

Uzasadnienie zmian

Średni czas pomiędzy utratą a znalezieniem zatrudnienia wynosi **w Polsce ok. 8 miesięcy** - w Holandii **poniżej 2 miesięcy**. Nakłady systemu służb zatrudnienia w Holandii to **ok. 4 500 zł** w przeliczeniu na jedną osobę, ta kwota jest niewiele mniejsza **w Polsce – około 3 300 zł**.

Każda osoba bezrobotna **to utrata ok. 16 000 zł rocznie** dla budżetu państwa z tytułu utraconych podatków oraz wypłacanych świadczeń. Dla gospodarki to strata rządu już **ponad 46 000 zł rocznie** w wypracowanym PKB, a i ta kalkulacja nie bierze pod uwagę kosztów ciągniętych.

W okresie spowolnienia gospodarczego **sprawność rynku pracy i skuteczna pomoc w znalezieniu zatrudnienia** są wyjątkowo istotne. Wyjście z kryzysu będzie tym szybsze a jego skutki dla obywateli tym łagodniejsze, im szybciej wprowadzimy rozwiązania niezbędne do tego, by **każdy obywatel w Polsce miał dostęp do profesjonalnych i skutecznych usług zatrudnieniowych**.

Punkt wyjścia	2
Założenia do zmian w ustawie	5
Model funkcjonowania usług rynku pracy	6
Model pośrednictwa	9
Model sekwencyjny	11
Etap 1 – Diagnozowanie	12
Etap 2 – Wdrażanie	12

Punkt wyjścia

Podstawowymi wyzwaniem są: (i) usprawnienie przepływów na lokalnych rynkach pracy, w tym intensyfikacja przepływów do zatrudnienia oraz (ii) podniesienie skuteczności realizowania działań wspierających zatrudnialność osób bezrobotnych. By ułatwić sprostanie tym wymaganiom konieczne są zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, uwzględniające jednak uwarunkowania instytucjonalne w powiatach w Polsce, w tym dostępność pracowników merytorycznych i niepublicznych instytucji rynku pracy, w szczególności zewnętrznych usługodawców.¹

Nie w każdym powiecie w Polsce są dostępni usługodawcy, co jednak nie znaczy, że nie ma osób o odpowiednich umiejętnościach. W wielu powiatach rozwijają działalność instytucje, które do tej pory nie usankcjonowały swojego statusu jako instytucji rynku pracy, m.in. ze względu na brak korzyści wynikających z takiego statusu. Obejmuje to zarówno instytucje komercyjne, jak i świadczące usługi do tej pory skoncentrowane przede wszystkim w obszarze pomocy społecznej (w tym także proaktywnej pomocy społecznej). W niektórych powiatach liczba potencjalnych usługodawców jest niewielka, lecz z drugiej strony po wprowadzeniu standardów usług rynku pracy w każdym powiecie znajdują się osoby dysponujące kompetencjami pośrednika i/lub doradcy zawodowego.

Dzięki zmianom w systemie możliwe byłoby (a) stopniowe stymulowanie powstawania rynku usługodawców oraz (b) wspieranie zmiany bodźców dla osób, które już są i mogłyby te usługi świadczyć. W wielu powiatach usługodawcy są i radzą sobie albo kompletnie poza systemem publicznym (np. komercyjne pośrednictwo pracy w dużych miastach) albo tylko częściowo w ramach tego systemu (firmy szkoleniowe). Wreszcie, nie wszyscy usługodawcy muszą być lokalnymi podmiotami (możliwe jest powstawanie oddziałów terenowych, itp.). Możliwe byłoby powstawanie francyz (społecznych i komercyjnych) poszczególnych systemów pracy z osobami bezrobotnymi (w tym np. upowszechnianie w samorządach modeli JobCentrePlus). W szczególności zaś, dzięki zmianom w zasadach licencjonowaniu pośrednictwa pracy w skali lokalnej możliwe byłoby rozwijanie podmiotów o rosnącym zakresie funkcjonowania (tak terytorialnym jak i merytorycznym) ze względu na przeniesienie nacisku na wynagradzanie za wynik oraz podniesienie prestiżu pośrednictwa pracy. Tym samym, dla wielu osób świadczących dziś pośrednictwo w ramach systemu publicznego (zatrudnionych w publicznych służbach zatrudnienia), zmiany w systemie byłyby drogą wyjścia z pułapki niskich zarobków oraz wspierania rozwoju modelu „czeladniczego” udrażniającego możliwości zwiększenia liczby usług pośrednictwa świadczonych w skali lokalnej.

Jeśli chodzi o usługi wspierające zatrudnialność, przy obecnym finansowaniu średnio 8% bezrobotnych brało udział w szkoleniach², przy czym ten odsetek przekłada się na ok. 400 osób w przeciętnej wielkości powiecie (pod względem liczby osób bezrobotnych). Pozostałe instrumenty to niemal 9% w stażach i dodatkowe ponad 4% w przygotowaniu zawodowym. Dodatkowo zatrudnieniem interwencyjnym i pracami publicznymi objęto po ok. 4% osób bezrobotnych³. Przy tym bardzo wyraźne jest zróżnicowanie wykorzystania poszczególnych

¹ Na potrzeby założeń do zmian w ustawie o promocji wykorzystano dane (stan na rok 2007, dane za rok 2008 nie są jeszcze dostępne) na temat wykorzystania instrumentów zapisanych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wykorzystano także dane dotyczące wyposażenia samych urzędów w pracowników specjalistycznych (pośredników pracy – stan na koniec 2007 roku, nowszych danych nie ma).

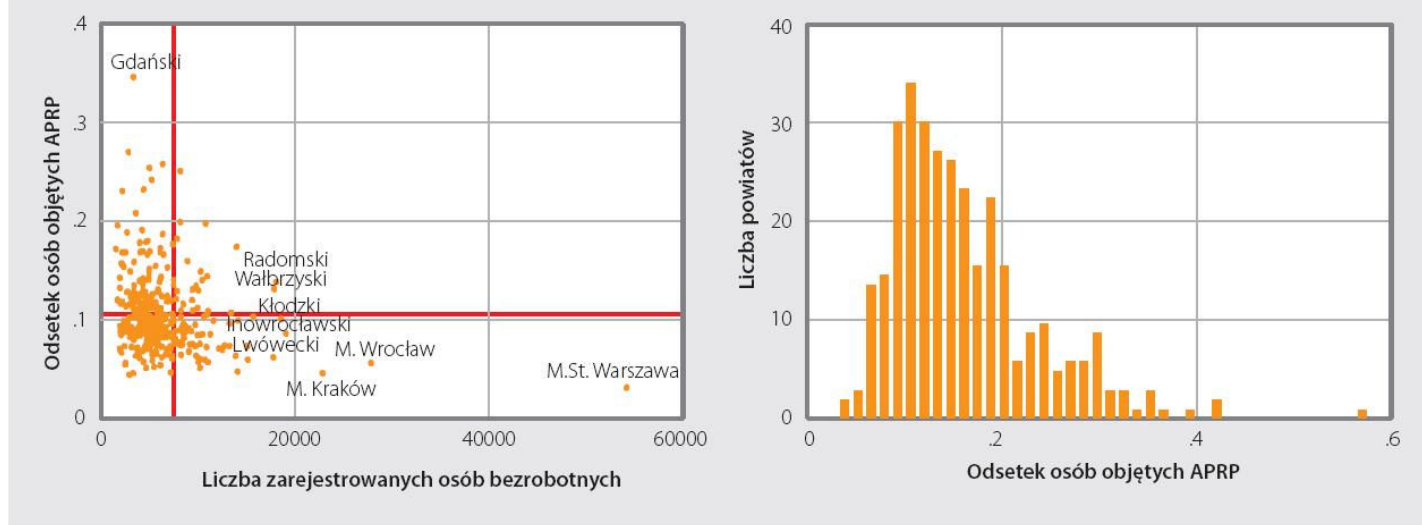
² Dane obejmują także rok 2008, kiedy znacząco zwiększono środki dostępne na instrumenty aktywne dzięki EFS, a jednocześnie liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych była relatywnie niska.

³ Ponieważ zliczane są usługi, a nie osoby korzystające z usług, w powyższej statystyce możliwe jest, iż jedna osoba poddana była działaniu kilku instrumentów. Dlatego procenty nie sumują się do łącznej skali objęcia APRP.

instrumentów przez powiaty – np. udział osób objętych szkoleniami wahał się od 0.05% do aż 27% osób bezrobotnych. Dodatkowo nie ma statystycznego związku między skalą potrzeb a odsetkiem bezrobotnych objętych APRP (przedstawia to Wykres 1). Często większe pod względem liczby bezrobotnych powiaty mają często ponadprzeciętnie duży odsetek osób uczestniczących w działaniach podnoszących zatrudnialność (przeciętna liczebność bezrobotnych w powiecie w Polsce w tej próbie przebiega na granicy ok. 6300 osób, linia oznaczona na wykresie na czerwono). I tak jak średnio w powiatach aktywnymi politykami rynku pracy objętych było ok. 26%, tak niektóre powiaty objęły nimi zaledwie 9%, a inne zdecydowanie ponad 50% zarejestrowanych osób bezrobotnych.

Wykres 1.

Brak związku pomiędzy skalą potrzeb w danym powiecie (liczba osób bezrobotnych) a objęciem aktywnymi politykami rynku pracy, a sama skala objęcia APRP jest bardzo zróżnicowana (dane za rok 2008, średnioroczne zestawienie dla poszczególnych powiatów)



W rozbiciu na poszczególne instrumenty, skala objęcia w poszczególnych powiatach instrumentami zdefiniowanymi w obecnej ustawie przedstawiają wykresy poniżej. Widać wyraźnie, iż wykorzystanie poszczególnych instrumentów jest nie tylko bardzo zróżnicowane w powiatach, ale także w niektórych jednostkach dramatycznie niskie. Wykresy obrazują w przypadku jakiej liczby powiatów (oś pionowa) działaniami aktywizacyjnymi objętych jest dany odsetek osób bezrobotnych (oś pozioma). Przykładowo, w około 80 powiatach w Polsce szkoleniami obejmuje się ok. 5% osób zarejestrowanych jako bezrobotne (procent uczestników na każdym wykresie dotyczy skierowań do programów, a nie ich ukończenia i w tym sensie przeszacowuje skalę oddziaływania poszczególnych instrumentów).

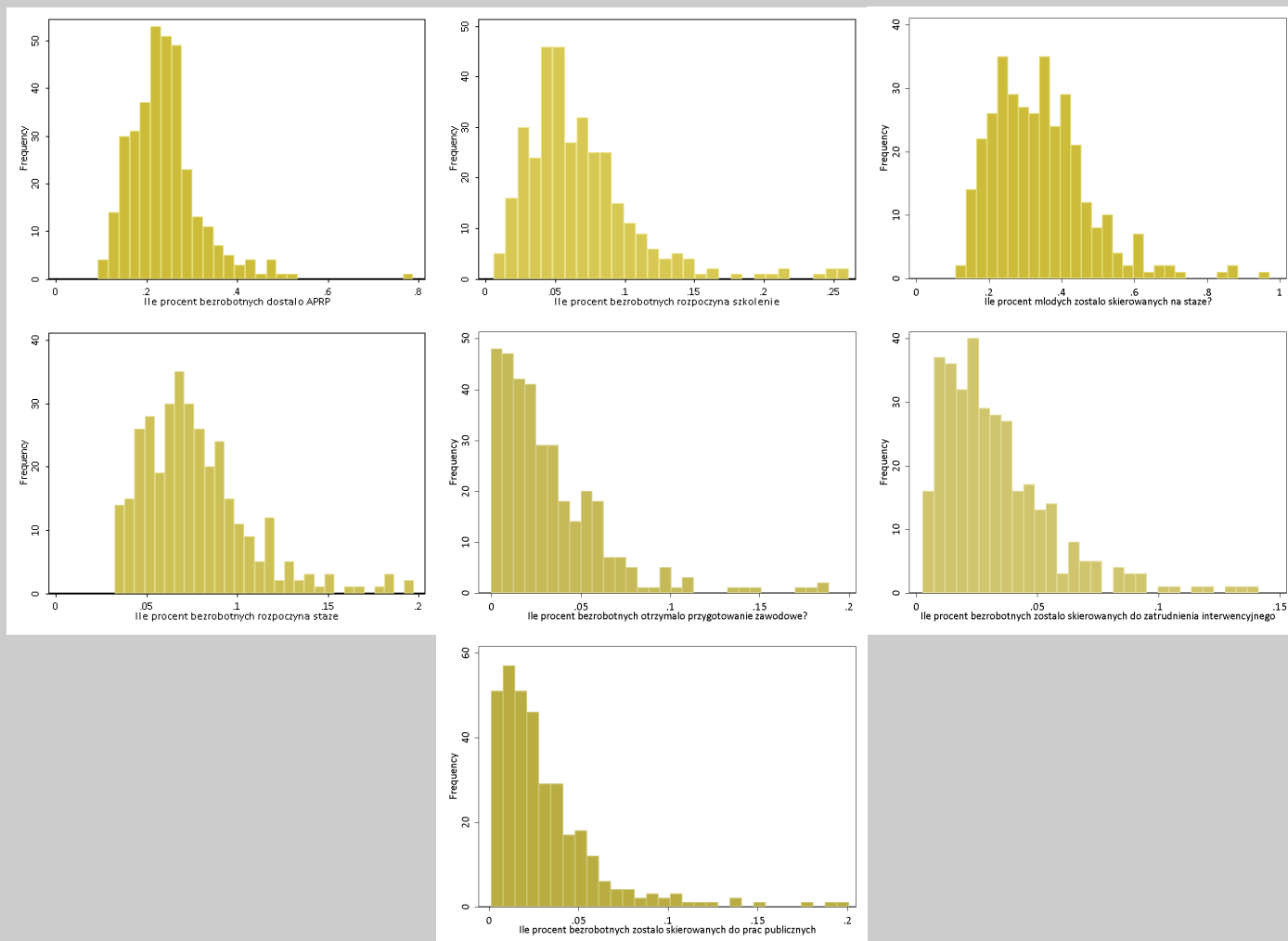
Z wykresów wynika, iż większość urzędów preferuje instrumenty nakierowane na osoby młode (staże, między 5% a 10% osób bezrobotnych ogółem, między 20% a 45% osób młodych, poniżej 25 roku życia⁴), a objęcie instrumentami osób starszych (przygotowanie zawodowe) oraz o niższej zatrudnialności jest zazwyczaj niewielkie (zatrudnienie interwencyjne oraz prace publiczne) (poniżej 5% zarejestrowanych bezrobotnych)⁵. Ta preferencja wynika po pierwsze ze sposobu skonstruowania SPO RZL (który był wyraźnie nakierowany na osoby młode w działaniu 1.3 oraz na krótkotrwale bezrobotne w działaniu 1.2). Znajduje jednak ona swoje odzwierciedlenie w relatywnie niewielkiej skali działań na rzecz osób, które przekroczyły 25/27 lat lub są trudniej zatrudnialne.

⁴ Lub poniżej 27 roku życia, jeśli osoba ma wyższe wykształcenie.

⁵ Choć w systemie statystyki publicznej nie ma danych umożliwiających potwierdzenie tej obserwacji, również na szkolenia kierowane były głównie osoby młodsze.

Wykres 2

Rozkłady skali objęcia poszczególnymi instrumentami wspierającymi zatrudnialność przez powiaty w Polsce (dane na koniec 2008 roku). Skala zróżnicowania wykorzystania poszczególnych instrumentów nie ma związku ze zróżnicowaniem struktury zarejestrowanych osób bezrobotnych.



Powyższe dane wskazują na trzy podstawowe wnioski:

1. Choć już dziś ustawa o promocji zatrudnienia (także w wersji sprzed nowelizacji z 2009 roku) umożliwia indywidualizację i sekwencyjne budowanie działań, zakres kontraktowania całościowych usług zatrudnieniowych jest niewielki. Ogranicza go także fakt, iż dwie podstawowe z punktu widzenia usprawniania przepływów na rynku pracy usługi – pośrednictwo i doradztwo – najczęściej nie ulegały kontraktowaniu zewnętrznemu (głównie ze względu na fakt, iż nie można było tych działań finansować z Funduszu Pracy, co przekładało się na obciążanie nimi budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Wydaje się jednak, iż możliwości w obecnej legislacji były wystarczające, czego przejawem jest bardzo wysoka skala kontraktowania zewnętrznego szkoleń. **Aby zwiększyć bazę usługodawców i zmniejszyć zróżnicowanie dostępu do usług rynku pracy – w szczególności zaś wspierających zatrudnialność – konieczne wydaje się stworzenie warunków dla szerszego kontraktowania zarówno poprzez umożliwienie zewnętrznego wobec budżetów samorządów finansowania sekwencji działań (bodźce miękkie) jak i dzięki nałożeniu obowiązku zadaniowego rozliczania świadczenia niektórych usług (bodźce twarde).**

W konsekwencji powinno to stymulować proaktywność polityki rynku pracy w skali lokalnej, także poprzez rozwój rynku niepublicznych usługodawców.

2. Doświadczenia innych krajów wskazują, iż **nie powinno występować równoległe kontraktowanie i świadczenie przez publiczne służby zatrudnienia tych samych usług**. Taki model w naturalny sposób prowadzi do zjawiska tzw. creamingu (czyli dobierania do programów aktywizacyjnych wyłącznie osób o relatywnie wyższej zatrudnialności) oraz ogranicza skuteczność obowiązku kontraktowania. Musi zatem powstać system „podziału” rynku pomiędzy usługi/podmioty publiczne i niepubliczne (społeczne i komercyjne). **Zaproponowane w nowelizacji rozwiązanie musi być nakierowane jednocześnie na stymulowanie (i) zindywidualizowanych i (ii) kompleksowych programów, by uniknąć w pierwszej fazie rozwoju usługodawstwa niepublicznego podstaw dla przeinaczania intencji ustawodawcy**. W konsekwencji jednak, wymaga to przewidzenia *ex ante* świadczenia usług, których AD 2009 może nie mieć, kto świadczyć (brak wyspecjalizowanych podmiotów w skali lokalnej). Dlatego proces wdrażania nowelizacji musi się rozpocząć zanim faktycznie zacznie funkcjonować nowy system finansowania usług rynku pracy (tworzenie podstaw dla tych rynków, zanim faktycznie będą funkcjonować).
3. **Konieczne będzie wsparcie dla urzędów w procesie kontraktowania** (podręcznik z PZP, monitoring realizacji, ewaluacja itp.), ponieważ uproszczone stosowanie PZP (najczęściej znacząca przewaga kryterium cenowego w procesie kontraktowania) nie jest adekwatne do instrumentów o kompleksowej i zindywidualizowanej konstrukcji.

Założenia do zmian w ustawie

Zmiana legislacji powinna iść trójtorowo:

- (i) usprawnić pośrednictwo pracy;
- (ii) stworzyć model pracy z osobami trudniej zatrudnialnymi; oraz
- (iii) umożliwić wykorzystanie środków z PO KL na kształcenie osób skłonnych do współfinansowania, a chwilowo niepracujących (czyli nie tylko wsparcie kompetencyjne dla pracowników przedsiębiorstw) – po to, by uniknąć „wypychania” bardziej potrzebujących bezrobotnych z ofert wspierania kompetencji przez osoby o wyższej zatrudnialności;

W ramach tego modelu – szczególnie w kontekście zbliżającej się dekonjunkury na rynku pracy – **konieczne jest wyważenie pomiędzy sekwencjonowaniem działań (czyli kompleksowością usług zatrudnieniowych) a ich fazowaniem (czyli uruchamianiem kolejnych, coraz droższych instrumentów dopiero w miarę nieskuteczności wykorzystywania tańszych)**. W praktyce sprowadza się to do **intensyfikacji pośrednictwa (zwiększenia przepływów na rynku pracy) oraz stworzenia kompleksowych usług dla tych osób, których odległość od rynku pracy jest zbyt duża, by w czasie kilku miesięcy z pomocą pośrednika znalazły zatrudnienie**. W pewnym sensie zakładamy naturalną selekcję pomiędzy kierunek (iii) a pozostałe dwa, związany z faktem, iż dla wielu osób pasujących do intencji (iii) oferta zawarta w ramach (ii) a częściowo także w ramach (i) będzie po prostu nieatrakcyjna (nie tworzy się dodatkowego pola do potencjalnych nadużyć).

Nie jest celem nowelizacji „odbieranie” urzędowi pracy możliwości stosowania adekwatnych instrumentów. Katalog usług rynku pracy objęty finansowaniem z FP to szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe, prace interwencyjne i roboty publiczne, dofinansowanie tworzenia miejsca pracy, dofinansowanie na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz studia podyplomowe. O ile szkolenia, staże i przygotowanie zawodowe są naturalnym

elementem sekwencji działań aktywizacyjnych (i powinny podlegać kontraktowaniu w całościowych i podlegających kontroli usługodawcy zindywidualizowanych programach rozszerzone o pośrednictwo i doradztwo), o tyle dofinansowanie tworzenia miejsc pracy i rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej mogłoby być realizowane przez PSZ w partnerstwie z podmiotami niepublicznymi, a prace interwencyjne i roboty publiczne mogłyby pozostać całkowicie w gestii służb zatrudnienia (najlepiej we współpracy ze służbami pomocy społecznej⁶).

Generalnie nowy model zakłada:

- (i) w zakresie finansowanym przez Fundusz Pracy **całkowite uzależnienie pośrednictwa od osiągniętych wyników** i jednocześnie całościowe finansowanie z Funduszu Pracy tylko tej części pośrednictwa, która rozliczana jest za osiągnięte wyniki;
- (ii) **całkowite przekazanie podmiotom niepublicznym obsługi w ramach modelu sekwencyjnych i zindywidualizowanych działań aktywizacyjnych skierowanych do osób trudniej zatrudnialnych** w oparciu o doradztwo, poradnictwo, wsparcie psychologiczne i kompetencyjne z wykorzystaniem różnych narzędzi aktywizacyjnych oraz pośrednictwa (osoby trudniej zatrudnialne zdefiniowane są dla uniknięcia niejasności wg kryterium trwałości bezrobocia, odwołując się do ustawowej definicji długotrwałego bezrobocia; dodatkową grupą są osoby, dla których oferta dwukrotnego pośrednictwa nie okazała się skuteczna – patrz model pośrednictwa);
- (iii) **nakierowanie na koordynację realizacji polityki zatrudnieniowej w skali lokalnej przez PSZ**, a także pozostawienie w ich gestii instrumentów takich jak prace publiczne i zatrudnienie interwencyjne oraz określanie zakresu i ostateczną decyzję w kwestii wykorzystania instrumentów takich jak dofinansowanie tworzenia miejsca pracy, rozpoczęcie działalności gospodarczej, staże oraz przygotowanie zawodowe (na wniosek usługodawcy, w określonych umową ramową wielkościach kierowanie do tych działań działałoby się w uzgodnieniu pomiędzy usługodawcą, PSZ oraz osobą zainteresowaną w ramach realizacji zindywidualizowanej sekwencji działań, konkursy dla pracodawców oferujących możliwość stażu lub przygotowania zawodowego wciąż rozstrzygałby urząd pracy, kierując się jednak także wskazaniem usługodawców co do preferowanej tematyki tych form aktywizacji oraz typów pracodawców ze względu na obsługiwane przez nich grupy osób bezrobotnych).

W kontekście środków dostępnych na działania aktywizacyjne, nie wydaje się realne objęcie wsparciem kompetencyjnym wszystkich osób pozostających bez zatrudnienia przez okres ponad 6 miesięcy. **Dlatego nowelizacja proponuje model podziału rynku zarówno pomiędzy usługodawców (tryb wyboru) jak i grupy docelowe (tzw. grupy homogeniczne), a wcześniej wspomniany etap wdrażania poprzedzającego finansowanie poświęcony będzie na poprawę zdolności diagnostycznych i umiejętności kontraktowania w skali lokalnej.**

Model funkcjonowania usług rynku pracy

Wyróżniamy **dwie ścieżki (trajektorie) osób bezrobotnych** na rynku pracy, w zależności od ich statusu na rynku pracy w momencie wdrożenia systemu/rejestracji. Model pierwszy dotyczy osób nowo rejestrujących się (osób z prawem do zasiłku lub osób powracających do rejestru po okresie krótszym niż wymagany ustawą by odzyskać prawo do zasiłku, lecz pracujących w okresie bezpośrednio poprzedzającym ponowną rejestrację) oraz dla osób o relatywnie wyższej zatrudnialności. W modelu pierwszym nacisk kładziony jest na usługę pośrednictwa.

⁶ To wymaga zmiany organizacyjnej w PO KL oraz pewnie zmian w ustawie o pomocy społecznej, itp.

- Usługę tę wykupuje urząd pracy (okresowo, np. kwartalnie rozpisywane przetargi na okres dwuletni obejmujące konkurs, gdzie podstawowym kryterium jest wartość jednego „małego” punktu).
- Płatność za usługę składa się z dwóch komponentów: opłaty za skuteczne zapośredniczenia oraz premii za skuteczne umieszczenie w zatrudnieniu.
- Dla osób rejestrujących się jako bezrobotne, koszt całości pokrywałby Fundusz Pracy.
- Dla osób nierejestrujących się, lecz poszukujących pracy, w ramach limitu 10 zapośredniczeń w ciągu 12 miesięcy koszty usługi pokrywałby Fundusz Pracy, zaś premię za skuteczne zapośredniczenie wypłacałby pracodawca, który po okresie 6 miesięcy mógłby wnioskować o refundację z Funduszu Pracy, jeśli dana osoba wciąż pozostawałaby w zatrudnieniu (szczegóły rozwiązania i szacunek kosztów dla Funduszu Pracy, poniżej w omówieniu zasad modelu).

Koszt takiego rozwiązania szacujemy rocznie w skali kraju na ok. 500 mln złotych finansowanych z Funduszu Pracy. Dzisiejsze koszty utrzymania pośrednictwa pracy oszacować należy na ok. 180-200 mln zł⁷ finansowanych z budżetów samorządów lokalnych. Proponowane rozwiązanie gwarantuje jednak zapewnienie dostępu do usługi pośrednictwa dla wszystkich poszukujących pracy.

Model 1



Cała ścieżka przebiegałaby w okresie trzymiesięcznym (od momentu rejestracji do momentu podjęcia maksymalnie dziesięciu prób podjęcia zatrudnienia). W przypadku braku sukcesu osoba bezrobotna mogłaby się zdecydować na powtórzenie tej ścieżki bezpośrednio po zakończeniu okresu trzymiesięcznego (finansowanie dla osób poszukujących pracy byłoby możliwe dopiero po okresie 12 miesięcy od zakończenia cyklu) lub też przejście do grupy osób stopniowo obejmowanych modelem drugim, sekwencyjnym.

Model drugi kładzie nacisk na podnoszenie zatrudnialności osób pozostających bez zatrudnienia. W tym celu formułuje jako instrument rynku pracy nie tyle poszczególne usługi, co uzgodniony w ramach kontraktu trójstronnego (urząd pracy, osoba bezrobotna, usługodawca) zindywidualizowany plan działań, którymi objęta zostanie dana osoba.

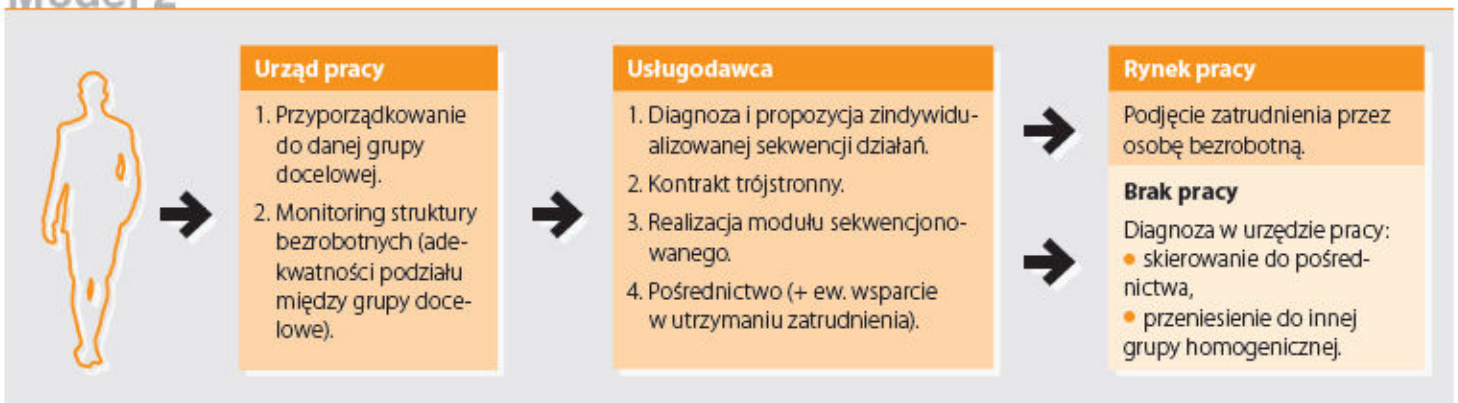
- W każdym kwartale urzędy pracy rozpisują konkursy na świadczenie usług na okres dwuletni w ramach algorytmu określającego minimalne wskaźniki objęcia w ramach homogenicznych grup.

⁷ Szacunek na podstawie założenia, iż kwartalnie rejestruje się ok. 300 tys. osób uprawnionych do uczestnictwa w programie pośrednictwa, a jeden „punkt” wyceniamy na ok. 40 zł. Szczegółowe podstawy tych założeń przedstawione są w sekcji „Model pośrednictwa”.

- Wyłonieni w konkursie usługodawcy podpisują z urzędem pracy umowy ramowe określające metodologię pracy z daną grupą, budżet (razem składają się na tzw. „shopping list”) oraz liczbę osób objętych tymi działaniami.
- W momencie skierowania osoby bezrobotnej do usługodawcy powstaje diagnoza i zindywidualizowany plan działania (sekwencji działań) w postaci trójstronnego kontraktu pomiędzy osobą bezrobotną, usługodawcą i urzędem pracy określającym wzajemne obowiązki wszystkich stron.
- W przypadku akceptacji, następuje realizacja sekwencji i na jej czas osoba bezrobotna jest uprawniona do dodatku szkoleniowego. Po zakończeniu działań bezpośrednio nakierowanych na zatrudnialność, wysokość świadczenia ulega redukcji do wysokości przysługującego zasiłku (czas uczestniczenia w programie nie liczyłby się do stażu bezrobocia), z zachowaniem jego degressywności.
- W przypadku braku akceptacji kontraktu przez osobę bezrobotną, agencja zatrudnienia uzyskuje refundację kosztów diagnozy (ustaloną na stałą, niską kwotę, np. 100 zł), a osoba bezrobotna szansę skierowania do innego usługodawcy.
- W przypadku dwukrotnej odmowy, osoba kierowana jest na koniec listy osób oczekujących na działania aktywizacyjne w ramach swojej homogenicznej podgrupy.

Kontrakt musi dokładnie określać precyzyjnie działania aktywizacyjne (typ, tematykę, itp.) wraz z merytorycznym uzasadnieniem, a także ich szczegółowy harmonogram, pozostając w zgodzie z warunkami umowy ramowej zawartej między PSZ a usługodawcą na świadczenie usług zatrudnieniowych w danym okresie. W obecnej wersji Indywidualny Plan Działań zawiera listę wymagań wobec osoby bezrobotnej (brak ich realizacji stanowi podstawę do pozbawienia zasiłku i/lub usunięcia z rejestru), wskazując jednocześnie potencjalne instrumenty aktywizacyjne, jakimi mogłaby być poddana dana osoba bezrobotna. Nie jest to zobowiązanie symetryczne (urzędu pracy wobec osoby bezrobotnej i osoby bezrobotnej wobec urzędu), a także nie uwzględnia faktu, iż poszczególne instrumenty mogą się zupełnie nie sprawdzić – w kontrakcie nieobecny jest usługodawca, który praktycznie nie ponosi żadnej odpowiedzialności wobec beneficjentów. Choć układ ten jest naturalnie trójstronny, w każdej z relacji pozostaje jednostronny (urząd pracy kontraktuje wybrane szkolenia od wybranych usługodawców oraz urząd pracy może pozbawić statusu osobę bezrobotną). W związku z tym osoby bezrobotne są praktycznie – szczególnie we własnym odczuciu – ubezwłasnowolnione. Nie istnieje formalna droga modyfikacji IPD, jeśli okaże się nieadekwatny, nie ma także możliwości wpłynięcia na usługodawcę (ten ma kontrakt wyłącznie z urzędem pracy). **Proponowana forma kontraktu tworzy symetryczne, trójstronne porozumienie, z adekwatnym podziałem odpowiedzialności pomiędzy strony tej relacji.**

Model 2



W tym modelu urząd pracy jest kluczowym podmiotem: koordynatorem, operatorem i płatnikiem. Elementy sekwencji usług dobierane są w ramach koszyka, którego świadczenie na dany okres zaproponował usługodawca w konkursie. W wyjątkowych przypadkach mogłoby być możliwe rozszerzenie koszyka (o dodatkowe, nieuwzględnione w ofercie usługi lub o większą liczbę danych usług – w ramach dostępnych w PSZ środków finansowych).

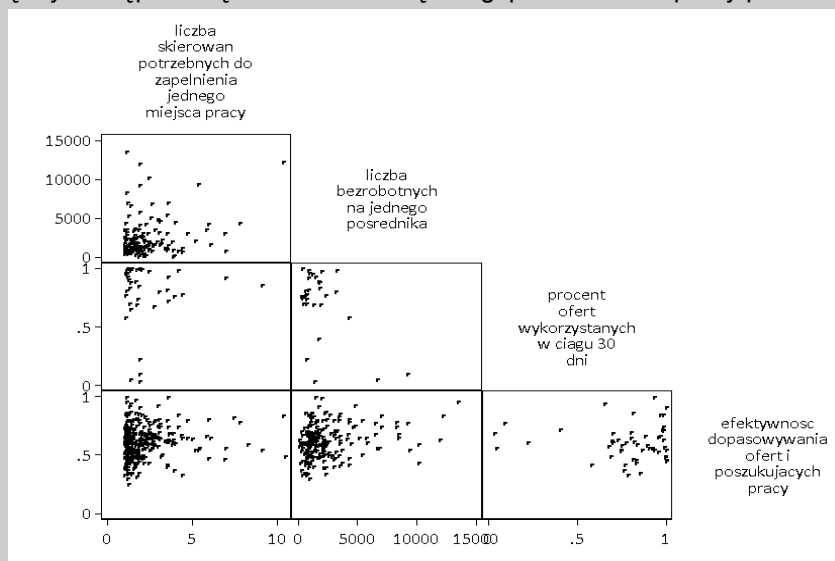
Zarówno w modelu pośrednictwa jak i w modelu sekwencjonowanym kontraktowanie odbywa się przy założeniu 100% skuteczności, przy czym umowa przewiduje, że część środków nie zostanie wypłacona, jeśli nie zostanie osiągnięta zaplanowana skuteczność. Tym sposobem premia – choć zachowuje charakter motywacyjny dla usługodawców – nie stanowi de facto premii w kategoriach kontraktowych i budżetowych. Wobec niższej niż 100% skuteczności, PSZ nie wypłacają po prostu ostatnich rat zawartych w kontrakcie. Koszty zapisane w umowie ramowej mają być odzwierciedleniem kosztów bezpośrednich (kosztów aktywizacji, podstawowych kosztów administracyjnych) oraz minimalnych, zaplanowanych, przez usługodawcę (ok. 5-7%, nie podlegających sprawozdawczości) kosztów pośrednich. Poza tym, umowa przewiduje koszty wynagrodzenia usługodawcy za skuteczne umieszczenie w zatrudnieniu (premia), które nie są wypłacane dla osób nieuzyskujących zatrudnienia w okresie definiowanym kontraktem trójstronnym. By uniknąć zjawiska parkowania osób bezrobotnych, w ramach procedury przetargowej postuluje się uwzględnienie – poza kryterium wartości uzyskiwanej za zaproponowaną w przetargu kwotę – również średniej liczby godzin zajęć dziennie przez okres realizacji programu. Szczegóły dotyczące poszczególnych rozwiązań przedstawione są szczegółowo poniżej.

Model pośrednictwa

Urzędy dysponujące większą liczbą pośredników w relacji do bezrobotnych niekoniecznie charakteryzują się wyższą skutecznością w zapełnianiu miejsc pracy (mierzona procentem ofert wykorzystanych w ciągu 30 dni od złożenia – perspektywa pracodawcy) ani większą sprawnością w tym procesie (mierzona liczbą skierowań niezbędnych do zapełnienia jednej oferty pracy). Co więcej, nie zachodzi prosta statystyczna zależność, iż mniej efektywne powiaty mają mniejszą liczbę pośredników (na bezrobotnego), mniejszy procent wykorzystanych ofert lub niższą liczbę skierowań – Wykres 3.

Wykres 3

Brak jest zależności pomiędzy dostępnością a skutecznością usługi pośrednictwa pracy przez PSZ



Wskazuje to na dwa podstawowe wnioski dotyczące funkcjonowania pośrednictwa pracy w urzędach pracy. Po pierwsze, **na obecnym etapie większą rolę w procesie pośrednictwa pełni sprawność organizacyjna i zasięg obejmowania pośrednictwem niż mierzone dotychczas w statystyce publicznej czynniki**. Tym samym wydaje się, iż społeczności lokalne dysponują rezerwami poprawy skuteczności w tym konkretnym obszarze, których wyzwolenie poprzez zmianę legislacji przełoży się na poprawę dynamiki przepływów na lokalnych rynkach pracy

Po drugie, **fundamentalna dla zmiany sytuacji osób bezrobotnych jest intensyfikacja wynagradzania za wynik w procesie pośrednictwa**. Najsprawniejsze urzędy w Polsce wiążą się niekoniecznie z najbardziej dynamicznymi lokalnymi rynkami pracy (jest wśród nich Warszawa, ale jest także Rzeszów). Z drugiej strony **najsprawniejsze urzędy stworzyły własną, bardzo rozbudowaną sieć pośrednictwa** (w Rzeszowie tę funkcję pełni np. utworzony zgodnie z metodologią JobCentre Plus ośrodek funkcjonujący poza budynkiem urzędu pracy; w Warszawie zatrudnia się ponad 40 pośredników pracy) oraz premiujący skuteczność system motywacyjny.

Dlatego model zakłada:

- (i) **miękkie stymulowanie przemian** w sposobie funkcjonowania lokalnych rynków pracy zmiany w postaci całkowitego finansowanie kosztów pośrednictwa w ramach Funduszu Pracy⁸;
- (ii) **twarde stymulowanie zmiany** w postaci obowiązku udzielenia przynajmniej 10 usług pośrednictwa na przestrzeni pierwszych 3 miesięcy po zarejestrowaniu każdej osobie bezrobotnej⁹;
- (iii) **finansowanie pośrednictwa z FP wyłącznie w systemie motywacyjnym** (tj. środki z FP przekazuje się za wykonanie usługi pośrednictwa a nie za gotowość do jej świadczenia); finansowanie w całości oparte o wynik, przy czym wynik powinien być mierzony na trzy sposoby:
 - a. zwiększenie dynamiki na rynku pracy => „małe punkty” za każde zapośredniczenie zgodne z preferencjami pracodawcy zgłaszającego ofertę
 - b. zwiększenie skuteczności pośrednictwa => „duże punkty” za każdą osobę bezrobotną skierowaną na zgłoszone wolne stanowisko pracy, która pracuje tam przynajmniej przez okres 3 miesięcy (odpowiadający umowie na czas próbny; wynagrodzeniem za „duży punkt” powinien być jednomiesięczny zasiłek dla bezrobotnego wciąż uprawnionego do zasiłku, bo głównie takimi będą się zajmować pośrednicy)¹⁰

⁸ Obecnie finansowanie pośrednictwa odbywa się ze środków własnych samorządu poprzez pokrycie kosztów zatrudnienia pośredników pracy – samorządy będą naciskały na urzędy pracy, by te przeszły na kontraktowanie pośrednictwa, by zwolnić środki przekazywane co miesiąc do UP

⁹ Obecnie średnio w urzędach przypada ok. 800 bezrobotnych na jednego pośrednika, przy pożądanej średniej UE na poziomie ok. 300 bezrobotnych; co oznacza, że objęcie średnio 300 000 tyś rejestrujących się kwartalnie oznacza udzielenie na przestrzeni kwartału ok. 540 usług pośrednictwa miesięcznie przez każdego z obecnie zatrudnionych pośredników pracy – ponieważ taki wynik jest niemożliwy, urzędy będą zmuszone odwoływać się do „sił zewnętrznych”, przy czym ten system wynagradzania za pośrednictwo pracy będzie dla wielu obecnie zatrudnionych pośredników korzystniejszy niż pozostawanie w stosunku pracy; konieczne jest umożliwienie świadczenia pośrednictwa przez osoby prawne prowadzone przez osobę fizyczną z licencją pośrednika pracy, rozwiązanie podobne do np. zarządzania nieruchomościami

¹⁰ Pośrednik otrzymywałby wynagrodzenie za małe punkty (zapośredniczenia). W zależności od typu klienta (uprawniony lub nie), za skuteczne umieszczenie w zatrudnieniu koszty ponosiłby pracodawca przyjmujący daną osobę (jeśli nieuprawniona) lub FP (jeśli osoba uprawniona). Dla osób nieuprawnionych do zasiłku (np. tylko poszukujących pracy) po okresie wstępnym (np. 6 miesięcy) pracodawca mógłby wnioskować o zwrot tej opłaty, o ile osoba wciąż pozostaje w zatrudnieniu, co uruchamiałoby także dodatkowy bonus dla pośrednika pracy (druga wysokość zasiłku). Również w przypadku osób uprawnionych, utrzymanie zatrudnienia przez 6 miesięcy wiązałoby się z dodatkowym (drugim) bonusem dla pośrednika pracy. Wysokość bonusu powinna być wystandaryzowana do wysokości podstawowego świadczenia dla osoby bezrobotnej. Dzięki temu pośrednicy pozostawaliby w kontakcie z pracodawcami (by uzyskać bonus), pracodawca zaś pozostawałby w kontakcie z PSZ (by uzyskać zwrot kosztów), co stworzyłoby szybką i bezkosztową (bez konieczności rozbudowanego systemu monitoringu) informację o skuteczności pośrednictwa.

- c. zwiększenie intensywności współpracy z pracodawcami => „małe punkty” za każdą pozyskaną ofertę pracy
- (iv) by realnie dynamizować lokalne rynki pracy finansowanie pośrednictwa musi być oparte o minimalne „kwoty” pośrednictwa konieczne do wypełnienia, tj. ustalać minimalną liczbę „małych” i „dużych” punktów do zdobycia w okresie miesiąca (przyjmując średnie miesięczne za dłuższe, np. trzymiesięczne okresy) na daną kwotę oraz ustalać premię za przekraczanie tego limitu (model kontraktowania: przetarg na kwotę np. 4000 zł miesięcznie, oferenci składają propozycję liczby x „małych punktów” do wypracowania miesięcznie, wygrywa ten, który zaproponuje więcej; są premiowani w proporcji np. $1.5 \cdot (4000/x)$ za każdy punkt ponad limit, minimalny limit miesięczny w danym powiecie na jedną kwotę nie może być poniżej 35 „dużych punktów”¹¹ oraz 120¹² „małych punktów”);
- (v) by uniknąć creamingu, usługę pośrednictwa powinni otrzymywać wszyscy rejestrujący się bezrobotni przez okres trzech miesięcy od momentu zarejestrowania (minimum 10 ofert);
- (vi) dla osób powracających do rejestru (lecz bez prawa do zasiłku) lub osób dla których 3-miesięczny okres i 10 skierowań do podjęcia zatrudnienia nie okazały się skuteczne, należy stworzyć alternatywę pomiędzy ponownym uczestniczeniu w trzymiesięcznym cyklu pośrednictwa lub możliwości bezpośredniego przesunięcia do działań sekwencyjnych;
- (vii) cykl pośrednictwa powtarzać można jedynie dwa razy – w przypadku braku sukcesu powinno następować automatyczne skierowanie na ścieżkę prowadzącą do modelu sekwencyjnego.

Model sekwencyjny

Docelowo wszyscy bezrobotni o relatywnie niższej zatrudnialności powinni być kierowani do sekwencji zindywidualizowanych działań w całości poza urzędami pracy. Jednak ze względu na ograniczenia finansowe, dzisiejsze doświadczenia wskazują, iż przy finansowaniu na bieżącym poziomie, możliwe jest objęcie między 25% a 40% osób bezrobotnych. Z drugiej jednak strony, objęcie poszczególnymi instrumentami jest bardzo zróżnicowane pomiędzy grupami bezrobotnych, czasem wręcz uniemożliwiając niektórym uczestnictwo w działaniach podnoszących ich kompetencje. Dzieje się tak m.in. dla tego, że znaczna część osób bezrobotnych, by skutecznie uczestniczyć np. w szkoleniu potrzebuje wstępnego przygotowania psychologiczno-terapeutycznego, a także perspektyw po zakończeniu szkolenia. Działania sekwencyjne, dopasowane do potrzeb poszczególnych grup mają szansę wyjść naprzeciw temu ograniczeniu.

¹¹ Średnia pośrednictwa w UE na jednego pośrednika pracy

¹² Rejestracja byłaby równoważna z uzyskaniem skierowania do pośrednika pracy wybranego na pewien okres w ramach konkursu ramowego na świadczenie pewnej liczby usług. Jeśli pula usług uległaby wyczerpaniu, zawsze możliwe jest renowacja umowy ramowej lub nowy konkurs ramowy. Jeśli przyjmujemy średnią „skutecznego” pośrednictwa na poziomie średniej UE (ok. 30-40 zapośredniczeń miesięcznie na jednego pośrednika pracy) i uwzględnimy dotychczasowe polskie uwarunkowania (średnio: 2.3 skierowania niezbędne do zapełnienia miejsca pracy, średnio 78% ofert zapełnionych przed upływem 30 dni; obie dane na podstawie Makrometriki II) oraz średnio stosunek ofert pozyskanych do osób wyrejestrowujących się z powodu podjęcia zatrudnienia na poziomie ok. 30 w Polsce (na podstawie MPiPS 01), 120 „małych” punktów wydaje się rozsądnym benchmarkiem. Wysokość minimalną podobnie jak punkt referencyjny przetargów powinien co roku ustalać minister właściwy do spraw pracy. Wynika to po pierwsze z faktu, że dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe będzie stopniowe zwiększanie tej wartości. Z drugiej strony takie rozwiązanie gwarantuje stały monitoring tej wartości przez interesariuszy. Gdyby dodatkowo zapis ustawowy mówił o indeksacji tej wartości o powiedzmy 5% rocznie na podstawie średniej krajowej (lub 16 średnich regionalnych), wówczas system z założenia zakładałby stopniowe podnoszenie efektywności pośrednictwa pracy realizowanego z Funduszu Pracy.

Fundamentem modelu sekwencyjnego jest odejście od ustawowych, jednowymiarowych kategorii osób bezrobotnych na rzecz wielowymiarowych grup o zbliżonych uwarunkowaniach funkcjonowania na rynku pracy (tzw. grupy homogeniczne lub grupy docelowe). Ich kształt oraz liczebność wynikać musi z prowadzonego okresowo wielowymiarowego diagnozowania struktury osób bezrobotnych, a także wyciągania wniosków z programów sekwencyjnych o niższej niż oczekiwana merytorycznie skuteczności (startując w konkursie usługodawcy musieliby zadeklarować oczekiwany odsetek osób przywracanych na rynek pracy, jakkolwiek informacja ta nie może stanowić kryterium doboru wykonawców w procedurze konkursowej). **Model kontraktowania musi być powiązany z modelem diagnozowania** (inaczej nie da się uniknąć błędnego kontraktowania na poziomie lokalnym).

Etap 1 – Diagnozowanie

Zgodnie ze wspólnym modelem diagnostycznym, przed wejściem w życie nowych regulacji, ze środków własnych powiatowe urzędy pracy przeprowadzą wielowymiarowe diagnozowanie struktury osób bezrobotnych (ujęte w artykule 108 ustawy, więc możliwe do pokrycia z tegorocznego funduszu pracy bez żadnych zmian). Określają w nim wielkości poszczególnych homogenicznych grup na swoim lokalnym rynku pracy oraz czy i jacy usługodawcy współpracowali w jakimkolwiek stopniu z tą konkretną grupą (% objęcia oraz dostępność podmiotów gotowych świadczyć usługę na podstawie zawartego porozumienia o współpracy między powiatowymi urzędami pracy a podmiotami niepublicznymi).

Na podstawie tych diagnoz minister właściwy do spraw pracy wyznacza na najbliższy rok algorytm „podziału” rynków lokalnych pomiędzy poszczególne homogeniczne grupy osób bezrobotnych (**algorytm określi zasady definiowania minimalnych wskaźników objęcia APRP w ramach danej grupy oraz udziały poszczególnych grup w całym kontraktowaniu w ramach danego powiatowego urzędu pracy**). Diagnozowanie przeprowadzane jest w trybie ciągłym (co pół roku) celem zaktualizowania faktycznych liczebności oraz rozpisania nowych konkursów ofert.

Grupy homogeniczne (grupy docelowe) składają się z osób dzielących wszystkie z pośród podstawowych cech określających potencjalną zatrudnialność, tj. wiek (poniżej 25/27, do 35, 35-45, ponad 45), płeć, wykształcenie (podstawowe, zawodowe, średnie, średnie zawodowe, wyższe), staż bezrobocia (poniżej 6 miesięcy, 6-12 miesięcy, 12-18 miesięcy, 18-24 miesiące, 2-5 lat, ponad 5 lat), staż zatrudnienia (brak doświadczenia, do roku doświadczenia, 1-5 lat doświadczenia, 5-15 lat doświadczenia, ponad 15 lat doświadczenia), ew. choroby (przewlekłe, uzależnienia, itp.) lub typ niepełnosprawności (motoryczna, intelektualna, słuchowa, wzrokowa), miejsce zamieszkania (tereny wiejskie, miasto) oraz rodzaj wykonywanej wcześniej pracy (wg klasyfikacji zawodów BAEL). Dzięki takiemu definiowaniu grup docelowych zwiększy się skuteczność oddziaływania APRP. Z drugiej zaś strony, nie będzie możliwe tzw. creaming.

Etap 2 – Wdrażanie

Określone algorytmem z rozporządzenia pule podlegają kontraktowaniu na poziomie lokalnym na podstawie konkursów w trybie ustawy o promocji zatrudnienia opartych o następujące kryteria wyboru oferentów: najwyższą wartość za dostępny budżet (urząd pracy określa budżet dla danej grupy w danym przetargu, oferenci składają informację o liczbie osób objętych) oraz intensywności wsparcia (w postaci średniej liczby godzin „zajęć” dziennie przez cały czas trwania programu poprzez informację na temat zaplanowanych instrumentów).

Finansowanie usługodawców odbywa się w oparciu o pokrycie uzgodnionych kosztów zewnętrznych (wynagrodzenie pracowników oraz merytoryczne koszty zewnętrzne, tj. szkolenia lub inne działania bezpośrednio wspierające bezrobotnego, a także podstawowe koszty administracyjne związane z księgowością, prowadzeniem przestrzeni dla osób bezrobotnych) i 5-7% nadwyżkę instytucjonalną rozliczaną ryczałtowo. Dodatkowo **umowa ramowa zawiera wysokość premii, jeśli absolwent programu utrzymuje zatrudnienie w 6 miesięcy po zakończeniu udziału**. By był to mechanizm skuteczny, wysokość premii powinna przekraczać jednostkową (czyli w przeliczeniu na jednego uczestnika) nadwyżkę instytucjonalną. Program nie powinien przekraczać w przeliczeniu 6 miesięcy, przy uwzględnieniu średniego obciążenia programem na poziomie 30 godzin w tygodniu, w uzasadnionych merytorycznie przypadkach może być wydłużony do 24 miesięcy, również z uwzględnieniem przelicznika.

Ponieważ istotne są dwa podstawowe elementy (działanie musi obejmować sekwencję i musi być zindywidualizowane), **pierwszym etapem współpracy z osobą bezrobotną skierowaną do usługodawcy jest diagnoza oraz zawarcie trójstronnej umowy** (urząd pracy jako finansujący, podmiot jako wykonujący oraz bezrobotny jako akceptujący warunki usługi). Jeśli po diagnozie i zdefiniowaniu działań nie dochodzi do zawarcia umowy, urząd kieruje do wykonawcy kolejną osobę z listy, a usługodawca otrzymuje stałą kwotę wynagrodzenia za proces diagnozowania przy czym diagnoza musi być w całości przekazana powrotem do urzędu. Każda skierowana osoba ma prawo do dwukrotnej diagnozy, przy czym w przypadku braku powodzenia także za drugim razem konieczna jest weryfikacja przypisania danej osoby do grupy homogenicznej¹³.

W tym modelu **zindywidualizowanie ścieżki oznacza, że nie ma „grup” – są pule bezrobotnych objętych działaniem i usług, które im się świadczy** (czasem w grupach a czasem indywidualnie). Dlatego poszczególni usługodawcy powinni mieć prawo startować do różnych grup osób bezrobotnych oraz proponować różną jakość (= sekwencję usług) wg własnego rozpoznania. **Objęcie działaniami grup najtrudniejszych (do tej pory najczęściej pomijanych) oznacza równoczesne skorzystanie ze zwiększenia skali finansowania APRP oraz pro-efektywnościowe „wypchnięcie” z puli osób obejmowanych wsparciem osób bezrobotnych o relatywnie wyższej zatrudnialności.** Ten fakt będzie miał przełożenie na ich szanse wychodzenia z bezrobocia, co sugerowałoby, iż niezależnie od struktury osób bezrobotnych w każdym powiecie oraz skali objęcia algorytm powinien pozwalać na pewną modyfikację kryteriów podziału rynku zgodnie z założeniami lokalnej polityki rynku pracy. By jednak nie utrwaląc np. niekorzystnych uwarunkowań lokalnych taką modyfikacją algorytmu, należy jednocześnie w algorytm podziału środków z FP pomiędzy województwa wprowadzić mechanizmy bodźcujące do stopniowego niwelowania tych uwarunkowań (np. słabsze dopasowanie ofert szkół na poziomie ponadgimnazjalnym do zapotrzebowania lokalnych pracodawców albo mniej proaktywne funkcjonowanie służb pomocy społecznej). Wówczas algorytm podziału środków z FP na województwa musi premiować te regiony, gdzie poszczególne powiaty najlepiej realizują krajową politykę rynku pracy.

Dla części osób objętych działaniami niepublicznych usługodawców we współpracy z urzędem pracy, elementem sekwencji działań może być skierowanie na staż, przygotowanie zawodowe lub wsparcie w postaci dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej. **Wobec osób w ramach poszczególnych grup, dla których ze względu na ograniczoną ilość środków nie wystarcza miejsc w programach aktywizacyjnych przewidziane jest uczestnictwo w:**

- (i) kontraktowanych i prowadzonych przez PSZ klubach pracy,
- (ii) pracach publicznych oraz zatrudnieniu interwencyjnym,
- (iii) specjalistycznych programach realizowanych we współpracy ze służbami pomocy społecznej i innymi partnerami lokalnymi, m.in. programach specjalnych i projektach pilotażowych.

¹³ Stypendium za uczestnictwo w programie aktywizacyjnym wypłacane jest tylko w okresie zdefiniowanym w kontrakcie jako okres wspierania zatrudnialności (nie obejmującym poszukiwania pracy po zakończeniu działań podnoszących kompetencje).