraz u pracodawców.

Publiczne finansowanie aktywnych programów rynku pracy zostało zastąpione poprzez kontraktowanie usług zatrudnienia na wolnym rynku. Przetargi na kontrakty przeprowadza Ministerstwo Pracy i Stosunków Pracy, choć to *Centrelink* zgłasza zapotrzebowanie na dane usługi i klasyfikuje bezrobotnych. Jednak nie uczestniczy w samym procesie przetargowym. Do wzięcia udziału

w przetargach zapraszane są wszystkie PAZ oraz samorządowe i rządowe organizacje. Do przetargów staje również rządowa agencja zatrudnienia *Employment National*, lecz nie jest ona subsydiowana z budżetu państwa i nie posiada uprzywilejowanego statusu. Ideą przyświecającą powstaniu *Employment National* była potrzeba świadczenia usług nawet wówczas, gdy żadne PAZ nie zgłosiłyby oferty spełniającej standardy – wówczas *Employment National* wykonałoby usługę.

Przyczyną całkowitej deregulacji rynku usług zatrudnienia było wszechobecne przekonanie, że prywatne agencje będą osiągały lepsze wyniki od instytucji publicznych oraz spowodują spadek obciążeń budżetowych związanych z zasiłkami. Model stworzony w 1998 roku niewiele do dzisiaj się zmienił. *Centrelink* występuje na rynku w roli zleceniodawcy razem z Ministerstwem Pracy i Stosunków Społecznych, Ministerstwem Rodziny i Usług Społecznych oraz Ministerstwem Edukacji.

Organizacja przetargu

Kontrakty, które *Centrelink* zleca na zewnątrz zawierane są na okres około trzech lat i co trzy lata są przyznawane. Relatywnie długi okres ma sprzyjać stabilizacji na rynku. Do tej pory odbyły się trzy rundy przetargowe: na okres od maja 1998 roku do lutego 2000 roku, na okres od marca 2000 roku do czerwca 2003 roku oraz od lipca 2003 roku do roku 2006.

Oferty składane przez PAZ dotyczą świadczenia usług w określonych regionach, obszarach objętych danym kodem pocztowym, lokalizacjach lub konkretnych miejscach, albo dotyczą świadczenia usług w imieniu określonych instytucji realizujących politykę zatrudnienia. *Centrelink* posiada szczegółowe informacje na temat specyfiki rynku pracy w danych regionach, które wysyła PAZ należącą do *Job Network* razem z zapytaniem o ofertę. Tabela 7 przedstawia ogólne wyniki pierwszych trzech rund przetargowych.

Tabela pokazuje pewne tendencje, które miały miejsce w okresie od wprowadzenia reformy do ostatniej rundy przetargowej. Przede wszystkim spada liczba PAZ zawierających kontrakty z *Centrelink* – w trzeciej rundzie wynosiła ona ok. 1/3 stanu wyjściowego w 1997 roku. Świadczy to o silnej koncentracji na rynku. Niewielki jest też udział nowych graczy na rynku, których w trzeciej rundzie było zaledwie siedmiu.

Tabela 7. Podstawowe dane na temat zlecenia kontraktów w pierwszych trzech rundach

	Runda 1	Runda 2	Runda 3
Ilość PAZ biorących udział w przetargach			
	306	205	109
W tym nowych		33	7
Ilość miejsc świadczenia usług, na które opiewają kontrakty			
	1.404	2.114	1.129
Udział w rynku			
niekomercyjnych organizacji pozarządowych	30%	47%	50%
komercyjnych PAZ	33%	45%	47%
instytucji publicznych	37%	8%	3%
Usługi świadczone w ramach kontraktów			
	Pośrednictwo pracy (<i>job matching</i>)	Pośrednictwo pracy (<i>job matching</i>)	Umieszczanie w zatrudnieniu (<i>job placement</i>)
	Szkolenie z umiejętności poszukiwania pracy	Szkolenie z umiejętności poszukiwania pracy	Szkolenie z umiejętności poszukiwania pracy
	Intensywna asysta	Intensywna asysta	Intensywne wsparcie
	Pomoc w zakładaniu przedsiębiorstw	Pomoc w zakładaniu przedsiębiorstw	Pomoc w zakładaniu przedsiębiorstw
	Doszkalanie i przeszkalanie	Doszkalanie i przeszkalanie	Doszkalanie i przeszkalanie
	Wsparcie	Wsparcie	Usługi związane z pracą przy zbiorach

Źródło: Denys, J., Koning, de J., Walwei, U., *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, January 1999.

Kontrakty w coraz większej mierze zdobywają niekomercyjne organizacje pozarządowe. Ich udział w rynku wzrósł z 30% do 50% i już w drugiej rundzie przekroczył udział komercyjnych PAZ. Z kolei bardzo spadł udział instytucji publicznych w rynku – z 37% do zaledwie 3%. Oznacza to, że większość kontraktów pierwotnie przyznawanych instytucjom publicznym przejęły organizacje niekomercyjne. Generalnie podział rynku pomiędzy tych trzech graczy nastąpił w dużej mierze już w drugiej rundzie przetargowej.

Zauważalna jest pewna tendencja w zmianach rodzaju kontraktowanych usług. Polega ona na przechodzeniu od pośrednictwa pracy do umieszczania w zatrudnieniu. Potwierdza to wprowadzenie zupełnie nowej usługi związanej z pracą przy zbiorach (zajmują się tym cztery firmy w szesnastu regionach).

Nagły wzrost ilości miejsc świadczenia usług w drugiej rundzie wynikał z położenia większego nacisku na do-

stępność pomocy na wiejskich terenach. Z kolei spadek ilości tych miejsc w trzeciej rundzie przetargowej był rezultatem zastępowania przetargu otwartego procedurą przedłużania kontraktów na podstawie dobrej wcześniejszej współpracy, bez konieczności składania kolejnej oferty. W ten sposób dalszą współpracę zaproponowano w 2002 roku 86% dobrze sprawującym się PAZ, które otrzymały 60% wszystkich kontraktów i które wyłączone były z danych zawartych w tabeli.

Rozpatrzenie oferty PAZ nie wiąże się z żadną opłatą administracyjną. Koszty, które ponoszą PAZ ograniczają się do wydatków związanych z przygotowaniem oferty. Dla wielu PAZ spadły one znacznie w trzeciej rundzie, kiedy aż 60% kontraktów zostało przedłużonych.

Ogólne kryteria selekcji stosowane w Australii opierają się na dobrym stosunku między ceną a jakością usług, przy czym nacisk jest kładziony na zdecydowanie na jakości, rozumianej jako umiejętność zwiększania szans

beneficjentów na zatrudnienie. Wyłącznie w przypadku bardzo zbliżonej jakości oferowanej przez różne PAZ, cena stawała się kryterium decydującym w pierwszych dwóch rundach. W praktyce oznaczało to, że średnio 75% wagi miała jakość, a pozostałe 25% cena.

W 1999 roku, obok ogólnych kryteriów selekcji, pod uwagę brane były następujące aspekty:

- wykazane umiejętności świadczenia usług reintegracyjnych (55% wagi);
- efektywność stosowanych metod (30% wagi);
- wykazane umiejętności funkcjonowania w ramach *Job Network* (15% wagi).

Podczas trzeciej rundy postanowiono położyć cały nacisk na jakość oferowanych usług oraz ich skuteczność w osiągnięciu efektów zatrudnieniowych. W tym celu wyłączono cenę jako element oferty, ustalając ją z góry dla konkretnych usług/grup docelowych. Zastosowane kryteria selekcji były następujące:

- wykazane umiejętności świadczenia usług integracyjnych według tzw. modelu aktywnej partycypacji (*Active Participation Model*) (40% wagi);
- wykazane umiejętności osiągnięcia pozytywnych rezultatów w ramach modelu aktywnej partycypacji (60% wagi).

Oferty składane przez PAZ dotyczą danej usługi dla danej grupy docelowej, a więc na każdą usługę przypada osobna oferta. Ponadto PAZ deklarują, ilu osobom chciałyby świadczyć daną usługę, podając ilość minimalną i maksymalną. W przypadku usługi umieszczenia w zatrudnieniu PAZ nie otrzymują gwarancji dotyczących minimalnego napływu beneficjentów. Natomiast tym PAZ, które przeprowadzają szkolenia umiejętności poszukiwania pracy oraz intensywne wsparcie, *Centrelink* stara się zagwarantować co najmniej 80 – 85% wykorzystania ich możliwości.

Warunki kontraktu nieco się zmieniają w każdej kolejnej rundzie. W 2002 roku doszedł obowiązek meldowania, jak często PAZ kontaktuje się z beneficjentem oraz ilu beneficjentów średnio przypada na jednego pracownika. Ponadto, każda PAZ musi respektować tzw. **kodeks zachowania**, czyli zbiór reguł i standardów świadczenia usług zatrudnienia, który ma gwarantować przyzwoitą jakość obsługi.

Dostępność usług zatrudnienia według klasyfikacji bezrobotnych

Początkowo usługi reintegracyjne kontraktowane przez *Centrelink* były dostępne wyłącznie dla osób pobie-

rających zasiłek dla bezrobotnych. Instytucją decydującą o udziale danej osoby w programach reintegracyjnych był *Centrelink*, który do profilowania swoich klientów używa Instrumentu Klasyfikacji Poszukujących Pracy (*Jobseeker Classification Instrument – JSCI*). JSCI jest numerem określającym prawdopodobieństwo bezrobocia długotrwałego – im wyższy numer, tym większe prawdopodobieństwo. JSCI jest ustalane na podstawie czternastu czynników opracowanych na podstawie badań empirycznych, związanych z wykształceniem, wiekiem, miejscem zamieszkania, przynależnością etniczną, krajem pochodzenia, ostatnimi doświadczeniami zawodowymi oraz płcią. JSCI określa wyłącznie wielkość zagrożenia bezrobociem długotrwałym i nie sugeruje, jakie usługi reintegracyjne powinny być świadczone danej osobie. Tym zajmuje się PAZ, do którego trafia bezrobotny.

Począwszy od trzeciej rundy zmieniono sposób przyznawania prawa do danej usługi. Wszyscy bezrobotni na początku kierowani są do PAZ, które oferują im pośrednictwo pracy oraz szkolenie umiejętności poszukiwania pracy. Prawo do tych usług ma w zasadzie każdy w ramach modelu aktywnej partycypacji (którego elementem są *Wzajemne Zobowiązania*), kto pracuje w mniejszym wymiarze niż piętnaście godzin tygodniowo lub kto uczy się/studiuje w trybie dziennym w pełnym wymiarze czasowym. Następnie, jeśli dana osoba przez dwanaście miesięcy nie znajduje pracy, przysługuje jej prawo do usługi intensywnego wsparcia. Dodatkowo, około 20% osób klasyfikowanych poprzez JSCI jako wysoko defaworyzowane na rynku pracy i o dużym ryzyku bezrobocia długotrwałego, kierowane są bezpośrednio do PAZ dających im intensywne wsparcie. Usługi związane z pracą przy zbiorach plonów są dostępne dla wszystkich zainteresowanych.

Osoby otrzymujące inne zasiłki niż dla bezrobotnych, np. osoby niepełnosprawne lub chore, nie mają gwarancji dostępu do usług zatrudnienia, chociaż w praktyce jest on coraz większy. O stopniu (niepełno)sprawności na rynku pracy (*arbeitsgeschicktheid*) *Centrelink* decyduje na podstawie dwóch instrumentów: *Disability Pre-Employment Instrument* (DPI) oraz *Disability Maintenance Instrument* (DMI). DPI ocenia skalę trudności, z jaką spotyka się osoba niepełnosprawna na rynku pracy, a DMI określa usługi reintegracyjne, jakie powinny tej osobie pomóc w znalezieniu/utrzymaniu zatrudnienia. Jeśli osoba niepełnosprawna nie ma prawa do zasiłku dla osób niepełnosprawnych, automatycznie przysługuje jej prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

Centrelink informuje swoich klientów o różnych możliwościach reintegracyjnych oraz różnych PAZ, które mogą im świadczyć usługi, tzn. takich, które należą do Job Network i oferują usługi grupie docelowej, w której znajduje się klient. Następnie, PAZ razem z beneficjentem ustalają program reintegracyjny (trajektorię). Jeśli w ciągu sześciu miesięcy nie znajdują oni zatrudnienia, Centrelink wybiera dla nich działania w ramach Wzajemnych Zobowiązań, o czym piszę w dalszej części rozdziału.

Rodzaje usług zatrudnienia

Jak już wspomniałam, w Australii istnieją trzy podstawowe rodzaje usług zatrudnienia: pośrednictwo pracy/umieszczenie w zatrudnieniu, szkolenie umiejętności poszukiwania pracy oraz intensywne wsparcie. W ramach ostatniej usługi oferuje się pomoc w zakładaniu przedsiębiorstw, doszkalanie i przeszkalanie, wsparcie oraz usługi związane z pracą przy zbiorach.

Pośrednictwo pracy czy **umieszczenie w zatrudnieniu** wiąże się z pełnieniem dwóch rodzajów usług: pomocą bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia oraz pomocą pracodawcom w znalezieniu odpowiednich pracowników. PAZ świadczące tę usługę z jednej strony dają pracodawcom możliwość zgłoszenia oferty pracy, a z drugiej umożliwiają bezrobotnym dostęp do informacji o wakatach, pomagają w napisaniu listu motywacyjnego oraz CV, a także kierują odpowiednie osoby do zgłoszonych wakatów.

Informacje o wakatach są umieszczane w Narodowej Bazie Wakatów, która jest dostępna dla bezrobotnych poprzez JobSearch (ekrany dotykowe umieszczone w siedzibach Centrelink i PAZ), a także gazety dostępne u PAZ. Ponadto, PAZ umożliwia swoim beneficjentom korzystanie z komputerów, ksero, drukarek oraz telefonów.

Usługa pośrednictwa pracy jest w tej chwili dostępna praktycznie dla wszystkich zainteresowanych. Pracodawcy oceniają, że jakość tej usługi świadczonej przez PAZ jest wyższa niż było to w przypadku instytucji publicznej. Biorą oni przy tym pod uwagę szybkość i indywidualność obsługi, komercyjne nastawienie oraz przysyłanie takich bezrobotnych, którzy szczerze są zainteresowani wakatem.

Szkolenia umiejętności poszukiwania pracy oferowane są tym osobom, które są gotowe do podjęcia zatrudnienia, lecz nie umieją swobodnie poruszać się na rynku pracy. Usługa ta charakteryzuje się indywidu-

alnym podejściem, przekazywaniem umiejętności wyszukiwania ofert pracy, motywowaniem do aktywnych poszukiwań pracy z poszerzeniem źródeł poszukiwań. Do ogólnych umiejętności poszukiwania pracy zalicza się: pisanie i uaktualnianie CV, pisanie listów motywacyjnych, zdobywanie referencji oraz nawiązywanie kontaktu z pracodawcą. W trakcie szkolenia bezrobotnym daje się możliwość przećwiczenia rozmów kwalifikacyjnych. Wszystko to ma sprawić, aby bezrobotny poczuł się pewny siebie i nabrał umiejętności prezentowania własnej osoby przed pracodawcą.

PAZ świadczące usługę szkolenia umiejętności poszukiwania pracy najpierw badają, które z poszczególnych umiejętności należy najbardziej rozwinąć u danej osoby, a następnie ustalają z bezrobotnym indywidualny plan rozwoju tych umiejętności w ciągu następujących piętnastu dni. W tym okresie bezrobotny ma dostęp do komputerów, telefonów, drukarek, ksero, a także innego wyposażenia, które ma służyć przygotowaniu do ewentualnej rekrutacji (sporządzanie CV, listów motywacyjnych, etc.). Ponadto, bezrobotny może korzystać z internetu i gazet w celu poszukiwania wakatów.

Osoby korzystające z omawianej usługi muszą należeć do pewnego profilu bezrobotnych. Przede wszystkim powinny być gotowe do podjęcia pracy, ukończyć dziesięć lat edukacji oraz znać język angielski. Następnie, nie mogą być beneficjentem usługi intensywnego wsparcia. Wreszcie, muszą spełniać jeden z następujących warunków:

- ▶ pobierać zasiłek (*income support*) przez okres od czterech do dwudziestu czterech miesięcy;
- ▶ być w wieku od piętnastu do dwudziestu lat i nie pobierać edukacji/szkolenia w trybie dziennym (pełnoetatowo);
- ▶ być Aborygenami lub Torres Strait Islanders uczestniczącymi w Społecznych Projektach Rozwoju Zatrudnienia (*Community Development Employment Projects*);
- ▶ powracać do pracy po dwóch latach nieodpłatnej opieki nad innymi osobami.

Bezrobotni mogą także dobrowolnie uczestniczyć w szkoleniu umiejętności poszukiwania pracy, jeśli są rdzennymi Australijkami lub osobami w wieku powyżej pięćdziesięciu lat i mają prawo do zasiłku dla osób od nowa zaczynających życie zawodowe (*Newstart Allowance*) lub dla młodzieży (*Youth Allowance*) przydzielanych przez Centrelink.

Intensywna asysta czy **intensywne wsparcie** pełnią główną rolę na rynku usług zatrudnienia i pochtaniają

70% budżetu przeznaczanego na wszystkie usługi. Osoby korzystające z tej usługi zostały podzielone na dwie grupy: A i B, na podstawie numeru JSCI. Do grupy B należały osoby, które najtrudniej zreintegrować. Osoby z grupy A mogą uczestniczyć w programie reintegracyjnym przez okres maksymalnie dwunastu miesięcy, podczas gdy osoby z grupy B mogą uczestniczyć w programie maksymalnie piętnaście miesięcy. W rzeczywistości średnia długość trwania trajektorii wynosi osiem miesięcy dla grupy A i dziewięć miesięcy dla grupy B.

Plan trajektorii jest opracowywany w porozumieniu z beneficjentem, który po upływie maksymalnie trzynastu tygodni powinien rozpocząć uczestnictwo w danym programie lub szkoleniu. Taka trajektoria zawsze zawiera szkolenie umiejętności poszukiwania pracy. Następnie, beneficjent regularnie spotyka się z personalnym doradcą. Celem spotkań jest motywacja bezrobotnego oraz porada w zakresie podejmowanych działań aktywizujących. Doradca może np. poradzić szkolenie zawodowe w dziedzinie, w której bezrobotny posiada już jakieś doświadczenie, a brakuje mu wykształcenia, dzięki czemu zwiększyłby szanse na zdobycie pracy. Takie spotkania muszą odbywać się minimum raz na trzy miesiące, a w przypadku osób bezrobotnych od ponad dwunastu miesięcy – częściej.

Osobom bezrobotnym powyżej dwunastu miesięcy PAZ oferują usługi jeszcze bardziej dopasowane do indywidualnych potrzeb. Może to być szkolenie przygotowujące do podjęcia pracy, konsultacja lub możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego. Ponadto, PAZ może zaproponować:

- jeszcze bardziej intensywne piętnastodniowe szkolenie w zakresie umiejętności poszukiwania pracy;
- dodatkowe usługi, korzystanie z wyposażenia placówki PAZ (drukarki, telefony, komputer) oraz działania, takie jak tłumaczenia lub pomoc w opłaceniu kosztów podróży na rozmowę kwalifikacyjną;
- wsparcie podczas rozpoczynania nowej pracy.

W niektórych przypadkach PAZ może nawet sfinansować zakup odpowiedniego ubrania lub innego wyposażenia niezbędnego do znalezienia zatrudnienia.

Wzajemne Zobowiązania i wolontariat

Bardzo ciekawym pomysłem na zwiększanie szans na zatrudnienie oraz powiększenie użyteczności publicznej środków wydanych na usługi zatrudnienia jest system Wzajemnych Zobowiązań. W ramach tego systemu *Centrelink* porozumiewa się z bezrobotnymi pobierającymi zasiłek, którzy, w zamian za pomoc fi-

nansową, zobowiązują się do aktywnego poszukiwania pracy, akceptacji pasującej pracy (*suitable work*) oraz podjęcia dodatkowych działań zwiększających szanse znalezienia zatrudnienia.

Działania zawarte we Wzajemnych Zobowiązaniach zostały podzielone na trzy grupy: zatrudnienie i partycypacja społeczna, szkolenia oraz programy pomocowe. Aby wywiązać się ze Wzajemnego Zobowiązania, bezrobotny musi podjąć jedno lub więcej działań. Do pierwszej grupy zalicza się:

1. Praca w niepełnym wymiarze czasu – zobowiązanie do przepracowania co najmniej stu trzydziestu godzin w ciągu dwudziestu sześciu tygodni.
2. *Work for the Dole* – program obejmujący pracę społeczną lub wolontarystyczną w różnych dziedzinach, takich jak: dziedzictwo kulturowe i/lub historyczne, środowisko, opieka społeczna, turystyka, sport, świadczenie usług społecznych oraz przywracanie i utrzymywanie społecznych usług oraz obiektów. Osoby, które mogą być zobowiązane do pracy w ramach *Work for the Dole* należą do jednej z trzech grup: a). osoby w wieku osiemnaście – dziewiętnaście lat, które niedawno ukończyły dwunasty rok edukacji oraz otrzymują zasiłek dla młodzieży w pełnej wysokości przez okres trzech miesięcy lub więcej; b). osoby w wieku osiemnaście – trzydzieści dziewięć lat, które otrzymują zasiłek dla młodzieży lub zasiłek dla zaczynających „od nowa” w pełnym zakresie przez okres sześciu miesięcy lub więcej; c). osoby w wieku czterdzieści – czterdzieści dziewięć lat, które otrzymują zasiłek dla bezrobotnych przez okres sześciu miesięcy. Od osiemnastego roku życia osoby otrzymujące zasiłek dla młodzieży lub dla zaczynających „od nowa” mogą wolontarystycznie uczestniczyć w działaniach *Work for the Dole*. Każdy uczestnik tego programu otrzymuje rekompensatę w wysokości 20.80 \$ za dwa tygodnie pracy wolontarystycznej.
3. Społeczne Projekty Rozwoju Zatrudnienia – działalność w ramach organizacji rdzennych mieszkańców rozwijająca umiejętności niezbędne w pracy. Praca wymagana jest przez pięć dni w tygodniu przez okres od sześciu do dwunastu miesięcy.
4. Praca społeczna w samorządzie lokalnym – obejmuje obowiązek przepracowania w ciągu sześciu miesięcy dwustu godzin przez osoby w wieku od osiemnastu do dwudziestu lat, dwustu czterdziestu godzin przez osoby w wieku od dwudziestu jeden do trzydziestu dziewięciu lat oraz stu pięćdziesięciu godzin przez osoby w wieku od czterdziestu do czterdziestu dziewięciu lat.

5. *Green Corps* – zobowiązuje do pracy pięć dni w tygodniu przez sześć miesięcy. Możliwość ta jest dostępna dla osób w wieku od siedemnastu do dwudziestu lat i wiąże się z zamianą zasiłku dla młodzieży na zasiłek szkoleniowy (*training allowance*).
6. Przeprowadzka – osoby bezrobotne mogą wybrać przeprowadzkę do obszarów z lepszymi perspektywami zatrudnieniowymi. Po przeprowadzce bezrobotny musi intensywnie poszukiwać pracy przez czternaście tygodni.

Kolejną grupą działań w ramach Wzajemnych Zobowiązań są następujące szkolenia:

1. Kursy: językowy, pisania oraz liczenia – zobowiązuje do sześciu – dwudziestu godzin nauki tygodniowo, w sumie przez maksymalnie czterysta godzin.
2. Nauka w niepełnym wymiarze godzin w jednym z zaaprobowanych kursów edukacyjnych lub treningowych – zobowiązuje do ukończenia danego kursu.
3. Program Akcesyjny dla Nowych Staży (*New Apprenticeships Access Program*) – istnieje obowiązek ukończenia programu, który trwa minimum siedemnaście tygodni.
4. Rezerwa Sił Obronnych (*Defence Force Reserve*) – zobowiązuje do pracy w ciągu sześciu miesięcy przez dwieście godzin przez osoby w wieku od osiemnastu do dwudziestu lat, dwieście czterdzieści godzin przez osoby w wieku od dwudziestu jeden do trzydziestu dziewięciu lat i sto pięćdziesiąt godzin przez osoby w wieku od czterdziestu do czterdziestu dziewięciu lat.

Do ostatniej grupy – programów pomocowych – należą:

1. Program Drogi do Pracy (*Jobs Pathway Programme*) – polega na utrzymywaniu regularnego kontaktu z osobą z Programu przez okres co najmniej sześciu miesięcy. Częstotliwość kontaktu zależy od indywidualnych potrzeb (minimalnie raz w miesiącu).
2. Pośrednictwo Pracy, Zatrudnienie i Trening (*Job Placement, Employment and Training*) – polega na utrzymywaniu regularnego kontaktu z osobą z Programu przez okres co najmniej sześciu miesięcy. Istnieje obowiązek ukończenia programu.
3. Wolontariat/kursy treningowe – *Centrelink* posiada dużą narodową bazę zaaprobowanych organizacji pozarządowych, gdzie można wolontarystycznie pracować w ramach Wzajemnych Zobowiązań.

Jeśli osoba bezrobotna nie wywiązuje się ze zobowiązań, przeprowadzany jest test aktywności, na podstawie którego, w razie wykazania mało aktywnej postawy bez-

robotnego, mogą zostać nałożone sankcje finansowe. Nałożenie sankcji nie zwalnia z obowiązku wywiązania się z warunków Wzajemnych Zobowiązań.

Szczególnie interesującym elementem systemu Wzajemnych Zobowiązań jest wolontariat oraz praca na rzecz lokalnego społeczeństwa/instytucji samorządowych. Jest to interesujący sposób uaktualnienia kapitału społecznego bezrobotnych, nabrania przez nich pewnej ogłady w miejscu pracy (umiejętności zachowania się w miejscu pracy, przestrzegania określonych norm) oraz podniesienia użyteczności publicznej środków przeznaczonych na zasiłki. Dodatkową motywacją skłaniającą bezrobotnych w Australii do podjęcia nieodpłatnej pracy na rzecz społeczności lokalnej, bądź aprobowanych przez *Centrelink* niekomercyjnych organizacji pozarządowych, jest możliwość zdobycia tzw. kredytów treningowych. W zależności od wymiaru czasowego pracy wolontarystycznej, bezrobotni otrzymują kredyty treningowe w wysokości 500 \$, 650 \$ lub 800 \$, które mogą wykorzystać na wybrane przez siebie dodatkowe szkolenie lub kurs zwiększające ich szanse na rynku pracy. Przypominam, że Wzajemne Zobowiązania są formułowane w porozumieniu z osobą bezrobotną, a więc musi się ona uprzednio zgodzić na zawarcie w nim wolontariatu.

Ceny, sposoby płatności oraz ewaluacja wyników

Podobnie jak w Holandii, w Australii system finansowania usług zatrudnienia jest mieszanką zasady *no cure – no pay* oraz *no cure – less pay*. Pierwszy sposób dotyczy usługi zamieszczania w zatrudnieniu (wcześniej – pośrednictwa pracy), podczas gdy zapłata za szkolenie umiejętności poszukiwania pracy oraz intensywne wsparcie tylko częściowo jest uzależniona od rezultatów. Łącznie w pierwszej rundzie 20% wypłaconych kwot zależało od wyników, w drugiej rundzie udział ten wzrósł do 33%. Dane na temat trzeciej rundy będą dostępne dopiero w 2006 roku.

Wysokość honorarium zależy ponadto od numeru JSCI. W pierwszej i drugiej rundzie PAZ same mogły określać w swej ofercie, jaką cenę chciałyby otrzymywać za świadczenie usługi i taką też dostawały w ramach zawartych kontraktów. W trzeciej rundzie ceny zostały określone ogólnie w warunkach przetargu.

W przypadku **usługi pośrednictwa pracy** (dziś – **umieszczania w zatrudnieniu**) w drugiej rundzie średnia cena wynosiła 362 \$ na beneficjenta. Ponadto, jeśli beneficjent był bezrobotnym długookresowym,

po umieszczeniu go w zatrudnieniu PAZ mógł dostać premię w kwocie 268 \$. Warunkiem otrzymania premii było zatrudnienie, które ograniczyłoby koszty wypłaty zasiłku co najmniej o 70% na okres trzynastu następujących po sobie tygodni lub w zatrudnieniu na ponad piętnaście godzin tygodniowo na okres trzynastu tygodni. Zdarzało się, że PAZ wcześniej otrzymywały część honorarium. Mogły one zgłaszać prawo do otrzymania honorarium wyłącznie wówczas, gdy ich działania doprowadziły do zatrudnienia na jeden z wakatów oferowanych w Narodowej Bazie Wakatów, a beneficjent był u danej PAZ zarejestrowany jako klient. W trzeciej rundzie cena za umieszczenie w zatrudnieniu mieści się w przedziale 165 \$ – 550 \$ w zależności od numeru JSCI przypisanego beneficjentowi. Od samego początku, tj. od pierwszej rundy, funkcjonują specjalne premie za pozytywne rezultaty na wyjątkowo trudnych lokalnych rynkach pracy (np. w obszarach wiejskich i w małych miasteczkach).

Zapłata za przeprowadzenie **szkolenia umiejętności poszukiwania pracy** częściowo oparta jest na rezultatach. W drugiej rundzie była wypłacana cena przedstawiona w ofercie a następnie w kontrakcie, oprócz której przysługiwała premia w wysokości 268 \$, jeśli beneficjent znalazł pracę w ciągu trzynastu tygodni. Warunkiem otrzymania premii było zatrudnienie, które ograniczyłoby koszty wypłaty zasiłku co najmniej o 70% na okres trzynastu następujących po sobie tygodni lub w zatrudnieniu na ponad piętnaście godzin tygodniowo na okres trzynastu tygodni. W trzeciej rundzie cena uniwersalna dla wszystkich wynosi 70 \$ za osobę. Premia zależna od pozytywnych rezultatów została zlikwidowana.

System płatności za usługę **intensywnej asysty** (później – **intensywnego wsparcia**) jest ustalony na podstawie podziału bezrobotnych na grupy A i B. W drugiej rundzie PAZ mogły składać oferty przy zachowaniu minimalnych stawek odgórnie ustalonych: 4.663 \$ za beneficjenta grupy A oraz 9.216 \$ za beneficjenta grupy B. Ponadto, wprowadzono premię, tzw. podstawową za umieszczenie w zatrudnieniu na okres co najmniej trzynastu następujących po sobie tygodni w wymiarze dwudziestu lub więcej godzin tygodniowo. Umieszczenie w instytucji edukacyjnej osób z wykształceniem poniżej średniego upoważniało do otrzymania premii. Premia wynosiła 1.072 \$ za grupę A oraz 2.144 \$ za grupę B. Ponadto, istniała premia, tzw. drugorzędna za umieszczenie w zatrudnieniu, które nie prowadzi do całkowitego zaprzestania wypłacania zasiłku i wynosiła ona 536 \$ za osobę. Płatności dokonywane były etapowo. Na początku trajektorii wypłacano 30% usta-

lonej kwoty, a pozostałe 70% w momencie rozpoczęcia pracy lub edukacji. Premie były wypłacane po trzynastu tygodniach zatrudnienia lub edukacji. W trzeciej rundzie ustalono, że PAZ otrzymuje zapłatę za umieszczenie w zatrudnieniu lub placówce edukacyjnej zależnie od długości trwania bezrobocia, mianowicie:

- 550 \$ za bezrobotnego przez okres od czterech do dwunastu miesięcy;
- 2.475 \$ za bezrobotnego przez okres od dwunastu do dwudziestu czterech miesięcy;
- 4.950 \$ za bezrobotnego przez okres od dwudziestu czterech do trzydziestu sześciu miesięcy;
- 6.600 \$ za bezrobotnego przez trzydzieści sześć miesięcy i dłużej.

PAZ świadczące usługę intensywnego wsparcia dysponują indywidualnym Kontem Poszukującego Pracy (*Jobseeker Account*), który w zależności od stopnia niepełnosprawności na rynku pracy oraz sytuacji na lokalnym rynku pracy wynosi 900 \$ – 1575 \$ w pierwszym okresie (do dwudziestu czterech miesięcy bezrobocia) oraz 500 \$ - 875 \$ w drugim okresie (powyżej dwudziestu czterech miesięcy bezrobocia). Środki te mogą być wydane wyłącznie na takie potrzeby poszukującego pracy, jak: szkolenie, ubranie, telefon komórkowy. Konto przypisane jest do osoby bezrobotnej, nie do PAZ i wraz ze zmianą PAZ niewykorzystane kwoty przechodzą do nowego usługodawcy. Łączny budżet przeznaczony na usługi zatrudnienia w trzeciej rundzie wynosi 3 mld \$.

PAZ mają obowiązek dokumentowania usług, które świadczyli swoim klientom, a także ewentualne nie stawianie się na umówione spotkania, szkolenia, itp. Ma to umożliwić badanie aktywności bezrobotnego w poszukiwaniu pracy, a także wprowadzenie ewentualnych sankcji. PAZ regularnie składają raporty w *Centrelink* dotyczące tych informacji.

Kontrołowaniem i monitorowaniem wyników PAZ w Australii zajmuje się Ministerstwo Pracy i Stosunków Społecznych za pomocą tzw. menadżerów kontraktu. Celem takich działań jest sprawdzenie, czy PAZ przestrzegają reguł zawartych w kodzie zachowania i gwarancjach jakości, które są określone w kontrakcie. Sprawdzane są takie aspekty jak: obsługa klienta, jakość dostarczanych informacji, dotrzymanie uzgodnień. W razie zaważonych nadużyć, PAZ może stracić swoich klientów lub może zostać zerwany kontrakt. Jednak nie istnieje żaden system monitorowania świadczonych usług przez niezależną instytucję. Z kolei, funkcjonuje niezależne biuro, które bada czy przebieg przetargu był zgodny z zasadami wolnej konkurencji. Podczas trzeciej rundy

pojawiły się głosy zwątpienia w sprawie jakości świadczonych usług. W odpowiedzi na te zarzuty planuje się wprowadzić monitorowanie nie tylko rezultatów końcowych, ale także przebiegu procesu reintegracyjnego. Ponadto, mają być rozwinięte procedury składania skarg przez beneficjentów.

W celu ułatwienia klientom wyboru oraz lepszego określenia jakości usług oferowanych przez PAZ, stworzono system przyznawania gwiazdek *Job Network Star Ratings*. PAZ, które świadczą usługi w ramach *Job Network*, otrzymują gwiazdki za ich jakość z uwzględnieniem środowiska, w jakim pracują (sytuacji na lokalnym rynku pracy) oraz grup docelowych. Nowe rankingi z ilością przyznanych gwiazdek są publikowane co pół roku. Jedna gwiazdka oznacza potrzebę zdecydowanej poprawy, a pięć gwiazdek wskazuje na wynik daleko lepszy od średniej. Okazało się, że od momentu wprowadzenia rankingu wyniki PAZ zdecydowanie się polepszyły.

Rozwój struktury rynku

Po ponad sześciu latach deregulacji na rynku usług zatrudnienia widoczne są pewne tendencje. Rynek nie został zdominowany przez jedną, bądź kilka PAZ, ale zdecydowanie wystąpiła koncentracja i wyłonili się liderzy rynku dla poszczególnych usług. Wśród PAZ występują bardzo zróżnicowane organizacje, z religijnymi włącznie. Niektóre PAZ są małe i wyspecjalizowane w świadczeniu usług bardzo wąskim grupom, np. niewidomym. Dla niektórych z nich konkurencja nawet nie istnieje. PAZ bardzo się różnią ilością rodzajów świadczonych usług oraz ilością rodzajów grup docelowych, które reintegrują. Są takie organizacje, które działają tylko lokalnie lub regionalnie, są też organizacje pracujące na terenie całego kraju. Ponadto, niektóre PAZ zlecają doradztwo zawodowe oraz ocenę umiejętności bezrobotnego podwykonawcy, podczas gdy inne zatrudniają wyspecjalizowanych *casemenagers*.

Podczas ostatniej rundy w 2002 roku największy udział rynku (15%) zdobyła organizacja religijna Armia Zbawienia. Druga co do wielkości udziału na rynku była organizacja chrześcijańska Misja Australia (8%). Następnymi dziesięć PAZ posiadało udziały w granicach 2% - 8%.

Zapowiedź przedłużenia części kontraktów bez ponownego przetargu na podstawie dobrych rezultatów przyniosła poprawę wyników odnoszonych przez PAZ. Jak twierdzą niekomercyjne organizacje, odbyło się to kosztem szerszego zakresu usług świadczonych bezrobot-

nym. Zwracały one uwagę na to, że jedynym celem oferowania usług stało się umieszczenie w zatrudnieniu i ograniczenie kosztów wypłaty zasiłków. Konkurencja wymusiła więc na PAZ pominięcie takich aspektów, jak: ogólnie rozumiane dobro beneficjenta, poziom jego satysfakcji, możliwości rozwoju, itp. Jednak PAZ, które nie pomijały tych dodatkowych elementów, osiągały słabsze wyniki. Do gorszych rezultatów przyczyniał się również fakt, że wiele niekomercyjnych PAZ niechętnie zgłaszało nie wywiązanie się bezrobotnego ze swych obowiązków ze względów etycznych. Jednak osoby nieposzukujące aktywnie pracy obniżały ich wskaźniki efektywności.

Niekomercyjne PAZ były zgodne co do tego, że ogólnie na rynku zaistniała tendencja ograniczania indywidualnego podejścia. Czas poświęcany wyłącznie jednej osobie bardzo zmalał, za to coraz częściej pojawiały się rozmowy i zajęcia grupowe. Ponadto, PAZ zaczęły koncentrować się na potrzebach pracodawców, aby wygrać w rywalizacji o oferty pracy i zyskać wiarygodność w oczach pracodawców. Jest to kolejny wynik koncentracji na umieszczeniu w zatrudnieniu. W efekcie doprowadziło to pracodawców do tak dużej pewności siebie, że obniżyli oni oferowane pensje oraz zaczęli stosować praktyki dyskryminacyjne.

Generalnie konkurencyjność na rynku spadła po dwóch pierwszych rundach na skutek przyznania 60% kontraktów bez przetargu. Stworzyło to bariery dla nowych PAZ, które nie mogą konkurować z doświadczeniem pozostałych, „starych” graczy – jakże hojnie nagradzanych. Oficjalnie nie zanotowano żadnych niedozwolonych porozumień między PAZ. Jednak nieoficjalnie mówi się o ustaleniach dotyczących tańszych i droższych usług. W drugiej rundzie niektóre PAZ rezerwowały dodatkowe wakaty dla beneficjentów intensywnej asysty – usługi relatywnie drogiej.

Swoboda PAZ w wyborze konkretnych usług świadczonych, np. w zakresie intensywnego wsparcia doprowadziła do zminimalizowania oferty szkoleniowej – usługi relatywnie drogiej. O ile nadal w sposób ograniczony organizowane są krótkie kursy szkoleniowe, najczęściej pod bieżące oferty pracy w biurze, domach handlowych czy firmach sprzętających, o tyle odpłatne szkolenia zawodowe w przedsiębiorstwach należą do rzadkości. Sporadycznie zdarza się, że koszty droższego, długookresowego szkolenia są współfinansowane przez PAZ i bezrobotnego.

Na rynku pojawiły się też nadużycia. Oprócz typowych dla liberalnego rynku usług zatrudnienia bolączek –

„spijania śmietanki” oraz „parkowania” – niektóre PAZ zawierały umowy z działem rekrutacyjnym dużych firm, w ramach których personel firm przekazywał szczegółowe informacje o nowych pracownikach oraz wakatach, które oni zapełnili. Dzięki temu PAZ mogły podawać te osoby jako podstawę do otrzymania wynagrodzenia za umieszczenie w zatrudnieniu. Z kolei innym PAZ zdarzało się kupować „umieszczenie w zatrudnieniu” od innych organizacji spoza *Job Network*.

Doświadczenie niekomercyjnych organizacji pozarządowych

Wprowadzenie pełnej konkurencji na rynek usług zatrudnienia miało w Australii ogromny wpływ na funkcjonowanie niekomercyjnych organizacji pozarządowych. Główna zmiana polegała na przejściu od modelu partnerstwa i współpracy z instytucjami publicznymi (w tym samorządowymi), opartego na systemie przyznawania funduszy na realizację danych przedsięwzięć/projektów (grantów), do modelu wzajemnej rywalizacji o kontrakty w środowisku o charakterze biznesowym. Dla niekomercyjnych organizacji oznaczało to bardziej pojawienie się problemów natury moralnej oraz funkcjonalnej niż pojawienie się nowych możliwości.

Pierwsze badanie wpływu, jaki deregulacja rynku usług zatrudnienia miała na niekomercyjne organizacje pozarządowe, miało miejsce w New South Wales w kilka miesięcy po wprowadzeniu *Job Network*. Wyniki wskazywały na wystąpienie konwergencji w sposobach działania komercyjnych i niekomercyjnych PAZ. Pierwsze nabrały nieco zainteresowania rolą społeczną, jaka na nich spoczywa i uwrażliwiły się na potrzeby klientów. Z kolei drugie zaczęły funkcjonować bardziej biznesowo niż miały w zwyczaju.

Kolejne badanie przeprowadzono w Victorii i ujawniło ono, że pracownicy organizacji pozarządowych nie byli zadowoleni z przejścia ze stosunków partnerskich z instytucjami publicznymi, samorządowymi, a także innymi PAZ do rywalizacji o kontrakty i wakaty. Pojawił się też problem natury etycznej dotyczący zgłaszania w *Centrelink* przypadków, w których beneficjenci nie wywiązują się ze swych obowiązków, tj. nie przychodzą na umówione spotkania, szkolenia, itp. Dla bezrobotnego oznacza to finansowe sankcje, co kłóci się z ideą niesienia pomocy niekomercyjnych organizacji pozarządowych. Ponadto, konkurencja wymuszała, zdaniem badanych PAZ, ograniczenie oferty szkoleniowej, która jest najdroższą z usług. Do tego dochodzi wyzwanie, jakie stawiała przed niekomercyjnymi PAZ konieczność ponoszenia ryzyka typowego dla biznesu. Problemu

z tym nie miały duże organizacje, które już wcześniej były zorientowane na konkurencję.

Kolejne badania wykazały, że rzeczywiście z powodu identycznej struktury dokonywania płatności za usługi, rodzaje działalności i metody stosowane przez komercyjne i niekomercyjne PAZ uległy konwergencji. Ponadto, ogólne wrażenie było takie, że wprowadzenie systemu ograniczyło stopień skoncentrowania się na bezrobotnych i ich potrzebach.

W pierwszej rundzie przetargowej, wielu niekomercyjnym PAZ, które odnosiły bardzo dobre rezultaty w okresie sprzed reformy, nie udało się zdobyć kontraktów. Straciły na tym społeczności lokalne, na terenie których działały te organizacje. Bez grantów i bez kontraktów, PAZ musiały znacznie ograniczyć swoją działalność i zakres świadczonej pomocy. Nie znaczy to, że niekomercyjne PAZ w ogóle zostały wypchnięte z rynku. Z tabeli 7. wynika, że niekomercyjne PAZ miały wówczas 30% udział w rynku, z czego wiele z nich było w jakiś sposób związanych z kościołem. Większość kontraktów na świadczenie usługi intensywnej asysty otrzymało *Employment National*. W rezultacie niekomercyjne PAZ, zarówno te, które otrzymały kontrakt, jak i te, które go nie otrzymały, straciły swoje umiejętności przeprowadzania szkoleń zawodowych oraz innych usług, bardziej złożonych niż szkolenie umiejętności poszukiwania i pośrednictwa pracy.

Przed reformą, niekomercyjne PAZ posiadały bardzo rozwiniętą sieć kontaktów z innymi PAZ (komercyjnymi i niekomercyjnymi) oraz instytucjami publicznymi na poziomie lokalnym. Cechowała je współpraca i wzajemna pomoc. W warunkach konkurencji zmalała intensywność tego typu kontaktów między organizacjami. Niektóre PAZ zareagowały wręcz histerycznie, ucinając wszelkie stosunki z konkurentami.

W rezultacie takiej zmiany charakteru wzajemnej współpracy, wiele PAZ zaprzestało wymiany informacji o wakatach czy odpowiednich kandydatach. Straciło też zaufanie do tego, że konkurenci przestrzegają pewnych standardów. W konsekwencji pojawiły się sytuacje, kiedy bezrobotny musiał jechać relatywnie daleko do siedziby innego PAZ na wstępną rozmowę kwalifikacyjną, po której dopiero po potwierdzeniu odpowiednich kwalifikacji był kierowany (lub nie) na rozmowę z pracodawcą.

Okazało się, że wzajemna współpraca między różnymi PAZ była bardziej prawdopodobna także po reformie, jeśli jeden z partnerów był poza *Job Network*. Wystę-

puje ona również między różnymi siedzibami tej samej agencji w zakresie wymiany informacji oraz współfinansowania szkoleń. Zdarza się, że wolne miejsca na szkoleniu są sprzedawane klientom sąsiednich siedzib. Nie odnotowano tego typu współpracy między różnymi PAZ. Zdarzało się jednak, że na podstawie bardzo bliskich relacji sprzed reformy, małe niekomercyjne PAZ składały wspólną ofertę w celu zdobycia innych środków niż z *Job Network*, np. od rządu stanowego lub od pracodawców do realizacji usług rekrutacyjnych lub *outplacement'u*.

Niekomercyjne PAZ nie miały najlepszego zdania ani o organizacjach komercyjnych, ani o *Employment National*. Zarzucały komercyjnym PAZ, że często przysyłały swoich beneficjentów usługi intensywnej asysty do niekomercyjnych organizacji pozarządowych w celu otrzymania bezpłatnej pomocy przy pisaniu CV, pośrednictwa pracy, krótkich kursów szkoleniowych oraz dostępu do wyposażenia. Z kolei *Employment National* zarzucały wszystkim PAZ zarówno „spijanie śmietanki” jak i „parkowanie” na szeroką skalę.

W sprawie wolnego wyboru usługodawcy przez beneficjenta, niekomercyjne organizacje pozarządowe konkludowały po pierwszej rundzie, że z jednej strony nie spowodował on poprawy wyników PAZ, a z drugiej strony był pozorny. *Centrelink* dostarczała klientom informacje bardzo słabej jakości, często ograniczając się do podania nazwy i adresu PAZ. Ponadto, spadła jakość świadczonych usług. Konkurencja spowodowała konwergencję w rodzaju i sposobie świadczenia usług przez niekomercyjne i komercyjne PAZ.

Druga runda przyniosła znaczącą zmianę, mianowicie ograniczyła udział rynku *Employment National*, tym samym rozdzielając kontrakty między komercyjne i niekomercyjne PAZ, z przewagą tych drugich (patrz tabela 7). Dla mniejszości badanych niekomercyjnych organizacji oznaczało to potrzebę ograniczenia ilości siedzib oraz zwolnienia części personelu w celu zwiększenia efektywności, dla większości jednak wprowadziło potrzebę stworzenia nowych siedzib i rozwinięcia zakresu działania. Niestety, rozwój z uwzględnieniem powstania nowych siedzib był możliwy jedynie dla dużych organizacji, które posiadały odpowiednie rezerwy i płynność finansową. Generalnie aspekt finansowy był poruszany jako kwestia bardzo problematyczna. Ceny okazały się zbyt niskie i o ile duże PAZ mogły jakoś rozłożyć swoje koszty, dla wielu małych organizacji był to problem nie do pokonania.

Doświadczenie niekomercyjnych PAZ wskazywało na to, że przy wchodzeniu na nowy rynek lokalny, bardzo dużą rolę odgrywają wyspecjalizowani w nawiązywaniu współpracy menedżerowie oraz centralna lokalizacja, najlepiej w centrum handlowym, niedaleko siedziby *Centrelink* oraz innych PAZ.

Niestety, nie ma jeszcze publikacji na temat doświadczeń niekomercyjnych PAZ w trzeciej rundzie. Można się tutaj spodziewać pewnych zmian, gdyż zmienił się sposób finansowania usług. Jak wiemy, liderami rynku są właśnie niekomercyjne organizacje pozarządowe o charakterze religijnym.

Podsumowując, w pierwszych dwóch rundach niekomercyjne PAZ doświadczyły wielu problemów związanych z jednej strony z brakiem umiejętności dopasowania się do nowego, konkurencyjnego otoczenia, a z drugiej strony ze strukturalnymi niedociągnięciami reformy. Do strukturalnych niedociągnięć zaliczyć należy: niefortunnie sformułowany cel (umieszczenie w zatrudnieniu i ograniczenie wydatków budżetowych z pominięciem innych aspektów), zniszczenie atmosfery współpracy między PAZ, odwrócenie orientacji z bezrobotnego na pracodawcę.

W rezultacie, wiele małych i wąsko wyspecjalizowanych PAZ podupało lub upadło. Niektóre zdołały znaleźć inne źródła finansowania, np. ze środków rządu stanowego, które otrzymują w formie grantów. Wszystkie niekomercyjne PAZ doświadczają rozdarcia między chęcią niesienia pomocy i przyczynienia się do ogólnego dobra społecznego oraz pragnieniem utrzymania się na rynku. Założenie, że jakość usług świadczonych przez PAZ wzrośnie, nie sprawdziło się w mniemaniu niekomercyjnych organizacji. Przyznają one jednak, że oceniają to na podstawie swojej działalności, a można założyć, że ze względu na swój misyjny charakter zawsze starały się świadczyć usługi wysokiej jakości. Wyniki osiągnięte przez małe niekomercyjne PAZ przed trzecią rundą były dosyć słabe, w przeciwieństwie do dużych niekomercyjnych organizacji, często związanych z kościołem, które bardzo dobrze odnalazły się na nowym rynku.

Jako największy problem niekomercyjne PAZ podawały jednak to, że po części musiały zrezygnować z ideałów i misyjnego aspektu działalności, skoncentrować się na przetrwaniu w biznesie i pozyskiwaniu wystarczających funduszy.

Efektywność systemu

Z wywiadów przeprowadzanych z beneficjentami usług zatrudnienia w Australii wynika, że nastąpił wyraźny wzrost efektywności systemu rozumiany jako uzyskiwanie lepszych rezultatów przy niższych cenach niż sprzed reformy. Z kolei z badań przeprowadzonych na grupie kontrolnej wynika, że zwiększenie szans na znalezienie zatrudnienia wskutek zmiany systemu było marginalne. Natomiast nastąpił znaczny spadek kosztów usług reintegracyjnych. W połowie lat 90. koszt obsługi jednego beneficjenta wahał się pomiędzy 10.000 \$ a 16.000 \$, a po wprowadzeniu reformy spadł do poziomu 5.000\$ - 6.000\$.

Według australijskiego Ministerstwa Pracy i Stosunków Pracy, reforma spowodowała wzrost jakości świadczonych usług zatrudnienia, zwłaszcza dzięki systemowi zapłaty zależnej od rezultatów oraz nałożeniu minimalnych warunków odnośnie jakości usług.

Wprowadzenie wolnego rynku dla usług zatrudnienia, okazało się być stymulatorem rozwoju usług innowacyjnych, mimo że nie powstały żadne odpowiednie programy dla usług nowatorskich. Umożliwiły to relatywnie długie kontrakty (w takim czasie mogły się zwrócić inwestycje w rozwój nowych usług) oraz konieczność osiągania coraz lepszych rezultatów i odróżniania się od konkurentów.

Konkluzje

Ogólne tendencje na rynku usług zatrudnienia w Australii podobne są do tych, które wystąpiły w Holandii. Przede wszystkim nastąpiła koncentracja, tj. rynek zdominowały duże PAZ, podczas gdy wiele mniejszych organizacji nie wytrzymało konkurencji. Ponadto, obserwuje się konwergencję zachowań i działań podejmowanych przez PAZ. Niekommercyjne nabierają nieco biznesowego podejścia, podczas gdy komercyjne zorientowały się na potrzeby i cele społeczne.

Zmiany zachodzące w australijskim systemie kontraktowania usług zatrudnienia są zdecydowanie wolniejsze niż w przypadku Holandii. Wynika to z pewnością z dłuższego czasu trwania kontraktów. Z jednej strony daje to poczucie stabilności PAZ należącym do *Job Network* (czego brakowało PAZ holenderskim), a z drugiej strony spowalnia możliwość naprawy błędów i dokonywania korekty systemu. Jednak relatywna stabilność na rynku odbywa się kosztem konkurencyjności, która zwłaszcza w trzeciej rundzie została znacznie zachwiana. W przeciwieństwie do holenderskiej marki *Borea*,

Star Rating System ma w Australii wpływ na kierowanie beneficjentów do danych PAZ oraz przydział kontraktów w kolejnej rundzie.

Wprowadzona reforma została pozytywnie oceniona przez Ministerstwo Pracy i Stosunków Społecznych. Wskazywało ono na wzrost jakości i efektywności usług. Przeciwnego zdania są PAZ, zarówno komercyjne jak i niekomercyjne, które wskazują na manipulację danymi. Ministerstwo porównuje bowiem wyniki osiągnięte po wprowadzeniu reformy z wynikami z roku 1997, kiedy CES redukowało poziom zatrudnienia i ogólnie wycofywało się z rynku.

W rzeczywistości PAZ wskazują na spadek jakości wywołany niedofinansowaniem usług. Niedobór środków przyznawanych w ramach *Job Network* przerzucał część odpowiedzialności finansowej na samorządy lokalne, które pokrywały straty ponoszone przez *Employment National* i inne samorządowe instytucje obecne na rynku usług zatrudnienia, na rząd stanowy, który organizował kursy szkoleniowe, oraz na personel PAZ, pracujący nadprogramowo i w stresie.

Ponadto, niekomercyjne PAZ zwracają uwagę na dwa powstałe problemy: (1). cel świadczenia usług został przeniesiony z pomocy bezrobotnemu i wyjściu naprzeciw jego indywidualnym potrzebom do umieszczenia za wszelką cenę w zatrudnieniu i ograniczenia obciążeń budżetowych, (2). przeniesienie centrum uwagi z osoby bezrobotnej na pracodawcę – jako wynik rywalizacji o informacje o nowych miejscach pracy.

Jednak istnieją bardzo pozytywne zmiany, które wniosła reforma. Przede wszystkim został osiągnięty jeden z głównych celów deregulacji, mianowicie spadek kosztów usług zatrudnienia z 10.000 \$ - 16.000 \$ na osobę w połowie lat 90., do 5.000 \$ - 6.000 \$ w 1998 roku. Ponadto, wzrosła efektywność rozumiana jako zdolność motywowania bezrobotnych do intensywnych poszukiwań. Wzajemne Zobowiązania jasno określały, na czym taka aktywna partycypacja danej osoby ma polegać, na co ona sama się pisemnie zgodziła. Dawało to mocne podstawy do zastosowania finansowych kar, jeśli dana osoba nie wywiązywała się z uzgodnionych zobowiązań. System kar jest, według niekomercyjnych PAZ, stosowany na dużą skalę, dzięki czemu środki wydawane na bezrobotnych niezainteresowanych aktywnym poszukiwaniem pracy uległy znacznemu ograniczeniu.

Australia podjęła także próbę wyeliminowania problemu „parkowania”. Konto Poszukującego Pracy jest cie-

kawym rozwiązaniem tego problemu. Zawarte w nim środki mogą być wydane wyłącznie na potrzeby danej osoby, a więc „parkowanie” nie przyniosłoby PAZ żadnych korzyści. Ponadto, na samym początku trajektorii PAZ muszą podpisać z klientem uzgodniony plan działania, z którego są później rozliczane.

Podobnie jak w Holandii, pozytywnym elementem systemu jest możliwość wykorzystania pomocy wąsko specjalistycznych organizacji, będących podwykonawcami.

Wreszcie, o ile w Holandii narzekano na brak innowacyjności, w Australii została ona zauważona jako efekt reformy. Szczególnie pozytywne opinie dotyczą pod tym względem usługi *Work for the Dole*. Praca wolontarystyczna na rzecz niekomercyjnych organizacji pozarządowych lub lokalnych instytucji samorządowych okazuje się bardzo skuteczną metodą aktywizacji bezrobotnych oraz podniesienia ich kapitału społecznego. Przyczynia się także do ogólnego dobrobytu społecznego, przez co daje obopólne korzyści. Innowacyjne metody pozwoliły także niektórym małym PAZ utrzymać się na rynku.

Dla niekomercyjnych organizacji pozarządowych reforma przyniosła różne zmiany. Te mniejsze doświadczyły wielu problemów z adaptacją do biznesowego otoczenia, a także ponoszeniem ryzyka oraz zapewnieniem sobie płynności finansowej. Wiele z nich tej próby nie przetrwało i musiały ograniczyć swoją działalność (ze szkodą dla społeczeństw lokalnych) lub poszukać alternatywnych źródeł finansowania. Duże niekomercyjne PAZ całkiem dobrze odnalazły się na nowym rynku, podobnie jak te, które już wcześniej wprowadziły biznesową „orientację” z zachowaniem niekomercyjnego charakteru. Sukces religijnych niekomercyjnych organizacji, które zdobyły duży udział w rynku, a jedna z nich pozycję lidera, można tłumaczyć dwojako: szeroko rozbudowaną sieć infrastruktury oraz, prawdopodobnie, dostępem do alternatywnych źródeł finansowania.

Ponadto, wszystkie niekomercyjne organizacje bardzo ubolewały nad utratą partnerskich stosunków z innymi PAZ oraz instytucjami samorządowymi. Według nich, współpraca miała ważny wpływ na efektywność systemu, poczucie wspólnego celu oraz ogólnie dobrą atmosferę. W dniu dzisiejszym większość PAZ strzeże tajniki swojej działalności przed konkurencją i bardzo niechętnie pomaga pozostałym.

Z doświadczenia niekomercyjnych PAZ płyną następujące wnioski. Po pierwsze, należy zawczasu przygotować się do działalności w otoczeniu biznesowym – poznać mechanizmy działania, sposoby budowania strategii, konkurencję. Te niekomercyjne PAZ, które jeszcze przed 1998 rokiem „zorientowały się” na biznes, wypadły znacznie lepiej.

Ponadto, małe, niekomercyjne organizacje powinny zastanowić się, czy są w stanie utrzymać płynność finansową (czy mają wystarczające rezerwy) i jeśli nie, rozjeźrzeć się za alternatywnymi źródłami dochodu lub znaleźć sobie niszę w rynku dla wąsko wyspecjalizowanych podwykonawców. Kolejną możliwością jest tworzenie ofert partnerskich wspólnie z innymi mniejszymi PAZ (np. bliskimi współpracownikami sprzed reformy), co w Australii udało się nielicznym. Generalnie zjawisko utraty wzajemnego zaufania i separacji od wcześniejszych sieci współpracy jest dosyć negatywnym zjawiskiem, działającym ze szkodą szczególnie dla niekomercyjnych PAZ, których bogactwo polegało przed reformą właśnie na wiarygodności, chęci niesienia wszystkim pomocy – także innym PAZ – oraz poczuciu wspólnego celu. Trudno powiedzieć, czy można się przed tym uchronić w warunkach konkurencji, ale chyba warto zawczasu porozmawiać o ewentualnych wspólnych przedsięwzięciach – jeszcze zanim dane organizacje staną się dla siebie konkurentami.

Wreszcie, niekomercyjne PAZ muszą liczyć się z faktem, że niejednokrotnie doświadczą dylematów moralnych, co może być frustrujące. Niestety, taka jest cena, jaką całe społeczeństwo musi zapłacić za liberalny rynek.

Bibliografia:

- Abello, D., Eardley, T., MacDonald, H., *Is the Job Network benefiting disadvantaged job seekers? Preliminary evidence from a study of non-profit employment services*, Discussion paper no. 111, The Social Policy Research Centre, University of New South Wales, SPRC 2001.
- Abello, D., MacDonald, H., *Job Network: Changing Community Sector Values*, The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs, Volume 3, Number 1: July 2002, pp 51 – 63.
- Bruttel, O., *Contracting-out the Public Employment Service and the consequence for hard-to-place jobseekers: Experiences from Australia, the Netherlands and the UK*, Paper for the Second Annual ESPAnet Conference, University of Oxford, 2004 en Werkgelegenheid H.A.L. van Hoof.
- Dockery, A.M., *The Job Network: A Unique Australian Experiment in the Delivery of Employment Services*, The Centre for Labour Market Research & School of Economics and Finance, Curtin University of Technology, 1999.
- Eardley T., *Mutual Obligation and the Job Network: the effect of competition on the role of non-profit employment services*, Australian Journal of Employment Issues, 37 (3), 301 – 314, 2002.
- Genabeek, van J., Groot, I., Zwinkels, W.S., *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, Raad voor Werk en Inkomen, 2004.
- Wherrett, A., *Job Network: A Bold Step into the Future*, Onyva Pty Ltd, 1999.



Rozdział 5: Dania

W 2002 roku w Danii rozpoczęły się prace nad wprowadzeniem reformy rynku usług zatrudnienia, która miała polegać na częściowym sprywatyzowaniu tego rynku. Reforma była później wprowadzana pod nazwą „Więcej ludzi w zatrudnieniu” (*More people into employment*). Kontraktowanie usług zatrudnienia w Danii zostało zorganizowane na podstawie doświadczeń holenderskich.

Bliskie kontakty z Holendrami są odzwierciedlone w budowie systemu kontraktowania usług zatrudnienia w Danii. Z jednej strony, nabywcami na rynku są PSZ, mające czternaście centrów w całym kraju. PSZ odpowiedzialne są za udostępnianie bezrobotnym pobierającym zasiłek dla bezrobotnych takich usług jak: pośrednictwo pracy oraz szkolenia. Obok tego udostępniają niewielką ilość usług służących promocji zatrudnienia wśród niepełnosprawnych na rynku pracy pobierających zasiłek. Z drugiej strony, nabywcami usług zatrudnienia są samorządy lokalne (gminy), których jest w Danii dwieście siedemdziesiąt jeden. Samorządy są odpowiedzialne za pośrednictwo pracy, szkolenie oraz reintegrację osób chorych pobierających zasiłek oraz innych osób ze społecznymi lub zdrowotnymi problemami.

W zarządach PSZ zasiadają przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców, samorządów oraz prowincji. Z kolei, gminy korzystają z doradztwa partnerów społecznych, lekarzy, organizacji osób niepełnosprawnych oraz innych związanych z ich klientami.

W ostatnich latach nastąpiła harmonizacja segmentów rynku usług zatrudnienia podzielonych według nabywcy, tj. na segment samorządowy oraz PSZ. Oba rodzaje instytucji oferują takie same usługi, mianowicie: pośrednictwo pracy, kształcenie zawodowe, edukację dla dorosłych, naukę zawodu poprzez wykonywanie pracy, pracę wolontarystyczną bądź nieodpłatną oraz rehabilitację na rynku pracy. W Danii istnieje tendencja przechodzenia od programów aktywujących na rzecz częstych kontaktów bezrobotnego z odpowiednią PAZ, PSZ czy samorządem. Ponadto, gminy zobowiązują wszystkich swoich beneficjentów do zdobycia doświadczenia poprzez pracę na rzecz publicznych instytucji lokalnych za raczej niskie wynagrodzenie. Osoby niegodzące się na to, nie mogą liczyć na pomoc w znalezieniu pracy.

Zarówno PSZ, jak i gminy już od jakiegoś czasu zlecają wykonanie usług zatrudnienia (pojedynczych usług

lub całych programów reintegracyjnych) na zewnątrz. Nie mają one doświadczenia z przetargami publicznymi, jednak mają pewne doświadczenie w zlecaniu usług na zewnątrz, np. przy realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych. W związku z tym, reforma rynku usług zatrudnienia z 2003 roku przyniosła jedynie intensyfikację procesu prywatyzacyjnego. Funkcjonuje zasada, że PSZ muszą kupić usługi zatrudnienia na prywatnym rynku za łączną kwotę 66.000 €. Dla samorządów kwota ta wynosi 200.000 €. Reforma miała zagwarantować usługi wyższej jakości przy niższych kosztach. Główne założenia nowego systemu opierają się na przejrzystości rynku, wolnej konkurencji, mechanizmach rynkowych, intensywniejszej współpracy między prywatnymi i publicznymi usługodawcami, systemie płatności opartym na rezultatach oraz większym nacisku na osiągnięcie rezultatów. Najbardziej problematyczna okazała się współpraca między prywatnymi i publicznymi usługodawcami. Na początku reformy PAZ doświadczyły nieprzyjemnej postawy urzędników gmin i PSZ, którzy postrzegali PAZ bardziej jak konkurentów niż partnerów.

Wprowadzenie reformy było poprzedzone konsultacjami z placówkami PSZ oraz gminami dotyczącymi tego, które usługi mogłyby być sprywatyzowane. Wynikało z nich, że PAZ powinny świadczyć raczej proste, standardowe usługi (usługi innowacyjne, daleko zindywidualizowane dla tzw. trudnych beneficjentów miały być nadal świadczone przez instytucje publiczne). Reforma nie była tak zdecydowana jak w Holandii czy Australii. Ani PSZ, ani samorządy nie mają obowiązku zlecenia wszystkich usług PAZ. Nie nastąpiło także oddzielenie instytucji realizującej przetargi od świadczenia jakichkolwiek usług. W rzeczywistości reforma przyniosła większe możliwości kontraktowania usług na rynku prywatnym, a tylko w niektórych sytuacjach (najczęściej wówczas, gdy prywatna oferta jest zdecydowanie bardziej atrakcyjna niż oferta instytucji publicznej) zmusza odpowiednie instytucje do zlecenia danych usług na zewnątrz. W ocenie porównawczej wykonawców publicznych i prywatnych pomaga publikowanie, tzw. kontrolnej oferty przez instytucję publiczną razem z przetargiem. PAZ mogą wówczas ocenić, czy są w stanie złożyć ciekawszą propozycję.

Organizacja przetargu

Organizator przetargu, tj. PSZ lub samorząd, najpierw decyduje, które z usług zatrudnienia należy/można zle-

cić na zewnątrz, a następnie zaprasza PAZ do złożenie oferty. Reguły dotyczące przetargu opierają się na przepisach unijnych o przetargach publicznych.

Dodatkowo obowiązują pewne krajowe zasady, mianowicie:

- Zlecenie usług zatrudnienia na zewnątrz nie może odbywać się kosztem miejsc pracy dla personelu zleceniodawców, jeśli tylko instytucje, do których należą także świadczą te usługi;
- Świadczone usługi muszą być zgodne z krajowym prawem dotyczącym zatrudnienia i innymi adekwatnymi przepisami;
- Organizacje publiczne będące zleceniodawcami nie mogą kupować usług na prywatnym rynku, jeśli posiadają długi w stosunku do skarbu państwa;
- W zasadzie każda PAZ może złożyć swoją ofertę.

W Danii nie ma stałych, z góry wiadomych terminów ogłaszania przetargów. Udział w przetargu nie wiąże się z żadnymi dodatkowymi opłatami administracyjnymi. Jedyne koszty są związane z przygotowaniem ofert. Dotyczą one zawartości programów reintegracyjnych/konkretnych usług, które mają być świadczone danym grupom docelowym. Usługi zawierają takie elementy jak: (1). pośrednictwo pracy, (2). pomoc w poszukiwaniu ofert pracy, (3). szkolenie umiejętności poszukiwania pracy, (4). szkolenia zawodowe i inne, oraz (5). umieszczanie w zatrudnieniu (*job placement*).

Z założenia pomoc w reintegracji z rynkiem pracy powinna być dostępna dla wszystkich bezrobotnych i niepełnosprawnych bez względu na fakt posiadania (lub nie) zasiłku. Grupy docelowe są ustalane na podstawie indywidualnych cech klientów, takich jak wykształcenie czy doświadczenie zawodowe. Ponadto, klienci gmin są klasyfikowani na podstawie długości trwania bezrobocia oraz fizycznych, psychicznych lub społecznych problemów, z jakimi się borykają. Niestety, w Danii nie istnieje żadna uniwersalna klasyfikacja beneficjentów usług zatrudnienia. Informacje zbierane o beneficjentach przez samorządy są znacznie bardziej szczegółowe, podczas gdy informacje, którymi PSZ dysponuje często są powierzchowne i niewystarczające.

Również kryteria selekcji nie są uniwersalne. Standardowo opierają się one na takich elementach jak: cena, jakość, elastyczność, doświadczenie oraz gotowość do współpracy ze zleceniodawcą. Kontrakty zawarte z PAZ określają dokładnie usługi, na które opiekują, liczbę klientów, sposoby i warunki płatności, spodziewane rezultaty i sankcje. Organizator przetargu odpowiedzialny jest za skierowanie odpowiedniej ilości be-

neficientów do danego PAZ. Grupy klientów tworzone są na podstawie stopnia oddalenia od rynku pracy.

Ceny, sposoby płatności oraz ewaluacja wyników

Sposoby płatności za usługi zatrudnienia w Danii są zazwyczaj mieszanką stałych kwot z cenami uzależnionymi od rezultatów. Świadczenie usług tylko najtrudniejszym grupom jest związane wyłącznie ze stałymi stawkami, a najłatwiejszym grupom – ze stawkami całkowicie zależnymi od rezultatów. Pozytywny rezultat rozumiany jest jako umieszczenie w zatrudnieniu lub w placówce edukacyjnej, do której bezrobotny lub niepełnosprawny uczęszcza w trybie dziennym. Zatrudnienie musi najczęściej trwać od trzech do sześciu miesięcy, aby liczyć się jako dobry rezultat.

Dla samorządów bardzo ważna jest możliwość osiągnięcia dobrych wyników przy niższych kosztach niż gdyby same świadczyły usługi, ponieważ pozwala im zaoszczędzić pieniądze z budżetu lokalnego na zasiłkach. Mniejszą uwagę do cen przykładają PSZ, które relatywnie często zlecają drogie i mniej efektywne usługi, np. szkolenia.

Tam, gdzie zgłoszony przez PAZ pozytywny wynik daje podstawę do zapłaty, zleceniodawcy sprawdzają, czy rzeczywiście został osiągnięty dobry rezultat. W Danii nie funkcjonuje monitorowanie wyników przez niezależną organizację.

Struktura i rozwój rynku

Według szacunków w 2004 roku w przetargach publicznych uczestniczyło w Danii około stu – stu pięćdziesięciu PAZ. Usługi zatrudnienia są świadczone zarówno przez duże, jak i małe organizacje. Nie wszystkie PAZ są komercyjne. W przetargach biorą udział także niekomercyjne organizacje pozarządowe i związki zawodowe. Istnieje tendencja, że im bardziej płatności uzależnione są od rezultatów, tym mniej PAZ bierze udział w przetargu. Na rynku obserwuje się dużą różnorodność usług, a także spore rozbieżności w cenach za zbliżone usługi.

PSZ postanowiły ustawić minimalny limit usług zleczanych na zewnątrz w publicznych przetargach na 15% (inne źródło mówi o 10%). Gminy nie wprowadzały żadnych limitów, lecz w praktyce częściej zlecają świadczenie usług PAZ – od 20% do 50% usług.

Ciekawostką w Danii są firmy sprzątające, które działają także jako PAZ. Właściwie specjalizują się one w selekcji i rekrutacji bezrobotnych do pracy w ich własnych strukturach z obopólną korzyścią bezrobotnych, którzy znajdują zatrudnienie i samych firm, mających problemy ze znalezieniem personelu. Niektóre z tych firm przyjmują nawet zlecenia od innych przedsiębiorstw, aby dokonały selekcji, rekrutacji oraz przygotowania do pełnienia danych funkcji.

Regulacja rynku usług zatrudnienia odbywa się w Danii pośrednio, poprzez formuły kontraktów. Ponadto, niektóre gminy preferują określone PAZ, z którymi współpraca ma długą tradycję. Istnieją PAZ, które w ramach partnerstwa składają wspólną ofertę. Zawierają one około 10% kontraktów zleconych drogą przetargów. Niektóre PAZ wyspecjalizowały się w świadczeniu usług danej grupie docelowej lub usług określonego rodzaju. Niemniej, wąsko wyspecjalizowane PAZ nie grają na rynku usług zatrudnienia zbyt dużej roli.

Konkluzje

Trudno ocenić efektywność rynku usług zatrudnienia po wprowadzeniu reformy, gdyż minęło stosunkowo mało czasu. Samorządy, które miały relatywnie duże doświadczenie w zlecaniu usług na zewnątrz, twierdzą, że reforma raczej nie spowodowała zmniejszenia liczby osób pobierających zasiłek. Jednak instytucje obu rodzajów, gminy i PSZ, są zgodne, że częściowa prywatyzacja rynku doprowadziła do wzrostu jakości i efektywności usług świadczonych przez instytucje publiczne. Ponadto, pierwsze doświadczenia pokazały, że krótkie kontrakty oznaczają relatywnie drogie usługi z powodu wysokich stałych kosztów administracyjnych.

Rynek usług zatrudnienia w Danii jest bardzo zdecentralizowany, zwłaszcza w porównaniu z Australią czy Holandią. Prawdopodobnie jest to przyczyną problemów z ustaleniem wspólnej terminologii czy szczegółowym opisaniem kontraktowanych usług. Jest zaskakujące, że usługi zlecane PAZ są raczej podstawowe i łatwe do wykonania (PAZ zostały określone jako surowce – *raw resources*). Przeczy to idei wnoszenia innowacji

na rynek przez prywatnych usługodawców. Skoro jednak doświadczenia innych krajów pokazały, że prywatyzacja niekoniecznie sprzyja nowatorstwu, a czasem wręcz temu przeszkadza, być może to właśnie Duńczycy mają rację.

Duński rynek usług zatrudnienia jest dosyć specyficzny poprzez udział partnerów społecznych w zarządzaniu tym rynkiem. Inne nowości to obowiązek pracy na rzecz lokalnych instytucji publicznych obejmujący wszystkie osoby korzystające z pomocy gmin oraz duże firmy sprzątające, które znalazły dla siebie niszę na rynku.

Wydaje się, że częściowa tylko prywatyzacja rynku usług zatrudnienia ma swoje zalety. Z jednej strony stymuluje instytucje publiczne do podnoszenia jakości swoich usług, z drugiej dopuszcza konkurencję i prywatne firmy na rynek. Jednocześnie pozwala na niejaką korektę zjawisk typowych dla środowiska biznesowego. W Danii nie nastąpiła koncentracja na dużą skalę. Radzą sobie tutaj i małe, i duże PAZ, a usługodawcy mogą nie tylko koncentrować się na cenach i umieszczaniu w zatrudnieniu, lecz także na długotrwałej skutecznej pomocy potrzebującym. Zwłaszcza w przypadku grup najtrudniejszych, dla których stawki nie są zależne od rezultatów.

W takiej „łagodniejszej” formie prywatyzacji łatwiej odnaleźć się niekomercyjnym PAZ. Konkurencyjność w Danii nie niszczy zjawiska partnerstwa między różnymi organizacjami tak jak w Australii. Samorządy pozwalają sobie na preferencje wobec PAZ, z którymi wcześniej blisko współpracowały. Niekomercyjne organizacje nie muszą budować swojej pozycji zupełnie od nowa w mniej przyjaznym, bo konkurencyjnym, otoczeniu. Jednocześnie, podobnie jak w Australii i Wielkiej Brytanii, umożliwiają pracę wolontarystyczną tym, którzy chcą w ten sposób zwiększać swoje szanse na rynku pracy.

W Danii reforma została przeprowadzona na tyle niedawno, że brakuje bardziej wnikliwych analiz rynku usług zatrudnienia tego kraju, tym bardziej w nawiązaniu do sytuacji, w jakiej znalazły się niekomercyjne organizacje pozarządowe.

Bibliografia:

Bredgaard, T., Larsen, F., Moller, L.R., *Contracting-out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis*, Center for Labour Market Research at Aalborg University, 2005.

Genabeek, van J., Groot, I., Zwinkels, W.S., *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, Raad voor Werk en Inkomen, 2004.



Rozdział 6: Wielka Brytania

Pomysł prywatyzacji usług tradycyjnie świadczonych przez publiczne instytucje wprowadził w Wielkiej Brytanii rząd Margaret Thatcher. Jednak pierwsze niepewne kroki ku prywatyzacji poczyniono dopiero w 1987 roku, kiedy postanowiono stymulować i wspierać pracę organizacji wolontarystycznych w sektorze opieki społecznej. Nowe regulacje pozwalały rządowi subsydiować takie organizacje bez zgody czy jakichkolwiek uzgodnień z rządami niższego szczebla. Towarzyszyło temu ogólne przekonanie, że organizacje wolontarystyczne są elastyczne i mają duży potencjał innowacyjny, podczas gdy publiczne instytucje są za bardzo zbiurokratyzowane.

Pierwszy przetarg na świadczenie pomocy społecznej miał miejsce w 1993 roku. W przetargu tym niekomercyjne organizacje pozarządowe konkurowały o kontrakty z prywatnymi, komercyjnymi firmami. Jednocześnie zapoczątkowano quasi-rynek, na którym oddzielono instytucje organizujące przetargi od usługodawców. Zwiększenie swobody klientów w wyborze usługodawcy miało uzasadniać wprowadzenie zasad rynkowych.

Organizacje wolontarystyczne cieszyły się dużym poparciem także w ramach świadczenia usług bezrobotnym. Już w latach 80. budżet państwa był ważnym źródłem finansowania dla organizacji wolontarystycznych oraz instytucji edukacyjnych na poziomie szkoły średniej oraz wyższej, kształcących bezrobotnych.

Pod koniec lat 80. stopa bezrobocia spadła, a polityka zatrudnienia skoncentrowała się na bezrobotnych długotrwale. W Anglii i Walii powstała sieć osiemdziesięciu niezależnych placówek szkoleniowych dla bezrobotnych (*Training and Enterprise Councils* – TEC). TEC były zarządzane głównie przez ludzi ze świata biznesu. Podobna sieć powstała w Szkocji (*Local Enterprise Companies* – LEC). TEC i LEC kupowały szkolenia dla bezrobotnych od organizacji wolontarystycznych, a także prywatnych firm i publicznych instytucji. W połowie lat 90. dwie trzecie zakupionych przez TEC szkoleń była organizowana przez firmy prywatne, 1/5 przez organizacje wolontarystyczne, najczęściej wywodzące się z sektora charytatywnego, a reszta przez instytucje publiczne. Szkolenia kupowane w ramach TEC i LEC stanowiły programy dla młodzieży, kursy zawodowe oraz miejsca pracy powiązane z nauką zawodu.

W 2001 roku TEC i LEC zostały zastąpione przez nowe programy. W celu koordynacji całego systemu stworzono publiczną instytucję – *Jobcentre Plus*, która jako

pierwsza ma kontakt z bezrobotnym. Tutaj udostępnia się chętnym bazę wakatów oraz świadczy podstawowe usługi pośrednictwa pracy. Ponadto, w *Jobcentre Plus* następuje rejestracja osób bezrobotnych, a także jest składany wniosek o przyznanie zasiłku. Personel *Jobcentre Plus* przeprowadza wstępny wywiad z bezrobotnym, na podstawie którego są oceniane uprawnienia do zasiłków (także socjalnych). Jednak ostateczną decyzję o przyznaniu zasiłków podejmuje osobna organizacja – *Benefits Agency*. Oprócz tego, *Jobcentre Plus* porozumiewa się z bezrobotnymi na temat ich programu reintegracyjnego, w którym określa się rodzaj pracy, jakiej poszukuje bezrobotny oraz gotowość bezrobotnego do podjęcia działań zmierzających do znalezienia odpowiedniego zatrudnienia. Następnie, beneficjent jest kierowany przez doradcę personalnego do odpowiedniego programu.

Poszczególne programy są zarządzane i częściowo realizowane przez publiczne instytucje partnerskie, które w zróżnicowanym stopniu zlecają świadczenie usług zatrudnienia PAZ. Największy zasięg i zakres ma program *New Deal*. Jego celem jest przesuwanie osób z korzystania z zasiłków do zatrudnienia (*welfare to work*). Z jednej strony, reguluje on dostęp młodzieży do usług zatrudnienia. Kategoria młodzieży obejmuje osoby w wieku od osiemnastu do dwudziestu czterech lat, które mają obowiązek partycypacji w programie *New Deal*, jeśli są bezrobotne przez sześć miesięcy lub więcej. Wówczas, jeśli po czterech miesiącach nadal nie mają pracy, muszą zaakceptować jedną z czterech opcji: (1). pracę (w tym pracę subsydiowaną), (2). kontynuację edukacji lub szkolenia, (3). umieszczenie w zatrudnieniu w organizacji wolontarystycznej lub (4). uczestnictwo w programie „*Environment Task Force*”, mającym na celu poprawienie zatrudnialności i nabycie cech cenionych przez pracodawców poprzez pracę na rzecz środowiska. Z drugiej strony, w ramach programu *New Deal* usługi zatrudnienia są oferowane również długotrwale bezrobotnym w wieku dwudziestu pięciu lat i więcej, którzy nie mają pracy przez co najmniej dwa lata.

Obok *New Deal* powstały także inne programy, takie jak: Strefy Zatrudnienia (*Employment Zones*), *Progress2Work*, *Tailored Pathways* oraz *New Deal Innovation Fund*. Dla potrzeb naszego raportu najciekawsze są Strefy Zatrudnienia – program powstał w 2000 roku i przeznaczony dla bezrobotnych powyżej dwudziestego piątego roku życia, posiadający bardzo nietypowy sy-

stem płatności za usługi zatrudnienia realizowane przez PAZ. System kontraktowania w Strefach Zatrudnienia został opisany w dalszej części rozdziału.

Oprócz programów dla bezrobotnych, istnieje cały szereg programów, dzięki którym dostęp do usług zatrudnienia mają osoby niepełnosprawne na rynku pracy. Pośrednictwem pracy dla osób niepełnosprawnych na rynku pracy pobierających zasiłek, zajmują się w ramach programu *New Deal* specjaliści oraz przygotowane do tego PAZ. Następnie, już od późnych lat 50. rząd subsydiował organizacje wolontarystyczne oraz lokalne instytucje publiczne, które realizowały program *WORKSTEP*, pomagający niepełnosprawnym na rynku pracy. Dopiero od 2001 roku kontrakty na świadczenie usług zatrudnienia niepełnosprawnym są przydzielane poprzez publiczne przetargi, w których mogą brać udział także PAZ. Ponadto, funkcjonuje program *Work Preparation*, w ramach którego organizowane są krótkie (średnio sześć tygodni) szkolenia dla niepełnosprawnych. Szkolenia są realizowane zarówno przez organizacje wolontarystyczne, jak i komercyjne PAZ.

Celem (częściowej) prywatyzacji usług zatrudnienia dla niepełnosprawnych było zwiększenie ich dostępności z geograficznego punktu widzenia oraz możliwości wyboru dla klientów. Ponadto, w ten sposób chciano zmniejszyć bariery instytucjonalne oraz lepiej dopasować usługi do lokalnych potrzeb.

Przetargi

Przetargi na realizację zadań w ramach programów, do których *Jobcentre Plus* kierują swoich beneficjentów składają się z dwóch rund. W pierwszej uczestnik przetargu musi wykazać, że spełnia organizacyjne i jakościowe kryteria, takie jak: utrzymywanie stosunków z pracodawcami, możliwości zawierania partnerstw z innymi organizacjami oraz realizowanie usług według odpowiednich regulacji. W drugiej rundzie jedynym kryterium wyboru jest jakość.

Przetargi realizowane są regionalnie. Pytania o ofertę najczęściej dotyczą specyficznych działań (inicjatyw) lub części istniejących programów. Trudno określić, ile przetargów odbywa się rocznie, gdyż ilość programów, a co za tym idzie – przetargów, jest różna. Często kontrakty w ramach danego programu są przedłużane, podczas gdy dla innych programów rozpisuje się nowe przetargi. W 1998 roku najwięcej uczestników przetargu otrzymało kontrakty na trzy lata (1998 – 2000). Następnie zostali oni poproszeni o przesłanie kolejnej

oferty w celu przedłużenia kontraktów o kolejne dwa lata.

Reguły dotyczące sposobu realizacji przetargów są zgodne z brytyjskimi, europejskimi oraz międzynarodowymi, określonymi przez Światową Organizację Handlu, przepisami o przetargach publicznych. Niemniej, w praktyce każdemu programowi reintegracyjnemu odpowiadają nieco inne procedury i kryteria selekcji. Bardzo ogranicza to przejrzystość rynku usług zatrudnienia.

Strefy Zatrudnienia

Program Strefy Zatrudnienia działa tylko w trzynastu regionach (strefach) z wyjątkowo wysoką stopą bezrobocia. Jest on skierowany do bezrobotnych powyżej dwudziestego czwartego roku życia, którzy nie mieli pracy przez co najmniej osiemnaście z dwudziestu jeden ostatnich miesięcy. W latach 2003 i 2004 kontrakty przyznawane PAZ drogą przetargu opiewały na okres od pięciu do siedmiu lat. W zależności od danej strefy (od danego regionu spośród trzynastu) mogą w niej działać od jednego do czterech PAZ (maksymalna liczba zwycięzców przetargów wynosi cztery).

Usługi świadczone w Strefach Zatrudnienia odbywają się etapowo. W okresie pierwszych czterech tygodni **doradca reintegracyjny** (osoba odpowiedzialna za analizę danego przypadku i zarządzanie programem reintegracyjnym) i klient uzgadniają plan działania. W drugim etapie, dane PAZ przejmuje na siebie całkowitą odpowiedzialność za beneficjenta, włącznie z wypłatą zasiłku dla bezrobotnych. Etap ten trwa maksymalnie dwadzieścia sześć tygodni. Jeśli w tym okresie umieszczenie w zatrudnieniu nie powiedzie się, bezrobotny jest kierowany z powrotem do *Jobcentre Plus* i o następny udział w programie Stref Zatrudnienia może starać się dopiero po osiemnastu miesiącach. Trzeci etap trwa do upłynięcia dwudziestu dwóch tygodni od powrotu bezrobotnego do *Jobcentre Plus*, w czasie których PAZ nadal mogą współpracować z bezrobotnym i otrzymać w razie pozytywnego rezultatu wynagrodzenie zależne od rezultatu.

Kilkuletnie doświadczenie pokazało, że powodzenie usług świadczonych w Strefach Zatrudnienia zależy od następujących aspektów:

- dobra relacja między doradcą personalnym a klientem warunkuje zaangażowanie klienta;
- ważnym elementem jest szybkość świadczenia usług bardzo skoncentrowanych na umieszczeniu w zatrudnieniu;

- klient musi być zadowolony z zatrudnienia, w którym został zamieszczony, aby było ono długotrwałe i aby Strefy utrzymały dobrą reputację wśród pracodawców;
- szybkie i elastyczne działanie w razie jakichkolwiek zmian sprawia, że Strefy są dla pracodawców bardziej atrakcyjne, a klienci są bardziej zmotywowani do działania;
- głębsze zrozumienie pracodawców i ich potrzeb kadrowych pozwala na lepsze dopasowanie podaży do popytu;
- zarówno ryzyko (że bezrobotny nie znajdzie zatrudnienia w ciągu dwudziestu jeden tygodni drugiego etapu), jak i premie (w razie wcześniejszego umieszczenia w zatrudnieniu tak, że niewypłacona część zasiłku stanowi dla PAZ dochód) dostępne są w ramach jednej organizacji, co bardzo motywuje.

Istnieją dwie grupy bezrobotnych, w przypadku których Strefy Zatrudnienia okazują się mało skuteczne: (1). osoby z najbardziej poważnymi problemami, takie jak: osoby uzależnione od narkotyków lub alkoholu, albo osoby niepełnosprawne psychicznie, oraz (2). osoby, które mają znikome szanse na znalezienie zatrudnienia, które przynosiłoby im wyższe dochody (nawet w ramach pobierania dodatkowej pomocy finansowej w czasie zatrudnienia) niż te uzyskiwane dzięki zasiłkom.

Większość Stref działa poprzez centralny system kontraktowania. Doradcy personalni zgłaszają w tym systemie potrzeby na konkretne usługi menedżerowi strefy, który utrzymuje stały kontakt z PAZ i negocjuje z nimi ceny. Jednocześnie menedżerowie zbierają informacje o nowych usługach rozwijanych przez PAZ oraz szerzą wiedzę na temat dobrych praktyk.

Za pierwszy etap w 2004 roku PAZ otrzymywały 300 £ za osobę. Następnie, na początku drugiego etapu dostawały kwotę równoważącą łączną średnią wypłatę zasiłku dla bezrobotnych przez okres dwudziestu jeden tygodni. Jednocześnie, PAZ były zobowiązane wypłacać zasiłek beneficjentowi przez cały czas trwania drugiego etapu, czyli maksymalnie dwadzieścia sześć tygodni. Jeśli PAZ zdołała umieścić beneficjenta w zatrudnieniu przed upływem dwudziestu jeden tygodni, pozostałą część środków na zasiłki mogła zatrzymać jako zysk. Jeśli nie uda jej się to w ciągu dwudziestu jeden tygodni, ponosi stratę w wysokości wypłaconych po upływie tego okresu zasiłków. Wreszcie, pozostałe płatności były uzależnione od rezultatów i wynosiły 400 £ za umieszczenie w zatrudnieniu oraz 2.400 £ lub 3.600 £ za umieszczenie w zatrudnieniu na okres co najmniej trzynastu tygodni w strefie, w której pro-

gram realizował tylko jeden PAZ. W strefach z kilkoma działającymi PAZ kwoty te były niższe i wynosiły odpowiednio 2.000 £ oraz 3.000 £. Za pozytywny rezultat w Strefach Zatrudnienia jest uważane zatrudnienie w wymiarze co najmniej szesnastu godzin tygodniowo przez okres co najmniej trzynastu tygodni.

Personel Stref Zatrudnienia słynie z bardzo dobrej znajomości rynku, jego potrzeb a także dostępu do różnego rodzaju usług. Posiada on również szeroką wiedzę na temat skuteczności działań kadry Stref oraz PAZ.

Ewaluacja wyników

Jobcentre Plus zatrudnia menedżerów kontraktów, którzy działają regionalnie. We współpracy z usługodawcami, przygotowują oni regularnie raporty o wynikach. Raporty zawierają rejestrację rezultatów usług zatrudnienia oraz, z mniejszą częstotliwością, ekspertyzę ogólnej sytuacji. Celem sporządzania takich raportów jest otwarty i systematyczny dialog między różnymi uczestnikami rynku usług zatrudnienia, który ma pomagać w ulepszaniu systemu i motywowaniu usługodawców. Daje on usługodawcom sposobność wnoszenia propozycji, dążących do identyfikacji słabych elementów oraz propozycji zmian. Dialog daje również możliwość renegotjowania warunków kontraktu, w tym: długości trwania, cen, ilości trajektorii, itp.

Ponadto, w 2001 roku wprowadzono plan służący gwarancji usług wysokiej jakości. Ważnym elementem tego planu jest samoocena usługodawców, plany rozwoju oraz wymiana informacji o dobrych praktykach. Tym samym jest to pierwsze omawiane w tym raporcie narzędzie instytucjonalne, służące wymianie informacji i doświadczeń między PAZ. Menedżerowie kontraktów z *Jobcentre Plus* kontrolują, czy dany usługodawca podąża zgodnie z przyjętym planem rozwoju. Dodatkowo monitorują oni realizację programów reintegracyjnych.

Rozwój struktury rynku

Rynek usług zatrudnienia w Wielkiej Brytanii jest oceniany jako mało przejrzysty. Indywidualni doradcy personalni z *Jobcentre Plus* narzekają na niedobór informacji o możliwościach reintegracyjnych danych PAZ, ograniczoną możliwość wyboru usługodawców oraz jakość usług. Płatności częściowo uzależnione od rezultatów doprowadziły do „spijania śmietanki”. Wiele PAZ, zwłaszcza mniejszych, boryka się z problemami z płynnością finansową. Ponadto, zwłaszcza w przy-

padku trudniejszych grup bezrobotnych czy niepełnosprawnych, PAZ często narzekały na niewystarczające finansowanie, które nie pokrywa, np. kosztów transportu i innych osobistych kosztów związanych z udziałem w programach reintegracyjnych oraz poszukiwaniem zatrudnienia.

Wyjątkiem wydają się być tutaj Strefy Zatrudnienia, w których osiągnęte wyniki przewyższają te z programu *New Deal*. Ten segment rynku jest postrzegany jako najbardziej przejrzysty. Choć na początku był on mało innowacyjny, z biegiem czasu w ramach Stref Zatrudnienia zaczęto świadczyć usługi bardziej nowatorskie.

Generalnie liczba PAZ na rynku zmalała. *Jobcentre Plus* celowo dążył do ograniczenia liczby usługodawców tak, aby na rynku pozostały tylko duże organizacje. Obecnie na rynku usług zatrudnienia kontraktowanych przez *Jobcentre Plus* w ramach programu *New Deal* działa około sześćdziesięciu organizacji (w tym PAZ).

Z badań przeprowadzonych w 2003 roku wynika, że ilość zlecanych na zewnątrz usług ma tendencję spadkową. Doradcy personalni z *Jobcentre Plus* wolą sami świadczyć niektóre usługi, gdyż podważają jakość usług oferowanych przez PAZ.

Efektywność systemu

Z badań przeprowadzonych w 2003 roku wynika, że reforma systemu, dająca doradcom reintegracyjnym dużą swobodę działania w ramach programów *New Deal* oraz Strefy Zatrudnienia, doprowadziła do zmniejszenia liczby usług zlecanych PAZ. Przyczyną tego stanu rzeczy była wyższa jakość usług świadczonych przez doradców, którzy woleli sami pomóc beneficjentom niż skierować ich do PAZ mających gorsze rezultaty.

Dobre wyniki dawały usługi świadczone w ramach Stref Zatrudnienia – głównie te oferowane przez doradców reintegracyjnych, którzy skuteczność swoich działań w znacznej mierze zawdzięczali zindywidualizowanemu podejściu do beneficjentów. W porównaniu do programu *New Deal*, Strefy Zatrudnienia dają znacznie większe szanse na znalezienie zatrudnienia.

Strefy Zatrudnienia spowodowały także rozwój usług innowacyjnych. O ile na początku działania programu zlecano na zewnątrz realizację wielu standardowych usług, o tyle z biegiem czasu przetargi dotyczyły w coraz większej mierze usług nowatorskich.

Konkluzje

Rynek usług zatrudnienia w Wielkiej Brytanii jest przede wszystkim mało przejrzysty. Za te same programy dla młodzieży i dorosłych odpowiedzialne są różne instytucje. Szersze programy zawierają w sobie sporo pomniejszych, a każdy z nich oznacza nieco inne procedury przetargowania i struktury rynku. Trudno się zorientować, na ile rzeczywiście sprywatyzowany jest rynek usług zatrudnienia. W publikacjach na ten temat pojawia się sformułowanie „prywatyzacja rynku”. Jednocześnie instytucje publiczne nadal mają w nim spory udział.

O pełnej deregulacji na rynku usług zatrudnienia – takiej jak w Holandii czy Australii – można mówić w przypadku Stref Zatrudnienia. Zresztą program ten jest najbardziej efektywny i przejrzysty. Niemniej, kontraktowanie usług nie odbywa się jak w Holandii czy Australii drogą publicznych kontraktów centralnie organizowanych. O przyznaniu zlecenia danej PAZ decydują menadżerowie Stref.

W Wielkiej Brytanii, podobnie jak w Holandii i Australii, nastąpiła koncentracja rynku, przetrwała ograniczona ilość dużych PAZ. Jednak pojawił się tutaj nowy element – koncentracja rynku była zamierzonym celem *Jobcentre Plus*. Ponadto, wystąpiły typowe problemy z płynnością finansową związaną z systemem płatności częściowo uzależnionym od rezultatów, co z kolei sprzyja „spijaniu śmietanki”. Wyjątkowo ryzykowny jest system płatności w Strefach Zatrudnienia, gdzie, paradoksalnie, efektywność, sprawność działania rynku i zadowolenie z systemu są największe ze wszystkich brytyjskich programów. Paradoksalnie, ponieważ doświadczenie innych krajów pokazuje, że zbyt duże obciążenie PAZ ryzykiem finansowym niesie ze sobą raczej negatywne skutki, podobnie jak w Australii.

Zupełnie nowym elementem na rynku usług zatrudnienia badanych krajów jest wymiana doświadczeń i dobrych praktyk między PAZ. W pozostałych krajach PAZ (nawet te niekomercyjne) strzegą swych strategii i dobrych praktyk przed konkurencją. W Wielkiej Brytanii wiedzę o doświadczeniach innych oraz dobrych przykładach szerzą zarówno pracownicy *Jobcentre Plus* (którzy jednak są słabo poinformowani), jak i personel Stref Zatrudnienia. Z pewnością sprzyja to lepszemu, bardziej efektywnemu działaniu całego rynku i ze społecznego punktu widzenia ma niepodważalne zalety.

W wielkiej Brytanii podejście do terminu „długotrwałe zatrudnienie” jest zupełnie inne niż w pozostałych kra-

jach. Trzynastcie tygodni jest okresem satysfakcjonującym na brytyjskim rynku pracy, co z pewnością wynika ze specyfiki tego rynku, który jest bardzo elastyczny i dynamiczny.

Informacje o niekomercyjnych PAZ są w publikacjach dotyczących Wielkiej Brytanii ograniczane do organizacji wolontarystycznych. Są one nie tylko od dawna powszechne w tym kraju, ale również preferowane jako dostawcy usług zatrudnienia. Organizacje wolontarystyczne są wykorzystywane do pełnienia podwójnej roli – usługodawców oraz instytucji, w których bezrobotni (zwłaszcza młodzież) mogą poprawiać swój poziom zatrudnialności poprzez wolontariat.

W Wielkiej Brytanii rynek usług zatrudnienia nie jest całkowicie sprywatyzowany, więc organizacje wolontarystyczne mogą kontynuować sposób działania i zarządzania z okresu sprzed prywatyzacyjnych reform. Kryteria selekcji poszczególnych programów są określone na tyle mgliście, że te organizacje nadal wykorzystują swój innowacyjny i wiarygodny wizerunek, co gwarantuje im dostęp do kontraktów.

Bibliografia:

Bruttel, O., *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam 2004.

Clasen, J., Duncan, G., Eardley, T., Evans, M., Ughetto, P., Oorschot, van W., Wright, S., *Towards 'single gateways'? A cross-national review of the changing roles of employment offices in seven countries*, *Zetischrift für ausländisches und internationales Sozialrecht*, 15, 1, 2001, pp. 43 – 63.

Genabeek, van J., Groot, I., Zwinkels, W.S., *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, Raad voor Werk en Inkomen, 2004.

Hales, J., Taylor, R., Mandy, W., Miller, M., *Evaluation of Employment Zones*, National Centre for Social Research, 2003.



Rozdział 7: Stany Zjednoczone Ameryki

W Stanach Zjednoczonych poszczególne stany mają dużą swobodę w organizacji rynku usług zatrudnienia. Jest on regulowany na trzech poziomach: federalnym, stanowym i lokalnym. System przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, a tym samym upoważnienia do korzystania z publicznie finansowanych usług zatrudnienia jest kierowany przez federalno-stanowy program, przy czym ustalenia dotyczące warunków przyznania zasiłku są dokonywane na poziomie stanowym. Ogólnokrajowy program pomocy bezrobotnym nie funkcjonuje.

Dodatkowo, istnieje program dla bezrobotnych *General Assistance*, który również daje dostęp do publicznie finansowanych usług zatrudnienia. Jednak działa on tylko w trzynastu stanach, a w każdym obowiązują inne warunki i poziomy płatności. Otrzymanie takiej pomocy jest związane z obowiązkami pracy w zamian za świadczenia. Przykładowo, w stanie Nowy Jork pomoc finansowa w ramach *General Assistance* może być przyznawana na okres do dwóch lat. Po tym okresie bezrobotni mogą starać się o *vouchery* na wynajem mieszkania lub zakup wyposażenia mieszkania. Osoby korzystające z pomocy muszą aktywnie poszukiwać pracy przez odgórnie określoną minimalną liczbę godzin w tygodniu. Po dwudziestu ośmiu pierwszych dniach uczestnictwa w programie bezrobotni, którzy nie znaleźli zatrudnienia, automatycznie są kierowani do programu pracy w celu zdobycia doświadczenia (*Work Experience Programme – WEP*), w ramach którego muszą „odpracować” pobierany zasiłek na rzecz instytucji publicznych. Ten wymóg służy bardziej odstraszeniu chętnych do pobierania zasiłku niż wzrostowi ich zatrudnialności (*employability*).

Poszczególne stany posiadają dużą niezależność w regulowaniu rynku usług zatrudnienia i wybieraniu organizacji, które mają te usługi dostarczać, więc udział PAZ w rynku zależy od stanu. Oddzielenie zarządzania programami zatrudnienia od ich realizacji nastąpiło w całym kraju w 1998 roku, w chwili wejścia w życie reformy *Workforce Investment Act*.

Reforma miała przynieść następujące konsekwencje:

- ukierunkowanie usług;
- aktywację i motywację bezrobotnych;
- uniwersalny dostęp do usług;
- wzrost wiarygodności;
- zwiększoną rolę lokalnych rządów oraz sektora prywatnego;
- zwiększenie stanowej i lokalnej elastyczności;
- polepszenie programów dla młodzieży.

Od strony organizacyjnej reforma stworzyła tzw. centra kariery „one-stop” (*One-stop Career Centres*).

W centrach kariery bezrobotni mogą otrzymać usługę pośrednictwa pracy oraz pomocy przy poszukiwaniu pracy, a także informacje o nowych wakatach oraz o dostępie do szerokiej gamy usług zatrudnienia. Ponadto, w centrach kariery są oceniane umiejętności bezrobotnego i stopień oddalenia od rynku pracy. Centra są również punktem obsługi pracodawców, którzy mogą tutaj zgłaszać wakaty oraz przyszłe zapotrzebowanie na pracowników o danych umiejętnościach.

Usługi świadczone bezpośrednio przez centra, tzw. usługi podstawowe, są dostępne dla wszystkich osób poszukujących pracy. Następnie, jest udzielana pomoc intensywna, tj. usługi zindywidualizowane zawierające w sobie doradztwo zawodowe oraz ocenę, jakie usługi reintegracyjne mogłyby pomóc, np. szkolenia zawodowe (np. szkolenia mające na celu rozwój umiejętności uczenia i komunikowania się czy uwrażliwienie na punktualność), doświadczenie zawodowe oraz praktyki w firmach. Intensywna pomoc jest dostępna dla zakwalifikowanych do niej bezrobotnych oraz osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Ponadto, są świadczone szkolenia oraz tzw. usługi wspierające, które oferują pomoc w opiece nad dziećmi, pokryciu kosztów transportu czy związanych z opłatami za mieszkanie, aby dane osoby mogły wziąć udział w programach reintegracyjnych. Świadczenie trzech ostatnich usług wykonywane jest przez organizacje samodzielnie wybrane przez bezrobotnego/poszukującego pracy (w tym PAZ), który posiada do dyspozycji swoje tzw. indywidualne konto treningowe.

Jednak odgórne przepisy zawarte w omawianym akcie nie ujednoliciły rynku usług zatrudnienia w całym kraju. Lokalne instytucje mają nadal dużą swobodę realizacji polityki, co wpływa na znaczne różnice w systemie kontraktowania usług zatrudnienia.

Obok programów dla bezrobotnych, w Stanach Zjednoczonych istnieje program *Ticket to Work*, który został stworzony na szczeblu federalnym i reguluje dostęp do usług zatrudnienia osób niepełnosprawnych na rynku pracy pobierających zasiłek. Program wprowadzono w 2002 i 2003 roku, a jego głównym celem miało być: wzbogacenie wolności wyboru niepełnosprawnych na rynku pracy, wzmocnienie ekonomicznych przesłanek motywujących ich do podjęcia aktywnych działań

w celu znalezienia zatrudnienia oraz ułatwienie dla nich dostępu do usług zatrudnienia. Jest to jedyny program regulujący dostęp do usług zatrudnienia zorganizowany na poziomie ogólnokrajowym – bez znaczących wariacji stanowych.

Ticket to Work

W ramach programu *Ticket to Work* każdy niepełnosprawny na rynku pracy pobierający zasiłek otrzymuje listownie *voucher*, z którym może się udać do specjalnie wyznaczonych PAZ lub państwowej organizacji świadczącej usługi zatrudnienia zwanej SVRA i zgłosić chęć uczestniczenia w programie reintegracyjnym. W liście jest załączony wykaz PAZ należących do *Employment Network* (EN), tj. sieci prywatnych organizacji upoważnionych kontraktem do świadczenia usług w ramach programu *Ticket to Work*, które działają na danym rynku lokalnym. Ponadto, w liście jest zawarta informacja o numerze telefonu, pod który niepełnosprawni mogą dzwonić ze wszelkimi pytaniami.

Voucher daje PAZ gwarancję, że usługi zostaną opłacone z budżetu państwa, lecz nie jest sam w sobie środkiem płatniczym. Decyzja o tym, którego usługodawcę wybrać – jedną z PAZ czy SVRA, należy do beneficjenta. PAZ mogą, lecz nie muszą zaakceptować danego niepełnosprawnego jako klienta. Z kolei SVRA nie ma prawa odmówić świadczenia usług nikomu posiadającemu *voucher*.

Ponadto, program wprowadził bardzo ważną zmianę, mianowicie przed reformą osoba niepełnosprawna podejmująca zatrudnienie traciła automatycznie prawo do ubezpieczenia zdrowotnego *Medicaid*, jeśli tylko jej zarobki przekroczyły pewien pułap. Reforma zniósła tę regulację i niepełnosprawni partycypujący w programie zachowują prawo do ubezpieczenia zdrowotnego bez względu na lukratywność podjętej pracy.

Program *Ticket to Work* wprowadzany był etapowo. W lutym 2002 roku *vouchery* otrzymali niepełnosprawni w trzynastu stanach, w listopadzie tego samego roku w kolejnych dwudziestu stanach, a w pozostałych w listopadzie 2003.

Program zastąpił wcześniejsze dwa programy, oba realizowane przez Administrację Zabezpieczenia Społecznego (Social Security Administration – SSA) – instytucję zarządzającą zasiłkami. W starym systemie, niepełnosprawni na rynku pracy najpierw otrzymywali usługi zatrudnienia od instytucji publicznej (pierwszy program) i dopiero jeśli okazywała się ona nieskuteczna, mogli

zmienić usługodawcę na PAZ lub inną organizację publiczną (drugi program). W obu przypadkach zapłata za świadczone usługi była uzależniona od pozytywnego rezultatu, który rozumiany był jako uzyskanie pracy dającej zarobki wyższe niż poziom ustalony jako *Substantial Gainful Activity* (SGA) i trwającej co najmniej dziewięć miesięcy. SGA w 2001 roku wynosiło 780 \$ na miesiąc.

Organizacja kontraktowania

Program *Ticket to Work* nie przewiduje przetargów jako takich. Aby zostać włączonym do EN, należy wypełnić i przesłać do SSA formularz zwany *Request for Proposals*. Proces zawierania kontraktów jest ciągły – PAZ mogą w każdym momencie wysłać *Request for Proposals*. O pozytywnym rozpatrzeniu prośby o włączenie do EN, SSA decyduje na podstawie następujących kryteriów:

- gwarancji o poszanowaniu prywatności niepełnosprawnych na rynku pracy;
- posiadania odpowiednich środków umożliwiających świadczenie usług wysokiej jakości;
- posiadania wykwalifikowanego personelu;
- równego traktowania wszystkich beneficjentów.

Jak już pisałam, PAZ może odmówić świadczenia usług osobie, która niesie ze sobą na tyle wysokie ryzyko porażki (czytaj: niezalezienia zatrudnienia), że jej przyjęcie byłoby dla PAZ nieopłacalne. System legalizuje więc praktykę „spijania śmietanki”. Co więcej, prawo odmowy redukuje w praktyce wybór najtrudniejszych do reintegracji klientów do SVRA. Jeśli jednak PAZ zdecydował się na przyjęcie danej osoby, w pierwszej kolejności musi uzgodnić z nią indywidualny plan działania (*Individual Work Plan*), określający zawartość programu reintegracyjnego.

Ceny, sposoby płatności oraz ewaluacja wyników

PAZ należące do EN mogą same wybrać jeden z dwóch systemów finansowania usług zatrudnienia w ramach programu *Ticket to Work*, mianowicie:

1. *outcome payment system* – każdego miesiąca, w którym dany beneficjent w wyniku uzyskania zatrudnienia nie pobiera zasiłku, PAZ otrzymuje 40% wartości „zaoszczędzonego” zasiłku przez okres maksymalnie pięciu lat;
2. *milestone payment system* – PAZ otrzymuje wynagrodzenie za każde kolejne przybliżenie się beneficjenta do pełnego zatrudnienia, np. w przypadku zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu, które

zmniejsza lecz nie likwiduje obciążenia budżetowe związane z zasiłkiem, PAZ otrzymuje miesięcznie 34% wartości „zaoszczędzonej” części zasiłku przez okres maksymalnie pięciu lat.

Drugi system niesie ze sobą mniejsze ryzyko (łatwiej znaleźć zatrudnienie w niepełnym wymiarze niż na cały etat), lecz obliczono, że jeśli beneficjent pracuje przez pięć lat, poziom płatności stanowi około 85% wartości kwoty, jaką usługodawca otrzymałby w ramach *outcome payment system*.

Oprócz dwóch powyższych systemów płatności, wyłącznie SVRA może wybrać trzeci system stosowany przed reformą, który polega na pokryciu wszystkich kosztów związanych z reintegracją beneficjenta (do z góry ustalonego maksymalnego poziomu), jeśli pracuje on przez co najmniej dziewięć miesięcy i którego zarobki przekraczają w tym czasie poziom SGA. Przyczyną, dla której postanowiono wyróżnić SVRA większym (i znacznie atrakcyjniejszym) wyborem sposobów płatności jest fakt, że jako jedyna organizacja jest zobowiązana przyjmując wszystkich niepełnosprawnych na rynku pracy z *voucherem* – nawet tych najmniej rokujących powodzenie.

Okazuje się, że większość PAZ zdecydowała się na *milestone payment system*. System ten wiąże się z szybszymi płatnościami (bo większość beneficjentów najpierw znajduje zatrudnienie w niepełnym wymiarze) oraz mniejszym ryzykiem. Poza tym, znalezienie pełnego zatrudnienia na okres pięciu lat wiąże się, zdaniem PAZ, z relatywnie dużym kosztem. Z kolei SVRA 95% wybrała trzeci system – rekompensatę za poniesione koszty po dziewięciu miesiącach zatrudnienia. Na *outcome payment system* zdecydowała się w 0,7% przypadków i w 4,2% na *milestone payment system*.

System finansowania całkowicie obciąża ryzykiem usługodawcę, nakładając na niego dodatkowo wysokie koszty monitorowania losu klienta przez pięć lat. Z drugiej strony, pięcioletnie dane dotyczące historii zatrudnienia beneficjenta usług zatrudnienia mogą sporo wnieść do dzisiejszej wiedzy empirycznej o długotrwałej skuteczności poszczególnych usług zatrudnienia. Ponadto, sposób finansowania zdecydowanie promuje takie działania, które skutkują w zatrudnieniu długotrwałym.

Z kolei jakość świadczonych usług jest regulowana przez prawa rynku. Beneficjent niezadowolony z obsługi i programu może w każdej chwili zabrać *voucher* i udać się do konkurencji (tutaj znowu możliwości tych najtrudniejszych niepełnosprawnych są ograniczone,

ponieważ często tylko SVRA godzi się ich przyjąć). Dla PAZ ta sytuacja jest bardzo niekorzystna, gdyż tracą możliwość odzyskania uprzednio zainwestowanych środków, co powinno skutecznie motywować do świadczenia usług wysokiej jakości.

Aktywność klientów mają gwarantować dwa elementy systemu. Po pierwsze, osoba niepełnosprawna może, lecz nie musi wykorzystać otrzymanego *vouchera*. Można więc domniemywać, że do organizacji należącej do EN lub SVRA zgłoszą się osoby szczerze zainteresowane udziałem w programie reintegracyjnym. Ponadto, w czasie trwania programu reintegracyjnego w ramach *Ticket to Work* stopień i fakt niepełnosprawności nie może być badany ponownie. Jednak w razie biernej postawy beneficjenta, ponowne badanie jest dozwolone, co stwarza dla osoby niepełnosprawnej pewne ryzyko.

Rozwój rynku usług zatrudnienia

Sieć EN tworzą zarówno nowi gracze, jak i organizacje obecne na rynku usług zatrudnienia przed reformą: PAZ, punkty SVRA oraz organizacje z sektora służby zdrowia. Możliwość stosunkowo łatwego wejścia na rynek nowych PAZ spowodowała wzrost konkurencyjności i szybki rozwój EN. W grudniu 2003 roku istniało tysiąc dwanaście organizacji należących do EN oraz pięćdziesiąt lokalizacji SVRA, które uczestniczyły w pierwszych dwóch etapach reformy w trzydziestu trzech stanach.

Jednak liczba PAZ należących do EN nie pokrywa się z liczbą PAZ rzeczywiście świadczących usługi zatrudnienia w ramach omawianego programu. Wiele PAZ w ogóle nie przyjmuje beneficjentów lub przyjmuje ich bardzo niewiele z powodu trudności z finansowaniem programów reintegracyjnych na długo przed terminem niepewnej rekompensaty. Ponadto, zniechęcająco działają na PAZ koszty administracyjne związane z pięcioletnim monitorowaniem losów beneficjentów oraz ryzyko. Wreszcie, wiele PAZ nie ma odpowiednich środków do obsługi dużej ilości klientów. Problemy pojawiają się również z tego powodu, że często osoby niepełnosprawne potrzebują wąsko wyspecjalizowanych usług, które może świadczyć niewiele PAZ.

Niepełnosprawni, mimo specjalnego numeru telefonu, pod który mogą dzwonić oraz szczegółowych informacji w internecie, nadal są zagubieni i nie wiedzą, jakie możliwości stwarza im otrzymany *voucher*. Być może dlatego zaledwie niewielki ułamek uprawnionych zdecydował się na wykorzystanie *vouchera*. Pod koniec listopada 2002 roku zaledwie dziewięć tysięcy osiemset

dziewięćdziesiąt pięć voucherów z dwóch i trzy dziesiąte miliona (0,4%) zostało wykorzystanych, z czego 85% zrealizowano w placówkach SVRA. W lutym 2003 roku ilość osób wykorzystujących vouchery wzrosła do trzydziestu tysięcy stu dziewięciu, co stanowiło 0,52% ogółu, z czego niecałe 14% wykorzystano u PAZ. W grudniu 2003 roku liczba łącznie wystanych voucherów wynosiła sześć milionów sto pięćdziesiąt tysięcy dziewięćset dwadzieścia dwa, z czego dwadzieścia sześć tysięcy czterysta osiemdziesiąt osiem zostało zrealizowanych w SVRA (0,43%), a trzy tysiące trzysta dwadzieścia w PAZ.

Wyniki programu *Ticket to Work* okazały się rozczarowujące. Skala wykorzystania nowych możliwości przez osoby niepełnosprawne na rynku pracy była znikoma. Również zaangażowanie PAZ było bardzo ograniczone. Chętnie starały się one o wpisanie na listę EN, lecz odmawiały przyjmowania beneficjentów, głównie z powodu zbyt dużego ryzyka finansowego, które w całości musiałyby ponieść. Wprowadzony system płatności nie rekompensuje wystarczająco takiego ryzyka. W lepszej sytuacji jest SVRA, które może wybrać (i wybiera) najatrakcyjniejszy sposób finansowania – rekompensatę poniesionych kosztów. Za niepowodzenie, w pewnym stopniu, odpowiedzialna może być także gorsza koniunktura oraz, mimo odpowiednich zachęt, bierna postawa beneficjenta.

Efektywność programu *Ticket to Work*

Sukcesem programu *Ticket to Work*, mimo niewielkiej skali jego wykorzystania, jest wyjątkowy wzrost wskaź-

ników efektywności – 95%, oraz spadek o 50% kosztów związanych z reintegracją niepełnosprawnych. Na wysokie wskaźniki PAZ na pewno miała wpływ możliwość „spijania śmietanki”. Niestety, brakuje danych na temat wpływu reformy na efektywność poszczególnych usług. Dostyc obiecujący jest tutaj wymóg monitorowania losów beneficjentów przez pięć lat, który pozwoli zebrać dane długookresowe o efektywności programów.

Konkluzje

Różnorodność w sposobach kontraktowania usług zatrudnienia dla bezrobotnych między stanami, uniemożliwia wyprowadzenie jakichś ogólnych wniosków. Generalnie wiadomo, że w Stanach Zjednoczonych tradycja zlecania na zewnątrz usług zatrudnienia, w tym często niekomercyjnym organizacjom pozarządowym, jest bardzo długa. Niekomercyjne PAZ od dawna znalazły tam swoje miejsce na rynku.

Biorąc pod uwagę program *Ticket to Work*, wszystkie PAZ, w tym niekomercyjne, doświadczyły podobnych problemów. Nie radziły sobie z wysokim ryzykiem oraz zachowaniem płynności finansowej. Największy problem sprawiał im sposób płatności za usługi zatrudnienia – całkowicie oparty na rezultatach i bardzo odsunięty w czasie od momentu poniesienia kosztów przez PAZ. Dotknęło to głównie małe PAZ, które dzięki skali działania nie mogły rozłożyć ani ryzyka, ani poniesionych kosztów.

Bibliografia:

Clasen, J., Duncan, G., Eardley, T., Evans, M., Ughetto, P., Oorschot, Van W., Wright, S., *Towards “single gateways”? A cross-national review of the changing roles of employment offices in seven countries*, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht*, 15, 1, 2001, pp. 43 – 63.

Denys, J., Koning, de J., Walwei, U., *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, 1999.

Genabeek, van J., Groot, I., Zwinkels, W.S., *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, Raad voor Werk en Inkomen, 2004.

United States Government Accountability Office, *WORKFORCE INVESTMENT ACT. Substantial Funds Are Used for Training, but Little Is Known Nationally about Training Outcomes*, June 2005.



Zakończenie

Stworzenie spójnego systemu kontraktowania usług zatrudnienia na sprywatyzowanym rynku jest bardzo trudne. Główną przyczyną problemów jest rozbieżność interesów instytucji zlecającej na zewnątrz, która chciałaby największej efektywności realizacji polityki zatrudnienia wobec osób bezrobotnych i niepełnosprawnych na rynku pracy, oraz komercyjnych PAZ, które dążą do maksymalizacji zysków. Pod tym względem cele niekomercyjnych PAZ na pewno są bliższe instytucjom publicznym, co jednak nie chroni je przed kłopotami. Również problematyczne jest takie rozdzielenie ryzyka i korzyści finansowych między obie strony, aby rynek sprawnie funkcjonował i aby nie dochodziło do nadużyć.

W efekcie zastosowania różnych rozwiązań systemowych, częściowe lub całkowite wprowadzenie wolnego rynku dla usług zatrudnienia przyniosło inne rezultaty w każdym z omawianych krajów, przy czym wyniki duńskiej reformy nie są jeszcze znane. W większości przypadków wolny rynek powodował niższe koszty (Holandia, Australia, Stany Zjednoczone) i wzrost szans na zatrudnienie dla beneficjentów (Holandia i Stany Zjednoczone). Również w Wielkiej Brytanii prawdopodobieństwo zatrudnienia wzrosło wskutek wprowadzenia Stref Zatrudnienia, lecz tutaj podkreśla się, że wzrost miał miejsce dzięki wyjątkowej postawie i kompetencji doradców reintegracyjnych, a nie wprowadzeniu konkurencji rynkowej. Z tego wynika, że liberalizacja rynku usług zatrudnienia nie zawsze powoduje wyższą zatrudnialność beneficjentów (np. w Australii), a stworzone przez nią możliwości nie zawsze są wykorzystywane na dużą skalę (program *Ticket to Work* w Stanach Zjednoczonych). Zawsze jednak następuje wzrost efektywności świadczonych usług relatywnie do ceny (poprzez zmniejszenie kosztów przy efektach zatrudnieniowych na niezmiennym lub wyższym poziomie).

Z doświadczenia pięciu omawianych krajów wynika, że mniej krytykowane są te rynki usług zatrudnienia, na których organizacja przetargów przeprowadzana jest przez jedną instytucję. Wówczas procedury są bardziej przejrzyste niż tam, gdzie przetargi realizowane są, np. przez samorządy lokalne. Przejrzystość systemu okazała się kluczowa dla sprawnego działania rynków całkowicie sprywatyzowanych.

Ponadto, zrozumiałe i konsekwentnie stosowane kryteria selekcji znacznie poprawiają działanie rynku usług zatrudnienia. Muszą one określać, obok samych kry-

teriów, wagę przykładaną do każdego aspektu oraz szczegółową definicję stosowanych sformułowań, np. wyjaśnienie, na podstawie jakich elementów oceniana jest jakość usługi.

Najwięcej problemów stwarza system finansowania usług zatrudnienia na sprywatyzowanym rynku. Istnieje tutaj duża rozbieżność między systemem optymalnym dla PAZ oraz dla instytucji zlecającej kontrakty. Ryzyko finansowe, które ponoszą PAZ, gdy płatność jest oparta (częściowo) na rezultatach, stanowi barierę dla wielu mniejszych organizacji, a w niektórych przypadkach nawet prowadzi do spadku zainteresowania PAZ kontraktami (tak jak w Stanach Zjednoczonych w programie *Ticket to Work*). Z drugiej strony, prowadzi ono do koncentracji usługobiorców na rezultatach, tj. na zamieszczeniu w zatrudnieniu, co jest głównym elementem realizacji polityki zatrudnienia i celem zleceniodawców.

Problemy występowały również tam, gdzie instytucja mająca pierwszy kontakt z klientami i kierująca ich do PAZ nie posiadała wystarczającej wiedzy o poszczególnych PAZ i świadczonych przez nie usługach. Szeroka wiedza pracowników takiej instytucji w tym zakresie powinna stanowić podstawę systemu.

Analiza oparta na pięciu krajach pokazała, że nie istnieje recepta na uniwersalne rozwiązania. Określenie grup docelowych w sposób homogeniczny czy heterogeniczny i tak prowadzi do zjawiska „spijania śmietanki” oraz „parkowania”. Jednak skalę niepożądanych zjawisk można zmniejszać poprzez zazębianie się pewnych elementów systemu, np. utworzenie indywidualnego konta dla danej osoby uniemożliwia przeniesienie środków finansowych przeznaczonych na program reintegracyjny danej osoby na usługi świadczone innej osobie. Nie gwarantuje to, że wszystkie „trudne przypadki” otrzymają usługi wysokiej jakości, ale przynajmniej zmniejszy to opłacalność i skalę „parkowania”. Podobne działanie ma uprzednie uzgodnienie w kontrakcie indywidualnego programu reintegracyjnego, którego realizacja jest następnie kontrolowana.

We wszystkich krajach, oprócz Danii, wystąpiła koncentracja na rynku i zdecydowaną przewagę posiadały duże PAZ. Mniejsze PAZ utrzymywały się dzięki wąskiej specjalizacji i przyjęciu roli podwykonawcy lub składaniu partnerskich ofert.

Prywatyzacja miała przynieść we wszystkich krajach wzrost innowacyjności usługodawców. W praktyce zjawisko to miało miejsce wyłącznie w brytyjskich Strefach Zatrudnienia oraz w Danii. Okazało się, że pełna prywatyzacja wymaga tak dużej efektywności, że nie pozostawia PAZ ani czasu, ani środków do tworzenia nowatorskich programów. Dania jest pod tym względem wyjątkiem, gdyż prywatyzacja rynku nastąpiła w bardzo ograniczonym zakresie, zostawiając PAZ dużą swobodę poprzez indywidualne podejście do każdego kontraktu i przetargu. Trudno znaleźć przyczyny powstawania nowatorskich pomysłów w Strefach Zatrudnienia, zważywszy na bardzo „kapitalistyczny” system płatności, niosący duże ryzyko strat finansowych. Zaskakującym jest, że w Holandii wykorzystanie wolnych przestrzeni odbyło się na małą skalę, a wydaje się być idealnym rozwiązaniem konfliktu między efektywnością a inwestycjami w innowacyjność.

W żadnym z badanych krajów rynek usług zatrudnienia nie funkcjonował bez problemów. Przyczyniło się to do dużej dynamiki zmian systemu – im krótsze kontrakty i częstsze rundy przetargowe, tym szybsze zmiany. Efektem tych zmian są różne rozwiązania instytucjonalne, które w każdym kraju oferują jakieś „perełki” – nietypowe rozwiązania godne uwagi:

1. Wolna przestrzeń – może skutecznie łagodzić skutki prywatyzacji dla tych PAZ, które nie podążają wyłącznie za zyskiem, lecz chcą rozwijać nowe usługi. Mogą także korygować pewne nadużycia na rynku, np. wobec najtrudniejszych bezrobotnych, często zaniebawianych na sprywatyzowanym rynku (Holandia, rozdział 3)
2. System Wzajemnych Zobowiązań – motywuje do aktywnego poszukiwania pracy przez bezrobotnego jeszcze przed koniecznością wywiązania się z działań określonych we Wzajemnym Zobowiązaniu. Ponadto, wzmacnia pozycję *Centrelink* w egzekwowaniu aktywnych działań klientów, które zawierają bardzo ciekawe metody zdobywania doświadczenia zawodowego oraz tworzenia kapitału społecznego (Australia, rozdział 4)
3. Wolontariat – w każdym z krajów praca wolontarystyczna była stosowana jako sposób na zwiększenie zatrudnialności osób poszukujących pracy, lecz była wyjątkowo rozwinięta w Australii poprzez Wzajemne Zobowiązania. Wolontariat oferuje bardzo duże możliwości, ponieważ jednocześnie daje doświadczenie zawodowe oraz buduje kapitał społeczny. Takie rozwiązanie wydaje się być szczególnie ciekawe dla krajów o niedoborze popytu na pracę, gdzie trudno znaleźć możliwość zdobycia jakiegokolwiek doświadczenia. Ciekawym pomysłem na modyfikację wolontariatu jest w Danii obowiązek „odpracowania” pomocy oferowanej przez gminy na rzecz lokalnych instytucji publicznych za relatywnie niskie wynagrodzenie (Australia, rozdział 4 ; Dania, rozdział 5).

4. Zaangażowanie partnerów społecznych w tworzenie i regulowanie rynku – pomaga w monitorowaniu zmian zachodzących na rynku pracy, w tym zapotrzebowania na różnego rodzaju pracę. Ponadto, daje możliwość dyskusji między partnerami patrzącymi na rynek z różnej perspektywy, przez co wzbo-gaca proces rozwoju rynku (Dania, rozdział 5).
5. Publikacja wstępnej oferty publicznej dotyczącej danego przetargu, aby PAZ miały punkt odniesienia – pomaga w lepszej interpretacji oczekiwań organizatora przetargu, a także ocenie swoich szans i możliwości. Może stanowić dobry sposób na uzupełnienie informacji o kryteriach selekcji (Dania, rozdział 5).
6. Duńskie firmy sprzątające – angaż w świadczenie usług zatrudnienia dużych firm mających problemy ze znalezieniem personelu jest bardzo ciekawym sposobem podwójnego wykorzystania działań rekrutacyjnych (Dania, rozdział 5).
7. Wymiana dobrych praktyk – proceduralne rozwiązania gwarantujące wymianę dobrych praktyk mogą bardzo przyspieszać rozwój rynku oraz wzrost jego skuteczności. Mogłyby one łagodzić nieco konsekwencje wprowadzenia konkurencji, która każe PAZ strzec swoich metod przed rywalami (Wielka Brytania, rozdział 6).
8. Umiejętność tworzenia partnerstw i współpracy z innymi PAZ jako kryterium selekcji – jest to ciekawy pomysł na przełamanie typowo konkurencyjnych zachowań PAZ i zmuszenie ich do współpracy i wymiany doświadczeń, dobrych praktyk (Wielka Brytania, rozdział 6).

Analiza sytuacji niekomercyjnych PAZ pokazała problemy, z jakimi te organizacje szczególnie się spotykają. Przede wszystkim nie radzą sobie z płynnością finansową i gwarancjami finansowymi. Nie potrafią również zarządzać ryzykiem wynikającym z systemów płatności opartych na rezultatach, ponieważ nie mają doświadczenia w pracy w środowisku biznesowym. Ponadto, nie potrafią zwyciężyć konkurencji z dużymi PAZ, które łatwo rozkładają ryzyko finansowe i koszty dzięki wielkości skali działania. Miewają dylematy moralne dotyczące: (1). konieczności zgłaszania, gdy bezrobotny nie wywiązuje się ze zobowiązań, (2). konieczności zmiany celu z szeroko rozumianej pomocy na umieszczenie w zatrudnieniu, oraz (3). przesunięcia centrum uwagi z potrzeb osoby bezrobotnej na potrze-

by pracodawców. Wreszcie, liberalizacja rynku usług zatrudnienia powoduje przechodzenie od stosunków partnerskich, przyjaznych z innymi PAZ do relacji czysto konkurencyjnych, przez co zatracony jest nadrzędny cel ich działalności – jak najszersza pomoc w ramach możliwości wszystkim potrzebującym. Tracą także na pomniejszeniu znaczenia, jakie wcześniejsza współpraca z instytucjami publicznymi ma w przydzielaniu kontraktów na sprywatyzowanym rynku. Tym bardziej, że bliskie kontakty z instytucjami publicznymi oraz wiarygodność niekomercyjnych PAZ w ich oczach stanowiły ogromny atut na regulowanym rynku.

Trudno zapobiec dylematom moralnym niekomercyjnych organizacji pozarządowych, jakie wywołuje w nich konieczność uczestnictwa w konkurencyjnym rynku usług zatrudnienia. Doświadczenie wszystkich krajów wykazało, że między komercyjnymi i niekomercyjnymi PAZ zachodzi konwergencja zachowań, co oznacza „zorientowanie się” niekomercyjnych organizacji na biznes i przyjęcie przez nich pewnych biznesowych postaw. Jednak pozostałe problemy mogą zostać złagodzone.

Przede wszystkim pozytywne efekty daje przygotowanie się do prywatyzacji jeszcze przed reformą. Z działaniem w środowisku biznesowym nie miały problemów te organizacje, które już wcześniej zaczęły „orientować się” na biznes, tj. obserwować konkurencję, budować strategię biznesowe, oswajając się z mechanizmami rynkowymi. Ponadto, okazało się, że bliskie partnerstwa i współpraca były możliwe tam, gdzie uzgodnienia ich dotyczące miały miejsce jeszcze przed reformą. Takie zachowanie miałyby dodatkową zaletę – utrzymane lub powstałe partnerstwa mogłyby owocować składaniem wspólnej oferty przez kilka PAZ, co zmniejszałoby ryzyko ponoszone przez każdą z nich, a także zwiększało możliwości kadrowe i lokacyjne. Łagodziłoby również problemy z płynnością finansową oraz gwarancjami finansowymi. Warto także zawczasu rozejrzeć się za alternatywnymi źródłami finansowania – z programów rządowych lub unijnych.

Problem konkurencji dużych komercyjnych PAZ może być przynajmniej częściowo rozwiązany poprzez wspomniane już wspólne, partnerskie oferty lub podwykonawstwo. Udział w rynku usług zatrudnienia nie musi koniecznie oznaczać udziału w przetargach. Niekomercyjne PAZ mogą specjalizować się w rynkach niszowych, na których świadczy się usługi wąsko zdefiniowanej grupy docelowej o specyficznych potrzebach i występować w roli podwykonawcy większych PAZ. Kolejną możliwość tworzy wolna przestrzeń – niekomercyjne organizacje mogłyby, w ramach specjalizacji w wąskiej

grupie docelowej, skoncentrować się na rozwijaniu nowych usług i w ten sposób uniknąć czysto rynkowej konkurencji. Tym samym, nadal mogłyby wykorzystywać dawne kontakty z urzędnikami publicznych instytucji.