

BEZROBOCIE

org.pl



Kontraktowanie usług ryнку zatrudnienia

Jolanta Koral

**BIULETYN nr 8
czerwiec 2008**



Biuletyn powstał w ramach działań
programu „Work in Poland”



Program
Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności



Program realizuje:
Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych



Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych

Warszawa, czerwiec 2008

Projekt graficzny: Frycz | Wicha

Skład graficzny: Mirosław Piekutowski

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Przedruk i reprodukcja w jakiegokolwiek postaci całości lub części biuletynu bez pisemnej zgody Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych są zabronione.

ISSN 18 98 – 69 6 X

Kontraktowanie usług ryнку zatrudnienia

Jolanta Koral

Wstęp

Publiczne służby zatrudnienia (PSZ) w większości krajów zarządzają zasitkami dla osób bezrobotnych i świadczą usługi rynku zatrudnienia, które bezpośrednio lub pośrednio mają pomóc ich klientom w znalezieniu pracy. Tradycyjnie PSZ świadczą owe usługi poprzez gromadzenie i udostępnianie informacji o rynku pracy, m.in. wolnych miejscach pracy czy zapotrzebowaniu na określone zawody w danym regionie, poprzez pośrednictwo pracy oraz usługi reintegracyjne, ułatwiające powrót na rynek pracy osobom np. długotrwale bezrobotnym czy niepełnosprawnym. Usługi reintegracyjne mogą obejmować m.in. doradztwo zawodowe, szkolenia czy wspieranie przedsiębiorczości.

Niezależnie od kraju, w jakim działają i specyfiki rynku pracy, PSZ łączy jedno: są obowiązane pomóc każdemu bezrobotnemu, który się do nich zwróci. Stąd usługi PSZ adresowane są najczęściej do szerokich grup beneficjentów, a nie do grup wąskich, „problemowych”, wymagających indywidualnego wyspecjalizowanego podejścia, takich jak osoby wykluczone z rynku pracy z powodu niskich kwalifikacji, choroby, bezdomności, uzależnień czy wieku.

Ponadto PSZ jako instytucje publiczne zwykle finansowane są bez względu na wyniki pracy, dlatego nie zawsze działają efektywnie.

Aktywizacja zawodowa różnych grup społecznych wymaga zindywidualizowanego podejścia i specjalistycznych usług. Skuteczny system usług zatrudnieniowych to taki, który jest elastyczny, wrażliwy i dopasowany do osobistych potrzeb i możliwości klienta. Jednym ze sposobów na stworzenie takiego systemu jest dopuszczenie do świadczenia usług rynku pracy podmiotów o różnych kompetencjach i sposobach działania, którym PSZ mogą zlecać usługi.

Organizacjami, które mogą wspierać, uzupełniać lub nawet zastępować usługi rynku pracy świadczone przez publiczne służby zatrudnienia, mogą być organizacje pozarządowe należące do grona prywatnych agencji zatrudnienia (PAZ). PAZ mogą dostarczać bardzo różnego rodzaju usług, takich m.in. jak pośrednictwo pracy czy programy reintegracyjne adresowane do specyficznych

grup odbiorców, i świadczyć te usługi w sposób komercyjny (a więc nastawiać się przede wszystkim na zysk) lub niekomercyjny (a więc realizować usługi „po kosztach”, bez pobierania marży, nastawiając się przede wszystkim na realizację misji społecznej).

Publiczne służby zatrudnienia mają wprawdzie dostęp do znacznie większej liczby ofert pracy, ale za to najczęściej bardziej ogólne informacje o rynku pracy niż PAZ, które często działając lokalnie, mają bardziej szczegółowe informacje z konkretnego regionu czy gminy. Służby zatrudnienia dysponują publicznymi funduszami, za to PAZ - szczególnie niekomercyjne, mają specjalistów, doświadczonych w pracy z wąskimi grupami bezrobotnych, np. osobami uzależnionymi, niepełnosprawnymi, długotrwale bezrobotnymi itp., dla których znalezienie pracy jest najtrudniejsze.

Jeszcze niedawno publiczne służby zatrudnienia miały monopol na świadczenie usług zatrudnienia finansowanych z budżetu państwa. Ich relacje z prywatnymi agencjami zatrudnienia opierały się głównie na nieregularnym podwykonawstwie usług. Jednak w ostatnich latach PAZ coraz częściej stają się regularnymi wykonawcami usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia, a zlecenia przyznawane są najczęściej drogą przetargów publicznych.

W ciągu ostatniego dziesięciolecia wiele krajów zliberalizowało rynki usług zatrudnienia, wprowadzając całkowitą lub częściową konkurencję, uznając, że konkurencyjność doprowadzi do zwiększenia efektywności, obniżenia kosztów, urozmaicenia usług o programy innowacyjne, adresowane do grup beneficjentów, którym z różnych względów najtrudniej jest odnaleźć się na otwartym rynku pracy.

Jak pokazują doświadczenia krajów, które liberalizują rynek usług zatrudnienia, kontraktowanie tych usług ma wiele wad, ale ma również bezsprzeczne zalety – przede wszystkim wzrost skuteczności działań prowadzonych na rynku pracy i obniżenie ich kosztów. To zaś było podstawowym celem reform rynku usług pracy w tych krajach. Niezależnie także od tego, jaki model kontraktowania

usług zatrudnienia wybrano w poszczególnych krajach, naczelną zasadą wszystkich systemów jest powiązanie środków na aktywizację zawodową z klientem, a nie z instytucją świadczącą usługi. To zupełnie nowa filozofia aktywizacji zawodowej, bowiem środki publiczne „idą za beneficjentem”, a wysokość wydatków PAZ za usługi uzależniona jest od rezultatów. To pozwala nie tylko racjonalniej wydawać środki publiczne, ale także dopasować usługi do potrzeb klientów i zwiększyć ich skuteczność.

Nie należy także zapominać, że reformy rynków usług zatrudnienia nie są zakończone – ciągle trwa proces wypracowania jak najlepszych systemów, skutecznie łączących misję społeczną z działaniami ekonomicznymi.

Co to jest kontraktowanie usług zatrudnienia?

To zlecenie przez PSZ usług zatrudnienia prywatnym agencjom zatrudnienia, wybranym np. w drodze przetargu. Kontrakty mogą dotyczyć specyficznych grup bezrobotnych, np. długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, niepełnosprawnych, młodzieży o niskich kwalifikacjach. Istnienie takich specyficznych grup klientów umożliwia działanie małym agencjom, specjalizującym się w „wąskich” usługach, adresowanych do osób z problemami, którym bardzo trudno jest powrócić lub utrzymać się na rynku pracy.

Poza PSZ wykonanie usług prywatnym agencjom zatrudnienia mogą zlecać także inne instytucje publiczne, działające na rynku usług zatrudnienia, m.in. samorządy lokalne, ośrodki pomocy społecznej, państwowe ośrodki szkoleniowe. PAZ mogą być podwykonawcami PSZ i innych instytucji publicznych lub niezależnymi dostawcami płatnych i nieodpłatnych usług rynku zatrudnienia.

Rola, jaką PAZ mogą pełnić na rynku pracy i ich wpływ na realizację polityki zatrudnienia państwa zależy od specyfiki rynku usług zatrudnienia, sytuacji na rynku pracy i relacji z publicznymi służbami zatrudnienia.

Relacja między instytucjami zlecającymi usługę a jej wykonawcami może przebiegać na zasadzie:

➤ **współpracy:** gromadzenie informacji o rynku pracy, wymiana informacji o wolnych miejscach pracy, wymiana informacji o usługach i udostępnianie ich bezrobotnym, realizacja wspólnych projektów, np. szkoleń dla bezrobotnych czy projektów reintegracji długotrwale bezrobotnych, szkolenia personelu, zlecenie PAZ usług lub projektów przez publiczne służby zatrudnienia, wypracowywanie wspólnej terminologii, dotyczącej np. przetargów, klasyfikacji zawodów i umiejętności bezrobotnych, która zwiększyłaby przejrzystość rynku pracy.

Powyższy model relacji między PAZ i służbami zatrudnienia można zaobserwować np. w Szwecji, Rosji, Wielkiej Brytanii czy Francji.

➤ **komplementarności (ten model nie wyklucza oczywiście współpracy):** o rodzaju i wykonawcy usługi decydują służby zatrudnienia i finansują je ze swojego budżetu. Zakontraktowane usługi jedynie uzupełniają zakres usług świadczonych przez państwo, a nie konkurują z nimi. Przykład: służby zatrudnienia zlecają PAZ realizację wyspecjalizowanego programu reintegracji zawodowej bezdomnych, której same nie wykonują. Usługa nie musi zostać wykupiona w drodze przetargu, lecz na przykład w drodze porozumienia, konkursu czy zlecenia niekomercyjnego PAZ, z którym służby zatrudnienia współpracują. Komplementarność w wielu krajach doprowadziła do rozwoju sektora niekomercyjnych pozarządowych organizacji, wyspecjalizowanych w świadczeniu usług rynku pracy. Taki model występuje m.in. w Niemczech, Belgii (Flandrii) czy Stanach Zjednoczonych.

➤ **konkurencji:** rynek usług zatrudnienia jest całkowicie zderegulowany. Służby zatrudnienia na ogół ograniczają się do pierwszego kontaktu z bezrobotnym, a następnie przekazują go pod opiekę publicznemu lub prywatnemu dostawcy usług zatrudnienia w drodze przetargu.

Należy pamiętać, że sprywatyzowany rynek usług zatrudnienia nie jest w pełni „wolnym rynkiem”: konsumentem usługi nie jest bowiem jej nabywca, czyli publiczne służby zatrudnienia, lecz bezrobotny, który choć ma mniejszy lub większy wpływ na rodzaj usługi, np. program reintegracji zawodowej, to nie on jednak tę decyzję podejmuje.

Ten model nie wyklucza z rynku PAZ, które nie są nastawione na zysk – wręcz przeciwnie, daje im możliwość działania przy gwarancji dostępu do środków finansowych tak długo, jak długo będą one skuteczne i konkurencyjne.

Taki model jest m.in. w Holandii i Australii, a w Wielkiej Brytanii sprywatyzowany jest rynek usług dla długotrwale bezrobotnych.

Jak się dzielą prywatne agencje zatrudnienia?

Według typologii Międzynarodowej Organizacji Pracy istnieją trzy rodzaje PAZ (ten podział pokazuje, jakiego rodzaju usługi mogą „dostarczać” PAZ swoim klientom) :

➤ **pośrednicy pracy, czyli agencje pośrednictwa pracy** - takie jak: odpłatnie działające agencje zatrudnienia, agencje pośredniczące w zatrudnianiu wysoko wykwalifikowanych pracowników, firmy rekrutacyjne, agencje pośrednictwa pracy specjalnych zawodów, niekomercyjne agencje pośrednictwa pracy, czyli organizacje charytatywne, biura pośrednictwa pracy na uczelniach wyższych i placówkach szkoleniowych, organizacje studenckie zawodowe, związki zawodowe.

➤ **dostawcy pracy na wezwanie** - agencje pracy tymczasowej – osoby fizyczne lub prawne upoważnione do rekrutacji i zatrudnienia pracowników, których następnie „wypożyczają” pracodawcy docelowemu. Dla wielu pracodawców praca tymczasowa traktowana jest jak okres próbny, po którym zatrudniają pracownika na stałe, jeśli się sprawdził.

➤ **dostawcy usług bezpośrednich** - dostarczają oni na zamówienie pracodawcy pakiet usług i konsultacji, aby pracownicy mogli znaleźć nową pracę lub założyć działalność gospodarczą. Do tego typu dostawców zalicza się także organizacje udostępniające internetowe bazy danych.

W praktyce PAZ stanowią mieszankę wszystkich tych trzech rodzajów.

Inna typologia PAZ, zastosowana w tej broszurze, to podział na:

➤ **niekomercyjne** (najczęściej to placówki edukacyjne, instytucje szkoleniowe, organizacje wolontarystyczne itd.). Mogą one świadczyć usługi zatrudnienia

bezpłatnie dzięki dotacjom rządowym lub prywatnym sponsorom lub też wynajmując je według poniesionych kosztów, bez pobierania marży.

➤ **komercyjne, działające dla zysku.**

Oba te rodzaje PAZ mogą wykonywać usługi pośrednictwa pracy, być dostawcami pracy na zlecenie i usług bezpośrednich, ujętych w klasyfikacji Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Często niekomercyjne PAZ cieszą się większym zaufaniem publicznych służb zatrudnienia, jako że nie są nastawione na zysk, lecz realizację misji społecznej, ponadto posiadają specjalistów doświadczonych w pracy z grupami defaworyzowanymi.

Strategie kontraktowania usług zatrudnienia

Przy kontraktowaniu usług publiczne służby zatrudnienia mogą obrać dwie strategie: zamawiać pojedyncze, dokładnie zdefiniowane usługi lub zbiór usług, których doboru dokonuje sam PAZ, oceniany i wynagradzany na podstawie efektywności działania. W pierwszym przypadku PAZ nie mają obowiązku oceny bezrobotnego i doboru odpowiedniej usługi.

Wada takiego modelu: zakontraktowana usługa może być źle dobrana do potrzeb konkretnego bezrobotnego – wtedy to usługodawca ponosi odpowiedzialność za błąd popełniony przez instytucję organizującą przetarg.

W drugim przypadku PAZ musi prawidłowo ocenić bezrobotnego i dostarczyć mu odpowiednią pomoc. To gwarantuje PAZ, że odpowiada wyłącznie za efekty swojej pracy, a to motywuje do świadczenia wysokiej jakości usług.

Wada: Ta strategia może z kolei prowadzić do negatywnych skutków – „parkowania”, czyli sytuacji, że PAZ świadczy usługi tylko tym bezrobotnym, których szanse na zatrudnienie są duże. W ten sposób środki są inwestowane w reintegrację osób dobrze rokujących, a osoby gorzej rokujące „zostawiane na parkingu” i zaniedbywane.

Kontrakty mogą dotyczyć specyficznych grup bezrobotnych, np. długotrwale bezrobotnych, młodzieży o niskim wykształceniu, bezrobotnych z kłopotami zdrowotnymi. To umożliwia działanie małych firm specjalizujących się w wąsko zdefiniowanych usługach zatrudnienia, np. reintegracji osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków.

Wada: Napiętnowanie osób należących do trudnych grup. Jeśli pracodawca wie, że PAZ specjalizuje się w usługach np. dla osób uzależnionych, może mieć uprzedzenia do potencjalnego pracownika. Napiętnowaniu może zaradzić ogólne definiowanie bezrobotnych, np. na podstawie długości trwania bezrobocia. Jednak dystans dzielący bezrobotnych na rynku pracy nie zależy od długości trwania bezrobocia, lecz od ich cech specyficznych – inny wysiłek i koszty wiążą się z pracą z wykwalifikowanymi absolwentami, a inny przy pracy z osobami bez wykształcenia i kwalifikacji.

Sposób wynagradzania organizacji świadczących usługi zatrudnienia

Istnieją bardzo różne metody wynagradzania PAZ za usługi, obowiązuje jedynie uniwersalna zasada: bezrobotny nie powinien sam za nic płacić. Wynagrodzenie musi być tak skalkulowane, by zapewniało rzetelną realizację celów społecznych przez firmy komercyjne.

- **wynagrodzenie może być całkowicie zależne od wyników** (np. znalezienie zatrudnienia dla beneficjenta w określonym czasie i na określony okres)
- **wynagrodzenie może być częściowo zależne od wyników**
- **PAZ może sam ustalać cenę usługi w ofercie**

PAZ powszechnie krytykują system finansowania. Ryzyko finansowe, które ponoszą zwłaszcza wtedy, gdy płatność za usługę zależy od rezultatów, stanowi barierę dla wielu mniejszych agencji. W efekcie na rynku usług zatrudnienia zaczynają dominować duże PAZ o dużym kapitale, kadrze i gwarancjach finansowych, natomiast małe PAZ często mają problem z utrzymaniem się na rynku.

Przykłady liberalizacji rynku usług zatrudnienia

I. Holandia

W 2000 r. publiczne służby zatrudnienia (wykonywały one 75% wszystkich usług zatrudnienia) rozbito na pięć niezależnych oddziałów oraz zaczęto ogłaszać przetargi, w których mogły brać udział PAZ. Dwa lata później całkowicie sprywatyzowano rynek usług zatrudnienia. W rękach instytucji publicznych została jedynie niewielka ich część. Rząd zachował kontrolę jedynie nad zarządzaniem zasłankami z ubezpieczeń społecznych oraz profilowaniem bezrobotnych. Służby zatrudnienia konkurują z PAZ o kontrakty na zasadzie równości szans. PAZ tworzą organizację NV Kliq, która przez pierwsze dwa lata od powstania była dofinansowywana z budżetu państwa, a następnie została sprywatyzowana. W wyniku prywatyzacji w obszarze ubezpieczeń społecznych i reintegracji społecznej i zawodowej działają trzy instytucje:

- **Instytucja Zarządzania Ubezpieczeniami Pracowniczymi (UWV)**, która zbiera składki, przyznaje i wypłaca zasiłki dla bezrobotnych i niepełnosprawnych, odpowiada za politykę reintegracyjną. Beneficjentami UWV są bezrobotni z prawem do zasiłku oraz niepełnosprawni z prawem do zasiłku – i to dla nich ta instytucja kontraktuje wykonanie usług w PAZ, wybranym w drodze przetargu. Mogą to być agencje ogólnokrajowe, regionalne i lokalne. PAZ określa problemy i potrzeby beneficjenta i ustala z nim program readaptacyjny. Bezrobotny może także poprosić UWV o zawarcie w jego imieniu indywidualnego kontraktu z wybranym przez niego PAZ. Bezrobotny może wreszcie sam udać się do PAZ, ustalić indywidualny program, a następnie wspólnie z agencją złożyć wniosek w UWV o akceptację. Kontrakt jest zawierany na rok, ale można go przedłużyć. Cena, jaką pobiera PAZ za usługę, zawarta jest w kontrakcie między agencją a UWV (jest górny pułap ceny). Najczęściej stosowany sposób rozliczenia: część zapłaty jest uzależniona od wyników (beneficjent musi znaleźć pracę na co najmniej 6 miesięcy).

➔ **samorządy lokalne** – zarządzają zasiłkiem socjalnym. Ich beneficjentami są osoby pobierające zasiłek socjalny oraz osoby bez prawa do zasiłku socjalnego. Od 2004 r. samorządy są odpowiedzialne finansowo za reintegrację swoich podopiecznych. Dysponują one osobnym budżetem na zasiłki socjalne i usługi reintegracyjne. Jeśli oszczędzą na zasiłkach – mogą przesunąć środki na reintegrację.

Duże gminy często mają wydziały specjalizujące się w przetargach wyłaniających PAZ, małe – często organizują przetargi wspólnie. O ile UWV kontraktują całe programy reintegracyjne, o tyle wśród samorządów popularniejsze jest kontraktowanie pojedynczych usług. Standardowa długość kontraktu wynosi rok. W początkowym okresie PAZ narzekały, że gminy, które nie miały doświadczenia z tego typu przetargami, miały problemy z jasnym definiowaniem usług i stawiały zbyt wysokie nierealne wymagania. Z czasem sytuacja się poprawiła. Z kolei samorządy mają zastrzeżenia, że oferty PAZ i ceny za usługi za mało się różnią, a więc trudno mówić o prawdziwej konkurencyjności.

Kontraktowane są różne rodzaje usług, m.in. umieszczenie w standardowym zatrudnieniu, umieszczenie w zatrudnieniu subsydiowanym, aktywizacja społeczna. Gdy PAZ wygra kontrakt, najpierw wstępnie ocenia beneficjentów, po ustaleniu diagnozy układa indywidualny program reintegracyjny, który musi być zaakceptowany przez samorząd i beneficjenta.

➔ **Centrum dla Pracy i Dochodów (CWI)** – rejestruje i klasyfikuje bezrobotnych, zbiera informacje o rynku pracy, doradza poszukującym pracy i pracodawcom, pośredniczy między nimi, zarządza narodową bazą wakatów. Po wstępnej klasyfikacji bezrobotnego, CWI kieruje go do UWV lub samorządów z rekomendacjami co do usług reintegracyjnych. Ta instytucja, w przeciwieństwie do dwóch pierwszych – nie „kupi” usług zatrudnienia.

Po wprowadzeniu wolnego rynku usług zatrudnienia w Holandii, efektywność programów reintegracyjnych wzrosła. Jak wykazują badania z 2003 r. szanse na znalezienie zatrudnienia w ciągu maksymalnie pół roku od przyznania zasiłku wzrosły z 56 proc. przed reformą do

73 proc. – po reformie, zaś w przypadku osób niepełnosprawnych – z 27 proc. do 34 proc.

II. Dania

Reforma rynku usług zatrudnienia, zmierzająca do częściowej jego prywatyzacji rozpoczęła się w 2003 r. Kontraktowanie usług zostało zorganizowane na wzór holenderski. Nabywcami usług są publiczne służby zatrudnienia, które mają 14 centrów w kraju. Obowiązane są one świadczyć bezrobotnym pobierającym zasiłek takie usługi jak pośrednictwo pracy i szkolenia, a także niewielką liczbę usług służących promocji zatrudnienia wśród niepełnosprawnych. W zarządach PSZ zasiadają przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców, samorządów i prowincji.

Oprócz PSZ nabywcami usług są gminy. Samorządy odpowiadają za pośrednictwo pracy, szkolenia i reintegrację osób chorych i z problemami społecznymi. Gminy korzystają z doradztwa partnerów społecznych, lekarzy, organizacji osób niepełnosprawnych. Ani PSZ, ani samorządy nie mają obowiązku zlecać wszystkich usług PAZ, ale reforma przyniosła więcej możliwości kontraktowania usług na prywatnym rynku. Funkcjonuje zasada, że PSZ lub samorządy muszą kupić usługi za określoną kwotę. Gdy oferta PAZ jest korzystniejsza dla beneficjentów i tańsza niż instytucji publicznych, muszą one zakontraktować ją w PAZ w drodze przetargu.

Najpierw PSZ lub samorząd decydują, które usługi chcą lub muszą zlecić na zewnątrz, a następnie zapraszają PAZ do składania ofert.

Z założenia pomoc w reintegracji z rynkiem pracy powinna być dostępna dla wszystkich bezrobotnych i niepełnosprawnych, także tych bez prawa do zasiłku. Usługi w ramach programu reintegracyjnego zawierają takie elementy jak pośrednictwo pracy, pomoc w poszukiwaniu ofert pracy, szkolenie umiejętności poszukiwania pracy, szkolenia zawodowe, umieszczanie w zatrudnieniu. Grupy docelowe są ustalane na podstawie indywidualnych cech klientów, np.

wykształcenie czy doświadczenie zawodowe. Ponadto klienci gmin są kwalifikowani na podstawie długości trwania bezrobocia i problemów, z jakimi się borykają.

Płatności za usługi to mieszanka kwot stałych i zależnych od rezultatów. Stałe stawki dotyczą tylko usług świadczonych najtrudniejszym grupom, natomiast stawki usług dla grup najlepiej rokujących na rynku pracy – są wyłącznie uzależnione od rezultatu (beneficjent znajduje zatrudnienie na okres od 3 do 6 miesięcy).

Dla samorządów bardzo ważne są dobre rezultaty osiągane taniej niż gdyby same wykonywały usługi, bo to pozwala im oszczędzić pieniądze z lokalnego budżetu na zasiłkach, których nie muszą wypłacać jeśli osoba bezrobotna znajdzie pracę. PSZ, finansowanym ze środków publicznych, bez względu na osiągnięte rezultaty, w mniejszym stopniu zależy na zmniejszaniu kosztów, często więc zlecają usługi droższe i mniej skuteczne, np. szkolenia.

Ciekawostką w Danii są firmy sprzątające, które działają także jako PAZ – specjalizują się w selekcji i rekrutacji bezrobotnych do pracy w ich własnych firmach. Niektóre PAZ wyspecjalizowały się w świadczeniu usług dla wąskiej grupy, ale nie grają one na rynku usług zatrudnienia dużej roli.

Na rynku duńskim dobrze radzą sobie duże i małe PAZ, które mogą sobie pozwolić na długotrwałą skuteczną pomoc potrzebującym, zwłaszcza z grup najtrudniejszych. Konkurencyjność nie zniszczyła partnerstwa między PAZ a samorządami, które preferencyjnie traktują agencje, z którymi wcześniej pracowały.

III. Wielka Brytania

Obowiązuje tu częściowa prywatyzacja usług zatrudnienia. Jako pierwsza ma kontakt z bezrobotnym publiczna instytucja utworzona w 2001 r. – Jobcentre Plus, która przeprowadza wstępny wywiad z bezrobotnym, udostępnia bazę wolnych miejsc pracy i świadczy podstawowe usługi

pośrednictwa pracy, rejestruje bezrobotnych i przyjmuje wnioski o przyznanie zasiłku (przyznaje je inna organizacja – Benefis Agency). Jobcentre Plus porozumiewa się także z bezrobotnym na temat jego programu reintegracyjnego. Następnie bezrobotny jest kierowany przez doradcę personalnego do odpowiedniego programu. Programy są zarządzane i częściowo realizowane przez publiczne instytucje partnerskie, które zlecają PAZ świadczenie usług. Przetargi na usługi organizowane są regionalnie. Każdemu programowi reintegracyjnemu odpowiadają nieco inne procedury i kryteria selekcji, co ogranicza przejrzystość rynku usług zatrudnienia.

Największy zasięg ma program New Deal: reguluje on m.in. dostęp młodzieży do pracy, zajmuje się też wraz z wyspecjalizowanymi PAZ pośrednictwem pracy niepełnosprawnych z prawem do zasiłku. Innym dużym programem jest program Strefy Zatrudnienia. Działa w 13 regionach z wyjątkowo wysoką stopą bezrobocia. Adresowany jest do osób powyżej 24. roku życia, którzy nie mieli pracy przez co najmniej 18 z 21 ostatnich miesięcy. W latach 2003 i 2004 kontrakty przyznawane PAZ drogą przetargów w ramach tego programu opiewały na 5-7 lat. Usługi podzielone są na etapy: W ciągu pierwszych czterech tygodni doradca reintegracyjny i klient uzgadniają plan działania. Następnie wyłoniony PAZ bierze całkowitą odpowiedzialność za beneficjenta łącznie z wypłatą zasiłku dla bezrobotnych (niewypłacone zasiłki stanowią dla PAZ dochód). Ten etap trwa 26 tygodni. Jeśli klient w tym okresie nie znajdzie pracy, jest kierowany z powrotem do Jobcentre Plus i o następny udział w programie może się starać dopiero po 18 miesiącach. Przez 22 miesiące od powrotu bezrobotnego do Jobcentre Plus PAZ nadal z nim współpracuje i może otrzymać wynagrodzenie, jeśli rezultat jest pozytywny, czyli beneficjent znajdzie zatrudnienie w wymiarze co najmniej 16 godzin tygodniowo przez co najmniej 13 tygodni. Płatność jest częściowo uzależniona od rezultatów.

Strefy Zatrudnienia okazują się jednak mało skuteczne w przypadku klientów, z problemami, psychicznie chorych i o niskich kwalifikacjach (ich dochody z pracy zawsze będą niższe niż z zasiłku).

Oprócz programów dla bezrobotnych jest wiele programów dla osób niepełnosprawnych. Od 2001 r. kontrakty na świadczenie usług zatrudnienia niepełnosprawnym są przydzielane w drodze publicznych przetargów, w których mogą brać udział PAZ. Oprócz tego PAZ oraz inne niż PAZ niekomercyjne organizacje wolontarystyczne, od dawna obecne na rynku brytyjskim, realizują programy krótkich szkoleń dla niepełnosprawnych.

Jobcentre Plus zatrudnia regionalnych menedżerów kontraktów, którzy współpracują z PAZ, monitorują przebieg programów i przygotowują raporty o wynikach.

Wiele zwłaszcza mniejszych PAZ ma kłopoty z płynnością finansową. W przypadku trudnych grup, np. niepełnosprawnych prywatne agencje zatrudnienia narzekają na zbyt niskie finansowanie, które nie pokrywa m.in. kosztów transportu. W efekcie liczba PAZ na rynku zmalała. Teraz w ramach programu New Deal Jobcentre Plus kontraktuje usługi w około 60 organizacjach (w tym PAZ). Liczba zleczanych usług maleje, ponieważ Jobcentre Plus woli je świadczyć sam, uważając, że robi to lepiej.

Rynek usług zatrudnienia jest oceniany jako mało przejrzysty. Za te same programy są odpowiedzialne różne instytucje. Różnią się także procedury przetargowe. Trudno się zorientować, na ile rzeczywiście jest sprywatyzowany rynek usług zatrudnienia. O pełnej deregulacji można mówić w przypadku programu Strefy Zatrudnienia, który jest też najbardziej efektywny i przejrzysty. Kontraktowanie usług nie odbywa się jak w Holandii drogą publicznych, centralnie organizowanych kontraktów – o przyznaniu zlecenia decydują menedżerowie stref.

Reforma spowodowała koncentrację rynku – przetrwały duże PAZ. Bardzo pozytywnym elementem jest wymiana doświadczeń i dobrych praktyk wśród PAZ (w innych krajach raczej strzegą one swoich strategii przed konkurencją), co sprzyja efektywnemu działaniu całego rynku usług zatrudnienia.

IV. Stany Zjednoczone

Poszczególne stany mają dużą niezależność w regulowaniu usług zatrudnienia i wybieraniu organizacji świadczących usługi. W 1998 r. oddzielono zarządzanie programami zatrudnienia od ich realizacji.

Powstały centra kariery (One-stop Career Centres), w których bezrobotni znajdują pomoc w poszukiwaniu pracy, informacje o wolnych miejscach pracy, zostają ocenione ich umiejętności i stopień oddalenia od rynku pracy. Centra obsługują także pracodawców, którzy zgłaszają oferty pracy i zapotrzebowanie na pracowników o określonych umiejętnościach. Podstawowe usługi świadczone przez centra są dostępne dla wszystkich poszukujących pracy. Obejmują one też indywidualne doradztwo, ocenę potrzeb bezrobotnego. Szkolenia oraz tzw. usługi wspierające – pomoc w opiece nad dziećmi czy pokrywanie opłat transportu, by beneficjent mógł wziąć udział w programach reintegracyjnych, wykonywane są przez wybrane przez klienta PAZ oraz inne niż PAZ organizacje pozarządowe świadczące usługi rynku pracy.

Oprócz stanowych programów dla bezrobotnych jest także wprowadzony w 2002 i 2003 r. ogólnokrajowy program Ticket to Work, adresowany do osób niepełnosprawnych. Każdy niepełnosprawny pobierający zasiłek otrzymuje voucher, z którym może udać się do wyznaczonego PAZ lub państwowej instytucji świadczącej usługi zatrudnienia – SVRA, by wziąć udział w programie reintegracyjnym. PAZ nie muszą zaakceptować danego klienta, jeśli uznają, że nie rokuje on szansy na znalezienia pracy, SVRA – musi, jeśli tylko bezrobotny posiada voucher. PAZ musi wykazać się m.in. środkami gwarantującymi wysoką jakość usług oraz wykwalifikowanym personelem. Wysokość wynagrodzenia PAZ zależy od tego, ile ich klientów znajdzie pracę, a więc przestaje pobierać zasiłek, muszą także przez pięć lat monitorować sytuację klienta. W korzystniejszej sytuacji jest SVRA – otrzymuje bowiem zwrot wszystkich kosztów reintegracji klienta do określonego poziomu (a to dlatego, że musi przyjmować nawet najtrudniejszych klientów).

Beneficjent niezadowolony z obsługi i programu może w każdej chwili zabrać voucher i udać się do konkurencji – to może być niekorzystne dla PAZ, bo w takiej sytuacji tracą zainwestowane pieniądze.

Wyniki Ticket to Work rozczarowały: ma niewielu klientów, znikome zaangażowanie PAZ, które odmawiały przyjmowania beneficjentów, uważając, że system płatności niedostatecznie pokrywa ryzyko finansowe.

Niewątpliwie pozytywnym efektem reformy jest to, że o połowę spadły koszty reintegracji osób niepełnosprawnych. Choć sposób płatności całkowicie uzależniony od rezultatów, spowodował problemy finansowe, zwłaszcza małych PAZ, to jednak nie zostały one wykluczone z rynku - znalazły na nim swoje miejsce także niekomercyjne PAZ, świadczące wyspecjalizowane usługi.

V. Australia

Obowiązek kontraktowania wszystkich usług wprowadzono tu w 1998 r. Komercyjne i niekomercyjne PAZ konkurują z publicznymi służbami zatrudnienia na zasadzie równości. Nabywca usług zatrudnienia jest jeden: Ministerstwo Pracy i Stosunków Pracy. Oprócz tego istnieje rządowa instytucja pośrednictwa pracy Centrelink, która pomaga bezrobotnemu w załatwianiu formalności związanych z zasiłkami, pośrednictwem pracy i uczestnictwem w programie reintegracyjnym, odpowiada także za narodową bazę danych o wolnych miejscach pracy.

Kontraktowanie usług odbywa się w taki sposób, że Centrelink zgłasza na nie zapotrzebowanie, a przetargi na trzyetapowe kontrakty – co trzy lata - przeprowadza Ministerstwo Pracy. Mogą w nich startować wszystkie PAZ, organizacje rządowe i samorządowe. Istnieją trzy podstawowe rodzaje usług zatrudnienia: pośrednictwo pracy, szkolenie umiejętności poszukiwania pracy oraz intensywne wsparcie (m.in. pomoc w zakładaniu przedsiębiorstw, przeszkalanie, usługi związane z pracą przy zbiorach).

System finansowania usług zatrudnienia obejmujących pośrednictwo pracy jest częściowo uzależniony od rezultatów. Ponadto jeśli beneficjent był bezrobotnym długookresowym, po umożliwieniu mu zatrudnienia (warunkiem jest zatrudnienie, które ogranicza koszt wypłaty zasiłku o co najmniej 70 proc. na okres 13 tygodni lub zatrudnienie na ponad 15 godzin tygodniowo przez 13 tygodni) PAZ może dostać premię. Obowiązują także premie za pozytywne rezultaty na wyjątkowo trudnych lokalnych rynkach pracy (wsie i miasteczka).

Zapłata za szkolenia i intensywne wsparcie także częściowo zależy od rezultatów. Kontrolowaniem i monitorowaniem wyników PAZ zajmuje się Ministerstwo Pracy.

Obecnie na rynku usług zatrudnienia widać zdecydowanych liderów wykonania poszczególnych usług. Wśród PAZ są bardzo różne organizacje, także religijne (Armia Zbawienia w 2002 r. miała największy udział w rynku). Niektóre PAZ są bardzo małe, wyspecjalizowane w usługach wąskim grupom, np. niewidomym. Niekomercyjne PAZ zwracają uwagę na niekorzystną tendencję: ograniczanie indywidualnego podejścia do beneficjenta. Ponadto PAZ zaczęły koncentrować się na potrzebach pracodawców, aby wygrać w rywalizacji o oferty pracy i zyskać wiarygodność pracodawców. Swoboda PAZ w wyborze usług doprowadziła do zmniejszenia oferty szkoleń, zwłaszcza odpłatnych szkoleń zawodowych w przedsiębiorstwach – usługi drogiej. Wiele małych PAZ – podobnie jak w Holandii – upadło lub podupadło. PAZ przestały także ze sobą współpracować, np. informować się o wolnych miejscach pracy.

W wyniku reformy nastąpił jednak wyraźny wzrost efektywności systemu i jakości usług przy obniżeniu cen. Pojawiło się też wiele projektów nowatorskich (umożliwiły to długie kontrakty).

Wpływ kontraktowania na rynek usług rynku pracy

Jak pokazują doświadczenia krajów, które częściowo lub całkowicie sprywatyzowały rynek usług zatrudnienia, stworzenie spójnego systemu kontraktowania

| Zalety | Wady |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Zdynamizowanie rynku usług zatrudnienia – działa wiele organizacji, które świadczą usługi zatrudnienia, co zwiększa dostęp osoby bezrobotnej do programów reintegracyjnych. ➤ PAZ, które często działają lokalnie, mają bardziej szczegółowe informacje o rynku pracy z konkretnego regionu czy gminy niż publiczne służby zatrudnienia, których zasięg działania jest ogólnokrajowy. Mają także specjalistów, doświadczonych w pracy z wąskimi grupami bezrobotnych, np. osobami uzależnionymi, niepełnosprawnymi, długotrwale bezrobotnymi itp., którym znalezienie pracy jest najtrudniejsze. ➤ Zwiększenie efektywności usług zatrudnienia – w warunkach konkurencji instytucje publiczne takie jak publiczne służby zatrudnienia, muszą podnosić jakość usług. Muszą je podnosić także PAZ, bowiem konkurencyjność ich usług jest warunkiem utrzymania się na rynku. ➤ Zmniejszenie kosztów usług zatrudnienia – PAZ muszą tak kalkulować koszty, by być konkurencyjne. Publicznym służbom zatrudnienia o wiele mniej zależy na obniżaniu kosztów, ponieważ są finansowane ze środków publicznych bez względu na rezultaty. ➤ Powiązanie środków na aktywizację zawodową z klientem usług zatrudnienia, a nie z instytucją świadczącą usługi. ➤ Konkurencyjność na rynku usług zatrudnienia nie wyklucza z rynku PAZ, które nie są nastawione na zysk – daje im możliwość działania przy gwarancji dostępu do środków finansowych tak długo, jak długo będą one skuteczne i konkurencyjne w ramach proponowanej oferty. ➤ Zwiększenie skuteczności usług zatrudnienia wobec osób niepełnosprawnych, jednym z najtrudniejszych klientów organizacji świadczących usługi zatrudnieniowe. ➤ Wzrost liczby innowacyjnych programów reintegracji zawodowej, pod warunkiem jednak, że kontrakty zawarte z PAZ są zawierane na okres dłuższy niż rok. | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wielość instytucji kontraktujących usługi zatrudnienia, różnorodność procedur, np. przetargowych, prowadzi do nieprzejrzystości systemu usług zatrudnienia. ➤ Samorządy nie mające doświadczenia w przetargach na usługi zatrudnienia mają problemy z jasnym formułowaniem kryterium selekcji i definiowaniem usług, stawiają często PAZ zbyt wysokie, nierealne wymagania (Holandia). ➤ Samorządy często przykładają bardzo dużą wagę do doświadczeń i rezultatów – dlatego PAZ, które miały kiedyś kłopoty, np. z płynnością finansową czy też osiągały niezadowalające rezultaty, praktycznie nie mają już dostępu do kontraktów (Holandia). ➤ Pełna prywatyzacja rynku usług zatrudnienia i ryzyko strat finansowych może utrudniać tworzenie innowacyjnych programów reintegracji (nie służą im także krótkie kontrakty – tak jak w Holandii). ➤ PAZ mogą wybierać łatwiejszych klientów, których łatwiej „umieścić” na rynku pracy, zwłaszcza w sytuacji gdy zapłata za usługi uzależniona jest od rezultatów. ➤ Konkurencyjność może niszczyć partnerskie układy różnych organizacji świadczących usługi zatrudnienia (Australia). Traci się w ten sposób nadrzędny cel PAZ – niesienie pomocy potrzebującym. |

usług, jest bardzo trudne, dlatego żadnemu z nich udało się wypracować modelu idealnego lub przynajmniej zbliżonego do idealnego.

Główną przyczyną problemów jest rozbieżność interesów instytucji zlecającej usługi, która chce mieć usługę jak najlepszą i najtańszą i komercyjnych PAZ, które chcą maksymalizacji zysków.

PAZ, które muszą działać na komercyjnym rynku, często tracą z oczu nadrzędny cel, jaki powinien przyświecać tego typu instytucjom: pomoc osobom defaworyzowanym, zagrożonym społecznym i zawodowym wykluczeniem.

Najwięcej problemów sprawia system finansowania usług zatrudnienia. Ryzyko finansowe, które ponoszą PAZ, zwłaszcza wtedy, gdy płatność za usługę zależy od rezultatów, stanowi barierę dla wielu mniejszych organizacji, a nawet

prowadzi – jak w Stanach Zjednoczonych – do braku zainteresowania PAZ kontraktami (nie należy jednak zapominać, że z drugiej strony taki model prowadzi do dbałości o rezultat – a przecież o możliwie najskuteczniejsze umieszczanie bezrobotnych na rynku pracy chodzi).

W efekcie z biegiem czasu na rynku usług zatrudnienia zaczynają dominować duże PAZ o dużym kapitale, kadrze i gwarancjach finansowych. Duże PAZ mogą rozkładać ryzyko finansowe i w efekcie oferować niższe ceny. Natomiast małe PAZ często mają problem z utrzymaniem się na rynku. Wyjściem dla nich może być np. tworzenie partnerskich układów z innymi PAZ (powstaje tylko pytanie, jak dzielić zyski i straty, gdy jeden partner wywiązuje się gorzej a inny lepiej?) albo specjalizacja jako podwykonawcy większych

PAZ w odniesieniu do wąsko wyspecjalizowanych usług np. dla trudnych grup klientów.

Prywatyzacja utrudnia także realizację jednego z najważniejszych celów reformy rynków usług zatrudnienia: tworzenie nowatorskich projektów pracy z bezrobotnymi. W walce o przetrwanie finansowe PAZ skupiają się na najłatwiejszym kliencie, na podstawowych i łatwych do wykonania usługach.

Niewątpliwie jednak liberalizacja rynku spowodowała zdynamizowanie rynku usług zatrudnienia i znaczny spadek kosztów usług, co było jednym z najważniejszych celów reform rynków usług zatrudnienia. Prywatyzacja ma swoje zalety: z jednej strony stymuluje instytucje publiczne do podnoszenia jakości usług, z drugiej dopuszcza konkurencję i prywatne firmy na rynek, na czym beneficjenci tylko zyskują.

Opracowanie na podstawie:

Z. 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, [w:] „Bezrobocie – co robić? Rola organizacji pozarządowych na rynku usług pracy”, FISE 2006

BIULETYNY to seria wydawnicza Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, poświęcona problematyce rynku pracy w Polsce. Wydania biuletynów w wersji elektronicznej można znaleźć na portalu www.bezrobocie.org.pl.



Fundacja Inicjatyw Społeczno – Ekonomicznych
00-630 Warszawa, ul. Polna 24 lok. 7
T: + 48 22 875 07 68-69, F: +48 22 825 70 76
e-mail: fise@fise.org.pl, <http://www.fise.org.pl>