



Ekspertyza przygotowana
w ramach projektu
**EAPN Polska – wspólnie
budujemy Europę Socjalną**

Karolina Sztandar-Sztanderska

Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

CERI, Sciences Po de Paris

Email: k.sztanderska[at]gmail.com

**Nie zrzucajmy całej winy na nieefektywne urzędy pracy
i fikcyjnych bezrobotnych.**

**Uwagi o niepożądanych konsekwencjach nowelizacji ustawy
o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**

Wrzesień 2013

WYKAZ SKRÓTÓW UŻYWANYCH W TEKŚCIE:

ALMP – *Active Labour Market Policy* czyli Aktywna Polityka Rynku Pracy

FP – Fundusz Pracy

KFS – Krajowy Fundusz Szkoleniowy

MPiPS – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

NPM – New Public Management

PAI – Program Aktywizacja i Integracja

POKL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki

PUP – Powiatowy Urząd Pracy lub Powiatowe Urzędy Pracy

Ustawa o promocji zatrudnienia... – *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*

WUP – Wojewódzki Urząd Pracy lub Wojewódzkie Urzędy Pracy

WSTĘP

Celem ekspertyzy jest ocena rządowego projektu reformy urzędów pracy przedstawionego w 2013 r. w kolejnych wersjach *Ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw* (MPiPS, 2013e; 2013f) oraz w towarzyszących jej uzasadnieniach (MPiPS, 2013c; 2013g). Zamiast omawiać propozycje modyfikacji poszczególnych przepisów, proponuję spojrzeć na ten projekt z punktu widzenia kluczowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem polityki rynku pracy (LMP) oraz zastanowić się nad potencjalnymi konsekwencjami proponowanych zmian organizacyjnych publicznych służb zatrudnienia (PSZ), biorąc pod uwagę ich wykonalność przy zasobach, jakie faktycznie mają do dyspozycji i otoczeniu, w którym przyszło im działać. Szczególny nacisk chciałabym położyć na kwestię – stosunkowo mało dyskutowaną przez projektodawców – czyli konsekwencji, jakie może mieć ta reforma dla osób rejestrujących się w urzędach pracy, a wśród nich przede wszystkim osób uznanych („sprofilowanych”) w nowym systemie jako „oddalone od rynku pracy”, „niegotowe do podjęcia zatrudnienia” czy „bezrobotni drugiej szansy” (MPiPS, 2013c: 12). Ten ostatni termin, któremu daleko jest od politycznej poprawności, co prawda zniknął z wokabularza późniejszych wersji projektu, ale – jak pokażę dalej – w dużej mierze odstania milczące założenia poznawcze i wartości, leżące u podstaw postępowania planowanego wobec tej grupy. Co prawda – do tej pory – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) nie udostępniło ani szczegółowych informacji na temat kryteriów według których planuje konstruować ten profil klienta, ani szacunków odnośnie wielkości tej populacji, jednakże można przypuszczać, opierając się na dostępnych statystykach, że grupa ta będzie stanowiła istotny odsetek zarejestrowanych bezrobotnych, skoro:

- ok. 37% bezrobotnych to osoby pozostające w ewidencji ponad 12 miesięcy od momentu zarejestrowania
- ok. 55% bezrobotnych nie posiada wykształcenia średniego,
- co czwarty bezrobotny nie ma doświadczenia zawodowego,
- a 3 na 10 bezrobotnych nie posiada kwalifikacji zawodowych (MPiPS, 2013g: 3).

Przedstawione dalej wnioski opierają się na analizie dokumentów formalnych i prezentacji, w których zawarto założenia reformy (MPiPS, 2013e; MPiPS, 2013g; MPiPS, 2013f; MPiPS, 2013c)¹ oraz nieudostępnianych przez MPiPS wstępnych wersji kwestionariusza i podręcznika do profilowania (MPiPS, 2013a; MPiPS, 2013b)². Po drugie, dokonując oceny tego projektu, prócz literatury przedmiotu odwołuję się do informacji, dotyczących codziennych mechanizmów funkcjonowania powiatowych i wojewódzkich

¹ W momencie przeprowadzania analizy ostatnią dostępną wersją nowelizacji i jej uzasadnienia była datowana na 2.09.2013.

² MPiPS odmówił mi udostępnienia kwestionariusza profilowania w celu przygotowania niniejszej ekspertyzy, tłumacząc, że jest on jeszcze testowany oraz, że nie planuje się w ogóle jego publikowania „aby osoby rejestrujące się w urzędach pracy nie przygotowywały się do niego wcześniej i nie manipulowały wynikami” (korespondencja mailowa z S. Sulkowskim 19 i 25 września). Jednakże udało mi się pozyskać te dokumenty z innych źródeł.

urzędów pracy pochodzących z 6 projektów badawczych realizowanych w latach 2007-2013³. Część wyników była dotychczas przedmiotem kilku artykułów, których byłam współautorką (Piotrowski *et al.*, 2008; Wóycicka *et al.*, 2008; Sztandar-Sztanderska, 2009; Portet and Sztandar-Sztanderska, 2010) oraz niepublikowanych ekspertyz czy raportów badawczych (Sztandar-Sztanderska and Zieleńska, 2007; Sztandar-Sztanderska, 2010; Sztandar-Sztanderska and Mandes, 2011), w całości zaś stanowią materiał finalizowanej rozprawy doktorskiej w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i Centre d'Etudes et de Recherches Internationales w Sciences Po de Paris (Sztandar-Sztanderska, w przygot.).

PROJEKT REFORMY URZĘDÓW PRACY A KONTEKST ICH FUNKCJONOWANIA

Dwie podstawowe cechy kontekstu funkcjonowania PSZ w Polsce, to **niestabilne otoczenie instytucjonalno-organizacyjne** oraz **niepewna sytuacja finansowa tzw. aktywnej polityki rynku pracy (ALMP)**.

Odnosnie pierwszej kwestii warto przypomnieć, że na przestrzeni niecałej dekady obowiązywania *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (dalej: *Ustawa o promocji zatrudnienia...*) była ona zmieniana w sumie 55 razy przy okazji uchwalania lub nowelizowania różnych aktów prawnych (Sejm RP, 2013). Omawiany tu projekt będzie zaś już piątą nowelizacją, koncentrującą się głównie na obszarze LMP (2005; 2007; 2008; 2010). Ma to istotne znaczenie, ponieważ częste zmiany prawa wymuszają ciągłe przekształcenia organizacyjne urzędów pracy. By nadążyć za kolejnymi inicjatywami legislacyjnymi są one wdrażane pośpiesznie i przez to często są powierzchowne. Można odnieść wrażenie, że tak też jest w tym przypadku, skoro zakończenie trzymiesięcznego testu profilowania, które ma być jedną z kluczowych zmian w zakresie formuły obsługi klientów, planowane jest dopiero na październik 2013 r. (MPiPS, 2013a), MPiPS odmawia upublicznienia materiałów dotyczących tego projektu, a w zamierzeniach ustawa ma obowiązywać już od stycznia 2014 r. **Taki pośpiech jest niepokojący, ponieważ nowelizacja przewiduje zasadnicze zmiany w obrębie PSZ, których nie daje się wprowadzić w sposób sensowny bez uprzedniego przygotowania kadry oraz zapewnienia adekwatnych środków finansowych.** Z tego względu bardzo prawdopodobne jest, że reforma, którą przedstawia się jako zerwanie z dotychczasowym modelem ALMP, „specjalnej rewolucji nie przyniesie w sposobie obsługi polskiego bezrobocia” – jak ujął to dyrektor jednego z urzędów pracy, podsumowując cały projekt.

³ Projekty, o których tu mowa to: 1) CAPRIGHT: Resources, rights and capabilities in search of social foundations for Europe, 6 PR EU, 2007-2010, 2) Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej, MPiPS, IBnGR, 2007, 3) Życie codzienne europeizacji: przypadek powiatowych urzędów pracy, grant MNiSW (N N114 334235), 2008-2010, 3) Mazowieckie Stypendium Doktoranckie, ZPORR, EFS, 2008-2009, 4) Stypendium „Start” FNP, 2010-2011, 5) [LOCALISE: local words of social cohesion](#), 7PR, 2011-obecnie; 6) „Indywidualizacja, kontraktualizacja, przekształcanie podmiotowości: aktywizacja zawodowa bezrobotnych a nowy kształt praw społecznych w Polsce”, środki na realizację projektów badawczych w ramach badań naukowych lub prac rozwojowych z dotacji dla młodych pracowników, 2013.

Drugą cechą kontekstu funkcjonowania PSZ, która stawia pod znakiem zapytania wykonalność tej reformy jest **niepewna sytuacja finansowa ALMP**. Przy czym mówiąc ALMP mam na myśli nie tylko – jak to się w Polsce utarło – aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu finansowane z Funduszu Pracy (m.in. szkolenia, staże, prace interwencyjne), ale również pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe. Koszt tych ostatnich w ramach wynagrodzeń dla pracowników pokrywają w większości samorządy, borykające się z problemami finansowymi. Rodzi to problemy zwłaszcza w okresach depresji gospodarczej, gdy rosną potrzeby interwencji na rynku pracy z uwagi na wzrost bezrobocia, a jednocześnie spadają dochody własne samorządów i możliwość ich inwestowania w ALMP. W literaturze naukowej powszechnie uważa się, że **poziom wydatków na ALMP w Polsce był przez większość czasu zbyt niski, by w istotny sposób wpływać na szanse bezrobotnych na rynku pracy** (Szyłko-Skoczny, 2004; Grotkowska *et al.*, 2007; Góra, 2007). Można wymienić, co najmniej trzy czynniki przekładające się na niepewną sytuację finansową ALMP. Żadnego z nich – moim zdaniem – nie eliminuje projekt reformy.

Po pierwsze, finansowanie z Funduszu Pracy (FP) obejmuje zarówno aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu, jak i obowiązkowe zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne⁴. W konsekwencji **w latach większego bezrobocia, gdy rosną wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, mniej środków zostaje na działania aktywizacyjne**. Choć w porównaniu z dramatycznymi skutkami takiej struktury wydatków z początku wieku, zaszła ogromna poprawa i kondycja FP jest nieporównywalnie lepsza, to zależność między wydatkami na aktywizację a wydatkami na wsparcie finansowe nadal ma znaczenie.

Po drugie, niepewność środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobocia wynika z **możliwości zablokowania dostępnych w ramach FP pieniędzy decyzją polityczną** rządu, jak miało to miejsce w 2011 i 2012 r.

W ostatniej dekadzie średnie roczne wydatki z FP na osobę bezrobotną plasowały się poniżej 300 zł w 2003 r. (Szyłko-Skoczny, 2004: 117), między 450 a 900 zł w latach 2004-2006, między 1400 a 1750 zł w 2007, 2011 i 2012 r. Lata 2008-2010 r. były wyjątkowe pod względem korzystnej struktury finansowania, czyli dużej puli uruchomionych środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przy stosunkowo niskiej liczbie bezrobotnych. Przełożyło się to na średnie roczne wydatki na ten cel w przeliczeniu na jedną osobę w wysokości przekraczającej 2000 zł w 2008 r. i 3000 zł w 2009 i 2010. Warto zapamiętać te dane, gdy będziemy zestawiać je z kwotą, którą w ramach nowelizacji proponuje się agencjom zatrudnienia na aktywizację długotrwale bezrobotnych (zob. ramka 7).

Tabela 1: Przychody i wydatki z Funduszu Pracy w latach 2005 – 2012 r.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012

⁴ Wyjątek stanowiły lata 2005-2008 kiedy zasiłki i świadczenia przedemerytalne finansowane były ze środków budżetowych, obecnie ich koszty znów pokrywane są z FP, a wypłatą zajmuje się ZUS.

Przychody w mln zł. – ogółem/*w tym:	6.834,0	7.513,4	8.395,8	9.103,9	10.326,7	10.970,3	10.501,0	11.224,6
1. Składka na Fundusz Pracy	6.329,0	6.711,6	7.669,4	8.766,7	8.790,9	8.587,7	8.940,8	9.190,2
2. Wpływy z UE (EFS)	273,5	661,6	615,9	189,3	708,4	1.562,1	1.057,1	645,6
Wydatki w mln zł. – ogółem z tego:	5.550,8	5.500,4	5.367,2	5.753,1	11.245,0	12.376,4	8.751,4	9.641,3
1. Zasiłki i świadczenia**	2.997,7	2.805,3	2.267,8	1.911,0	4.504,1	5.013,7	4.796,2	5.316,7
2. Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu***	1.905,3	2.067,1	2.544,6	3.177,4	6.007,8	6.517,9	3.058,4	3.651,5
Liczba bezrobotnych w tys.	2.773	2.309,4	1.746,6	1.473,8	1.892,7	1.954,7	1.982,7	2.136,8
Średnie roczne wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu*** w przeliczeniu na 1 bezrobotnego (wg stanu z końca roku)	687	895	1457	2156	3174	3334	1543	1709

Źródło:(Sztandar-Sztanderska, w przygot.) opracowane na podstawie (MPiPS, 2013d)

* Wydatki nie obejmują spłaty kredytu zaciągniętego przez FP.

**Zasiłki i świadczenia przedemerytalne finansowane ze środków budżetowych, od 2009 ponownie z FP.

***Bez pracowników młodocianych.

Brak środków czy niestabilność finansowa to czynniki niebagatelne, o których często zapomina się krytykując urzędy pracy za nieefektywne działania. Wieloletnie niedofinansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu wymuszało prowadzenie ostrej selekcji wśród rejestrujących się w PUP osób oraz umocniło wśród urzędników wszystkich szczebli przekonanie, że warto prowadzić programy tanie, ale pozwalające objąć jak największą liczbę beneficjentów, co negatywnie przekłada się na ich jakość i skuteczność oddziaływania w dłuższej perspektywie czasu (Sztandar-Sztanderska, w przygot.). W najkorzystniejszym z punktu widzenia stanu finansów FP roku 2010, 27% bezrobotnych było objętych aktywnymi formami, gdy już rok później było to jedynie 12,6% zarejestrowanych (MPiPS, 2012: 16). Z kolei

niestabilność finansowa utrudniała i nadal utrudnia planowanie działań aktywizacyjnych w dłuższej niż roczna perspektywie czasu.

Po trzecie, urzędy pracy nie dysponują wystarczającą liczbą dobrze przygotowanej kadry i są przeciążone obowiązkami administracyjnymi. Co gorsza, można przypuszczać, że w najbliższym czasie sytuacja ta nie będzie się poprawiać, a raczej pogarszać. Według danych z końca 2012 r. „na 1 pośrednika pracy w powiatowych urzędach pracy przypadało 595 bezrobotnych (w latach najwyższego bezrobocia ponad 2300 bezrobotnych), a na 1 doradcę zawodowego 1288 bezrobotnych” (MPiPS, 2013g: 4). Samorządy powiatowe – szczególnie w obecnie trudnej sytuacji gospodarczej – nie są skłonne z własnych środków zatrudniać więcej pracowników w PUP, a MPiPS nie zamierza wydawać na ten cel w ciągu najbliższych lat więcej niż miało to miejsce w 2011 r. Zamiast zwiększenia liczebności kadry merytorycznej planowane są redukcje zatrudnienia w urzędach pracy, szacowane nawet na 30% (Nemś, 2012; Jakubczak, 2012). Trudno spodziewać się więc deklarowanej poprawy jakości obsługi i indywidualizacji wsparcia przy utrzymującym się niedoborze pracowników.

Tabela 2: Dotychczasowe i planowane wydatki z FP (2013-2015) na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne pracowników PUP

2011	2012	2013	2014	2015
311,2	126,4	135	206, 8	233, 5

Źródło: Za lata 2011-2012 (MPiPS, 2013d), za lata 2013-2015 (MPiPS, 2013g: 64-65)

Biorąc pod uwagę niestabilną sytuację finansową ALMP, trudną sytuację kadrową PUP przy obecnym zakresie obowiązków tych urzędów, naiwnością jest sądzić, że możliwa jest znacząca poprawa jakości usług bez jakiegokolwiek jednoczesnej inwestycji. Pracownicy ministerstwa mają tego pełną świadomość, gdyż to właśnie w dokumentach ministerialnych sprzed projektu reformy czytamy, że:

„konieczne są działania polegające na dostosowywaniu struktury organizacyjno-kadrowej urzędów pracy (rozumianej jako adekwatna liczba pracowników posiadających odpowiednie do rodzaju zadań kwalifikacje, kompetencje i oprzyrządowanie techniczne. To wymaga m. in. eliminacji administrowania różnego typu zasiłkami, w zamian za zwiększenie zaangażowania w realizację programów i projektów rynku pracy, w tym monitorowanie, ocenę efektywności i współpracę z partnerami” (MPiPS, 2012: 17-18).

„Dla porównania, aby w Polsce osiągnąć zbliżone do Wielkiej Brytanii wielkości średniej liczby pośredników pracy i doradców zawodowych należałoby zwiększyć liczbę pośredników pracy w PUP ponad 2-krotnie do 7,6 tys. osób, a liczbę doradców zawodowych w PUP ponad 10-krotnie do 17 tys. osób” (MPiPS, 2012: 17).

W tym zakresie reforma – mimo skromnych pomysłów racjonalizatorskich, o których będzie mowa dalej – może wręcz pogorszyć obecny stan ze względu na fakt, że wprowadza kolejne obowiązki dla – już w tym

momencie przeciążonej kadry oraz niesie dalsze wydatki z FP – choćby ze względu na wprowadzenie nowych instrumentów.

Z innych charakterystyk LMP w Polsce wartymi odnotowania jest decentralizacja, biurokratyzacja i dominacja instytucji publicznych. Tematy te zostaną rozwinięte w dwóch kolejnych częściach ekspertyzy, poświęconych relacjom między instytucjami z różnych poziomów administracyjnych (ang. *multi-level*) w ramach LMP oraz współpracy między różnymi typami instytucji: publicznymi, prywatnymi czy partnerami społecznymi (ang. *multi-stakeholders*). Ograniczę się, jednak, do omówienia tej wielowymiarowej problematyki pod kątem oceny najważniejszych zmian, jakie mogą nastąpić w tym kontekście na skutek przygotowywanej nowelizacji.

RELACJE MIĘDZY RÓŻNYMI POZIOMAMI ADMINISTRACYJNYMI W RAMACH LMP

Powszechnie uważa się, że LMP w Polsce jest zdecentralizowanym obszarem polityki publicznej ze względu na wyeliminowanie hierarchicznych zależności między poziomem centralnym, wojewódzkimi urzędami pracy (WUP) a powiatowymi urzędami pracy (PUP) (np. MPiPS, 2013g: 3). Natomiast jest to pogląd zbyt ogólny, by pozwolić zrozumieć relacje władzy między tymi różnymi poziomami.

Minister Pracy i Polityki Społecznej jest dysponentem FP, pełni głównie funkcje planistyczne, koordynacyjne oraz ma istotny wpływ na tworzenie reguł prawnych, wydając rozporządzenia i przygotowując projekty ustaw (pełen katalog zadań w art. 4 *Ustawy o promocji zatrudnienia...*).

Tymczasem samorząd województwa i powiatu oraz podlegające odpowiednio marszałkowi i staroście urzędy pracy, mają – mówiąc skrótowo – planować i wdrażać LMP na szczeblu wojewódzkim oraz powiatowym (ibid. art. 8 i 9). PUP są kluczowe z punktu widzenia obsługi, wypłaty świadczeń i aktywizacji zawodowej osób zarejestrowanych jako bezrobotne i osób zarejestrowanych jako poszukujące pracy. Zaś w założeniach ustawy województwo powinno kreować regionalną politykę rynku pracy, co przynajmniej w niektórych regionach – jak przyznawały w trakcie badania osoby na stanowiskach kierowniczych w WUP – przyjmowało karykaturalną formę inwentaryzacji planowanych przez powiaty działań. W praktyce dla planowania wojewódzkiej LMP i oddziaływania na powiaty kluczowe są raczej prerogatywy finansowe dotyczące ustalania zasady podziału środków FP między powiaty oraz dotychczasowe obowiązki związane z rolą instytucji pośredniczącej drugiego stopnia w ramach POKL. Prócz tego samorząd województwa ma pełnić szereg funkcji badawczo-informacyjnych, koordynacyjnych, szkoleniowych, inicjujących (np. w zakresie projektów pilotażowych) oraz pomocniczych wobec aktywizacji zawodowej PUP (np. w ramach Centrów Informacji i Planowania Kariery Zawodowej) oraz – co istotne – realizuje zadania związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego i europejską siecią EURES, wspomagającą międzynarodową mobilność pracowników.

Obecna nowelizacja nieco zwiększa rolę województwa, wprowadzając nowe kompetencje w zakresie inicjowania programów regionalnych (zob. ramka 1) oraz możliwość zlecenia przez marszałka działań aktywizacyjnych adresowanych do długotrwale bezrobotnych agencjom zatrudnienia, co omawiam szczegółowo w części poświęconej współpracy PSZ z innymi instytucjami (zob. ramka 7).

Ramka 1: Programy regionalne

Programy regionalne mają być realizowane we współpracy z PUP wobec grup bezrobotnych określonych w diagnozie sytuacji na regionalnym rynku pracy. Program powinien objąć co najmniej jeden z priorytetów przyjętych do realizacji w ramach regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia (i być zgodny z priorytetami przedstawionymi w Krajowym Planie Działań). Koszt programu regionalnego nie może przekroczyć 5% środków limitu FP przekazywanego na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Z wnioskiem o zainicjowanie programu regionalnego do marszałka województwa będą mogli wystąpić starostowie, wojewódzka rada rynku pracy, a także wojewódzka komisja dialogu społecznego. W ramach programów regionalnych PUP będą stosowały usługi i instrumenty rynku pracy przewidziane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Za monitorowanie realizacji odpowiada marszałek województwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (MPiPS, 2013g; MPiPS, 2013e: rozdział 13b po nowelizacji)

Po nowelizacji marszałek będzie również odpowiedzialny za podział środków między PUP Krajowego Funduszu Szkoleniowego po uwzględnieniu priorytetów określonych na poziomie centralnym (zob. ramka 2).

Ramka 2: Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS)

KFS jest nowym instrumentem, mającym za zadanie upowszechnienie kształcenia ustawicznego pracowników. Według uzasadnienia nowelizacji na ten fundusz planuje się przeznaczyć w 2014 r. około 100 mln zł z FP, a docelowo nawet dwukrotność tej sumy (MPiPS, 2013g: 64, 103). Beneficjentami będą pracodawcy i mikroprzedsiębiorcy, składający wnioski o dofinansowanie kształcenia ustawicznego w PUP oraz ich pracownicy. Początkowo projektem mają być objęte wyłącznie osoby powyżej 45 r. życia, później grupa docelowa ma zostać rozszerzona. Maksymalna wysokość dofinansowania jest ustalona na poziomie: 100% kosztów kształcenia do max. kwoty wynoszącej 300% przeciętnego wynagrodzenia w przypadku mikroprzedsiębiorstw lub 80% kosztów i tej samej kwoty maksymalnej dla pracodawców. Prócz kształcenia, środki KFS mogą być wydatkowane przez PUP, WUP i ministra właściwego ds. pracy na badania popytu na pracę i efektywności KFS, promocję KFS, konsultacje oraz poradnictwo w zakresie KFS dla pracodawców. Priorytety, podział środków KFS i plan ich wydatkowania ma być opiniowany przez Radę Rynku Pracy działającą przy ministrze (do tej pory: Naczelną Radę Zatrudnienia). Ma ona również ustalać dodatkowe priorytety wydatkowania środków z rezerwy KFS w układzie branżowym i regionalnym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (MPiPS, 2013e; MPiPS, 2013g)

Dość rozpowszechniony jest pogląd, wedle którego wyeliminowanie relacji hierarchicznych między poziomem centralnym, WUP a PUP doprowadziło do utraty kontroli nad całością systemu (Grotkowska *et al.*, 2007). Jednocześnie uważa się, że brak decentralizacji finansowej przyczynił się do traktowania programów aktywizacji przez niektóre samorządy jako sposobu pozyskiwania dodatkowych środków, a nie rozwiązywania problemów na lokalnych rynkach pracy (Góra, 2007: 124).

W odpowiedzi na powstałe w wyniku reformy administracyjnej zróżnicowanie LMP, MPiPS podejmowało próby zwiększenia kontroli nad tym obszarem polityki publicznej w sposób typowy dla zarządzania biurokratycznego, czyli poprzez tworzenie kolejnych szczegółowych przepisów wprowadzanych z myślą o standaryzacji i ujednoczeniu usług. Tą drogą formalnie niezależne od ministerstwa samorządy wojewódzkie i powiatowe oraz reprezentujące je WUP i PUP stają się w istotny sposób zależne od funkcji prawotwórczych MPiPS. Modyfikacje regulacji w istotnym zaś stopniu przekładają się na zmiany zakresu obowiązków pracowników tych urzędów, co – jak ma miejsce obecnie – wywołuje szereg napięć, ponieważ nowelizacjom ustawy i rozporządzeniom zazwyczaj nie towarzyszy zwiększenie dofinansowania kadry.

W poprzednich latach ubocznym skutkiem tych standaryzujących działań była rosnąca biurokratyzacja, której doświadczali pracownicy PUP i ich klienci (Sztandar-Sztanderska, w przygot.). Innym czynnikiem wzmacniającym tę tendencję, był sposób zarządzania projektami europejskimi, skoncentrowany na czasochłonnych kwestiach sprawozdawczych (*ibid.*). Warto nadmienić, że w tym zakresie również poziom wojewódzki odgrywał istotną rolę, gdyż pełniona przez instytucje wojewódzkie funkcja instytucji pośredniczącej drugiego stopnia była używana do wpływania na działania PUP.

Typ zarządzania inspirowany New Public Management (NPM), polegający m.in. na określeniu mierzalnych celów, zleceniu podmiotom samorządowym, prywatnym lub pozarządowym usług i powiązaniu finansowania z osiąganymi wynikami (Weishaupt, 2010), **dotychczas nie był upowszechniany ogólnie w polskich PSZ**. Omawiany tu **projekt reformy ma ambicje wprowadzić pewne mechanizmy tego rodzaju** zarówno w ramach relacji między różnymi poziomami administracyjnymi, jak i przy zleceniu działań aktywizacyjnych przez marszałka województwa agencjom zatrudnienia, co zostanie omówione szczegółowo w następnej części.

W przypadku relacji między powiatem, województwem a poziomem centralnym ma to się odbywać poprzez zmianę dotychczasowego systemu finansowania. Wyniki PUP mają mieć wpływ na (szczegółowy opis, zob. ramka 3):

- 1) sumę środków przekazywanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przez ministra marszałkom województw (tzw. *limit środków, jaki może być wydatkowany na realizację*

programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz innych fakultatywnych zadań w województwie);

- 2) sumę środków przekazywanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przez marszałków województw starostom powiatu;
- 3) dodatkową część środków przekazywanych przez ministra na wynagrodzenia pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za planowanie działań aktywizacyjnych wobec bezrobotnych (nazywanych w projekcie nowelizacji doradcami klienta).

Ponadto projekt przewiduje możliwość zlecenia audytu zewnętrznego w PUP osiągających niską efektywność (art. 118a w *Ustawie o promocji zatrudnienia...* po nowelizacji). Zaś rekomendacje powstałe w ramach audytu mają stanowić podstawę wystąpienia ministra do zarządu powiatu z wnioskiem o opracowanie programu naprawczego. Dają więc ministerstwu nowe narzędzie wpływu na urzędy pracy.

Ramka 3: Zmiany reguł finansowania PSZ z FP

Limit środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobocia

Podział środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu oraz realizację innych fakultatywnych zadań między województwa jest dokonywany przez Radę Ministrów wg tzw. algorytmu. Po nowelizacji algorytm ma zostać uproszczony i w szczególności uwzględniać (art. 109 ust 11a):

- 1) liczbę bezrobotnych i stopę bezrobocia – w 75%;
- 2) efektywność działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych – w 25%.

Następnie zarząd województwa, według kryteriów określonych przez sejmik województwa dzieli je między powiaty. Do tej pory kryteria podziału między powiaty ustalane na poziomie województwa uwzględniały następujące czynniki (art. 109 ust. 8):

- 1) skalę napływów do bezrobocia i odpływów z bezrobocia;
- 2) udział osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych;
- 3) stopę bezrobocia;
- 4) kwoty środków FP przeznaczone w województwie na realizację projektów współfinansowanych z EFS.

Zaś w zmodyfikowanym kształcie podział środków między powiaty powinien opierać się w szczególności o (art. 109 ust. 8):

- 1) liczbę bezrobotnych;
- 2) stopę bezrobocia;
- 3) kwoty środków FP przeznaczone w powiecie na realizację projektów współfinansowanych z EFS;
- 4) efektywność działań urzędów pracy na rzecz aktywizacji bezrobotnych.”

Finansowanie kosztów wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne doradców klienta w PUP

(art. 108 ust. 1g i 1h)

Do tej pory 7% limitu na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu z FP przekazywane przez Ministra właściwego ds. pracy było przeznaczone na finansowanie kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników PUP, w szczególności pośredników, doradców zawodowych, specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, liderów klubu pracy, doradców i asystentów EURES. Reforma przewiduje rozbięcie tej kwoty na 2 części. 5% limitu przekazywane jest na ten sam cel wszystkim PUP. Natomiast przeznaczone jest wyłącznie na wynagrodzenia i składki dla osób, pełniących nowo powołaną funkcję doradcy klienta. Mogą ją sprawować wszyscy ww. pracownicy pod warunkiem, że zajmują się planowaniem działań aktywizacyjnych i indywidualną pracą z bezrobotnymi, a nie zadaniami administracyjnymi (np. obsługą przetargów). Pozostałe 2% przeznaczone jest wyłącznie dla PUP spełniających 2 z 3 bardzo szczegółowych kryteriów (zob. art. 109 ust. 7h-7j MPiPS, 2013e), faworyzujących urzędy o:

- lepszej sytuacji kadrowej (zatrudniające więcej doradców klienta lub mających niższy współczynnik liczby bezrobotnych na 1 doradcę klienta)
- lepszych wynikach rozumianych w kategoriach efektywności zatrudnieniowej i efektywności kosztowej.

Pierwszy rok obowiązywania nowelizacji jest traktowany jako przejściowy, gdyż dofinansowanie to ma otrzymać aż 75% PUP.

Źródło: (Sztandar-Sztanderska, w przygot.) opracowane na podstawie (MPiPS, 2013e; MPiPS, 2013g)

Jednakże projekt nowelizacji i jego uzasadnienie zawiera szereg nieścisłości, jak efektywność działań PUP rozumieć. Jedyna definicja, która się w *Ustawie o zmianie ustawy promocji zatrudnienia* pojawia, odwołuje się do liczonych od wielu lat w polskich PSZ wskaźników tzw. „efektywności zatrudnieniowej” i „efektywności kosztowej” (por. ramka 4).

Ramka 4: Definicja wskaźników tzw. efektywności zatrudnieniowej i efektywności kosztowej

Efektywność zatrudnieniowa:

- rozumiana jest „jako udział procentowy liczby osób, które po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej podjęły zatrudnienie, do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej”.

Efektywność kosztowa:

- rozumiana jest „jako stosunek kwoty wydatków FP poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które po

zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej podjęty zatrudnienie”.

Źródło: (MPiPS, 2013e: Art. 4 ust. 1b pkt 2 b i c)

Jak już o tym wielokrotnie pisano są to miary skonstruowane w sposób kontrowersyjny zarówno z punktu widzenia metodologii badań, jak i oficjalnych celów LMP (np. Góra and Sztanderska, 2006: 74 i n.), z czego zdaje sobie sprawę MPiPS (MPiPS, 2012: 29). Postaram się to wyjaśnić, opierając na dedykowanym temu zagadnieniu fragmencie mojej rozprawy doktorskiej (Sztandar-Sztanderska, w przygot.). Otóż, czytając dokładnie raporty MPiPS, włącznie z przypisami do tabeli pisanymi małym drukiem (sic!), dowiadujemy się, że wbrew swojej nazwie „efektywność zatrudnieniowa” w praktyce „mierzona jest jako liczba osób, które zostały zatrudnione w okresie 3 miesięcy od zakończenia uczestnictwa w aktywnej polityce rynku pracy do liczby uczestników poszczególnych aktywnych form wsparcia. **Przy czym za osoby zatrudnione uważa się osoby, które nie powróciły do bezrobocia lub odpłynęły z bezrobocia bez względu na kierunek tego odpływu. Mogą to być więc zarówno osoby zatrudnione, ale także te, które przeszły na wcześniejszą emeryturę lub stały się biernymi zawodowo. Wynika to z niemożliwości jednoznacznego zidentyfikowania kierunków odpływów z bezrobocia w statystyce bezrobocia rejestrowanego.**” (MPiPS, 2011: 65, pogrubienie K.S.S.). Dążąc do osiągnięcia lepszego wyniku, pracownicy PUP mogliby więc teoretycznie nie tylko wkładać starania w poprawę szans na znalezienie zatrudnienia danej osoby, ale również zniechęcać ją do dalszej rejestracji. Tak zdefiniowany wskaźnik nie mierzy więc realizacji celu „wzrostu zatrudnienia” czy nawet „spadku bezrobocia” rozumianego jako wskaźnik ekonomiczny, ale jedynie „odpływ z bezrobocia rejestrowanego”.

Ponadto – jak już pisałam – konstrukcja tych wskaźników nie bierze pod uwagę wielu innych kwestii (Sztandar-Sztanderska, w przygot.):

- 1) różnice w odsetkach uczestników podejmujących zatrudnienie po różnych aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu mogą wynikać z ich charakterystyki (np. będą wyższe przy programach dla krótkotrwale niż długotrwale bezrobotnych, lepiej niż gorzej wykształconych, etc.) lub sytuacji na rynku pracy (np. potencjalnie łatwiej osiągnąć jest lepsze efekty w dużym mieście o chłonnym rynku pracy niż w małej miejscowości objętej stagnacją);
- 2) nie bierze się pod uwagę trwałości pracy, przez co ignoruje się powszechne zjawisko kolejnych rejestracji. Jednocześnie, mimo że inne sprawozdania składane przez PUP w oparciu o dane z rejestrów takie kategorie zawierają (tzw. formularz MPiPS-01 zawiera informację o rejestracji w PUP po raz kolejny oraz o powracających do PUP po różnych typach ALMP), nie traktuje się ich jako danych, które mogłyby uzupełniać wskaźnik „efektywności zatrudnieniowej”. W przypadku korzystnych dla pracodawców instrumentów (takich jak staż), powszechną praktyką jest negocjowanie przez PUP choćby krótkiego (np. miesięcznego) okresu zatrudnienia uczestnika jako warunku otrzymania stażystów. Przez nieuwzględnienie czasu trwania umowy, takie – zaraz potem kończone – zatrudnienie liczone jest jako „efektywne”. Może prowadzić to również

- do preferowania programów tanich, słabej jakości, by zwiększyć „efektywność kosztową”, choć ich skutki zatrudnieniowe mogą być krótkotrwałe lub obowiązek uczestnictwa w nich może zniechęcać do dalszej rejestracji ze względu na przekonanie o nieskuteczności działań PUP (np. rezygnują osoby, które mogą zostać ubezpieczone zdrowotnie przez innego członka rodziny);
- 3) wbrew oficjalnym deklaracjom (MPiPS, 2013g: 69) oba wskaźniki efektywności nie odróżniają zatrudnienia subsydiowanego od zatrudnienia niesubsydiowanego. W związku z tym część „efektywnego zatrudnienia” po szkoleniach, stażach, pracach społecznie użytecznych, etc. jest wynikiem zatrudnienia ich uczestników w ramach np. prac interwencyjnych czy dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej;
 - 4) przy obliczaniu efektywności wprowadza się w błąd niedysponującego wiedzą specjalistyczną czytelnika, pomijając milczeniem to, że część instrumentów rynku pracy wiąże się z obowiązkiem utrzymania zatrudnienia lub działalności gospodarczej po zakończeniu finansowania (np. dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej, refundacja wyposażenia i doposażenia miejsca pracy);
 - 5) nie uwzględnia się jakości pracy, która może być operacjonalizowana np. przez uwzględnienie jej zgodności z posiadanymi kwalifikacjami i doświadczeniem zawodowym, przez wysokość zarobków, formę umowy czy ocenę samych uczestników ALMP;
 - 6) wskaźnik „efektywności kosztowej” odnosi się oddzielnie do kosztu każdego typu aktywnej formy przeciwdziałania bezrobociu, a nie do całkowitego kosztu wszystkich zastosowanych wobec danej osoby form aktywizacji na przestrzeni lat. W konsekwencji tworzy się bodźce, by PUP stawiały na działania, z których każde pojedynczo jest stosunkowo tanie i w związku z tym słabej jakości, choć ich suma jest droga, zamiast na działanie droższe, ale lepszej jakości i skuteczniejsze w dłuższej perspektywie czasu;
 - 7) zakłada się *a priori* istnienie związku przyczynowo-skutkowego między podjęciem zatrudnienia a programem ALMP (por. ramka 5), co stwarza bodźce do obejmowania programami osób lepiej rokujących na podjęcie pracy (ang. *creaming*) lub co do których istnieją przypuszczenia o tym, że nie ponowią rejestracji w PUP (np. wahadłowo migrujących);
 - 8) nie sprawdza się efektów globalnych jakie mają ALMP dla zatrudnienia (por. ramka 5).

Ramka 5: Niepożądane efekty ALMP

Ekonomiści wyróżniają następujące niepożądane konsekwencje ALMP ze względu na ich wpływ na stopę zatrudnienia:

- A. **efekt bezcelowego kosztu**, inaczej nazywany „jałowym biegiem”, czyli zatrudnienie, które powstałoby nawet bez subsydiów, co oznacza, że subsydia były bezcelowe;
- B. **efekt wypychania**, czyli wypychanie z rynku przedsiębiorstw, które przy tym redukują zatrudnienie na skutek subsydiowania płac w innym przedsiębiorstwie, co oznacza że netto nie

ma przyrostu zatrudnienia, bo w jednym miejscu się zatrudnia, a w innym zwalnia, a także że subsydia wpływają na powstanie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw o faktycznie mniejszej efektywności;

- C. **efekt substytucji**, czyli zastępowanie zatrudnionych pracowników nowymi, ponieważ ich płace są subsydiowane, co również oznacza że nie ma przyrostu zatrudnienia.

Źródło: (Góra and Sztanderska, 2006: 75; Kryńska, 2009: 28-29).

O ile zrozumiąta jest dla mnie konieczność uproszczeń przy wyborze wskaźników, służących do oceny ALMP, o tyle nie widzę powodów, by nie dyskutować otwarcie o negatywnych konsekwencjach jakie mogą one za sobą nieść. Jednakże nie można tolerować wprowadzania ludzi w błąd, co ma miejsce, gdy za „efektywne zatrudnienie” uchodzi „nie powracanie do rejestru” lub zatrudnienie subsydiowane, a pomiar dokonywany jest w krótkim trzymiesięcznym okresie po zakończeniu ALMP. **Przy obecnym systemie sprawozdawczości i artefaktualnym charakterze stosowanych wskaźników nie widzę żadnego sensu łączenia finansowania PUP i nagród dla pracowników ze wskaźnikami „efektywności zatrudnieniowej” i „kosztowej”, ponieważ mogą one przynosić więcej szkody niż pożytku.**

PSZ A INNE INSTYTUCJE: PUBLICZNE, PRYWATNE, PARTNERZY SPOŁECZNI

Twórcom *Ustawy o promocji zatrudnienia* zależało na nietraktowaniu PSZ jako samowystarczalnych, zakorzenieniu ich w lokalnym otoczeniu instytucjonalnym oraz stworzeniu ram do ich współpracy z innymi organizacjami. W tym celu w ustawie wymieniono poza PSZ szereg innych „instytucji rynku pracy (ramka 6) oraz zadeklarowano, że LMP „realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi” (Art. 21).

Ramka 6: Instytucje rynku pracy

Pócz Publicznych Służb Zatrudnienia do instytucji rynku pracy zalicza się:

- Ochotnicze Hufce Pracy,
- agencje zatrudnienia,
- instytucje szkoleniowe,
- instytucje dialogu społecznego, czyli związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, organizacje pracodawców, organizacje bezrobotnych, organizacje pozarządowe, instytucje partnerstwa lokalnego, jeżeli wśród zadań statutowych znajduje się realizacja zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej,
- instytucje partnerstwa lokalnego, czyli grupa instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy.

Źródło: Ustawa o promocji zatrudnienia, art. 6.

Dialog i współpraca mają odbywać się m.in.:

- poprzez działalność rad zatrudnienia, czyli organów opiniodawczo-doradczych przy ministrze, marszałkach i starostach (ich członkowie są przedstawicielami różnych typów instytucji publicznych, prywatnych i społecznych),
- w ramach partnerstwa lokalnego,
- jak również poprzez uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług PSZ przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia.

Inną istotną kwestią z zakresu współdziałania, której wagę dostrzeżono później, jest współpraca między PSZ a instytucjami polityki społecznej. Jej potrzeba uzasadniana jest przede wszystkim koniecznością koordynowania działań wobec bezrobotnych korzystających ze świadczeń OPS (MPiPS, 2013g).

Partnerstwo między PSZ a innymi podmiotami wydaje się szczególnie istotne w przypadku osób, których bariery wejścia na rynek pracy są wielowymiarowe i nie ograniczają się do trudności pozyskania informacji o miejscu pracy czy konieczności uzupełnienia kwalifikacji, ale sięgają innych sfer życia. W przypadku osób, których problemy wiążą się z np. uzależnieniami, bezdomnością, trudną sytuacją rodzinną, zadłużeniem, niepełnosprawnością ruchową lub psychiczną, konieczne jest korzystanie z zasobów i doświadczeń różnych instytucji i organizacji a w niektórych sytuacjach zastosowanie instrumentów tzw. ekonomii społecznej.

Tymczasem na podstawie dostępnych wyników badań ilościowych i jakościowych, można wnioskować, że – mimo chlubnych wyjątków – urzędy pracy zazwyczaj nie traktują innych podmiotów jako równorzędnych partnerów przy planowaniu lokalnej LMP, nie koordynują z nimi swoich działań i stosunkowo rzadko realizują wspólne projekty, wymagające przepływów finansowych (Piotrowski *et al.*, 2008: 33 i n.; Herbst, 2006: 22 i n.; Ciężka *et al.*, 2009; MPiPS, 2012). Współpraca najczęściej przyjmuje kształt wymiany podstawowych informacji. Mimo istniejących możliwości prawnych, zlecenie usług ogranicza się zazwyczaj do szkoleń indywidualnych i grupowych, a znacznie rzadziej obejmuje inne działania (MPiPS, 2012: 11).

Przedmiotem krytyki jest też niewystarczająca współpraca między PSZ a instytucjami pomocy społecznej (Piotrowski *et al.*, 2008; Ciężka *et al.*, 2009). Mimo zauważalnej w ostatnim czasie poprawy relacji tych instytucji, związanej m.in. z nabywaniem pozytywnych doświadczeń przy realizacji wspólnych przedsięwzięć (Ciężka *et al.*, 2009) czy uruchomieniem dostępu OPS do bazy danych osób rejestrujących się w PUP w niektórych gminach, niepokój budzi dublowanie się oferty PUP i OPS oraz akcyjny charakter ich wspólnych inicjatyw podejmowanych głównie w związku z POKL (ibid.6).

Poniżej omawiam pomysły zawarte w nowelizacji przekształcające relacje PSZ z innymi podmiotami, pokazując – nie zawsze pozytywny – kierunek tych zmian.

Rady zatrudnienia (po nowelizacji rady rynku pracy)

Projekt reformy zakłada zmianę nazwy, składu i kompetencji rad zatrudnienia (MPiPS, 2013g: 9 i n.). Modyfikacje te według deklaracji dokonywane są w imieniu „zwiększenia roli partnerów społecznych w procesie zarządzania środkami Funduszu Pracy”. Zaś ograniczenie liczebności członków rad na wszystkich trzech poziomach uzasadnia się dodatkowo potrzebą zwiększenia jej sprawności, ale wyłącznie w oparciu o doświadczenie rady działającej przy ministrze (MPiPS, 2013g: 9-10). Projekt zakłada jedynie trzy propozycje zmian kompetencyjnych spójne z tą deklaracją:

- dając radzie działającej przy ministrze prerogatywy w zakresie nowo powołanego Krajowego Funduszu Szkoleniowego (zob. ramka 2),
- postulując współpracę rad wojewódzkich z wojewódzkimi komisjami dialogu społecznego,
- nakładając na radę powiatową obowiązek opiniowania celowości realizacji nowego Programu Aktywizacja i Integracja, o którym będzie mowa w dalszej części ekspertyzy.

Jednakże nie widzę żadnego uzasadnienia dla pomysłu zawężenia składu rad przez wykluczenie przedstawicieli m.in. organizacji pozarządowych, zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy, czy nawet przedstawicieli społeczno-zawodowych organizacji rolników na obszarach wiejskich. Początkowo zresztą zapomniano również o uwzględnieniu przedstawicieli samorządu terytorialnego, co szczęśliwie zostało zauważone podczas uzgodnień ustawy z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Tabela 3: Skład organów opiniodawczo-doradczych przy ministrze, marszałkach i starostach

	Obecny skład rad zatrudnienia	Planowany skład rad rynku pracy
Poziom centralny	Minister powołuje członków spośród przedstawicieli:	
	wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców	wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców
	ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego	
	wojewódzkich rad zatrudnienia	
	organizacji pozarządowych o zasięgu krajowym zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy	
	nauki – delegowanych przez Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN	

		+ 1 przedstawiciel Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, reprezentujący stronę samorządową
		Fakultatywnie (zależy od decyzji ministra): 3 przedstawiciele spośród organów samorządu terytorialnego lub nauki o szczególnej wiedzy i autorytecie w obszarze działania tych rad
Poziom wojewódzki	Marszałek powołuje członków spośród działających na terenie powiatu:	
	wojewódzkich struktur każdej reprezentatywnej organizacji związkowej i pracodawców	wojewódzkich struktur każdej reprezentatywnej organizacji związkowej i pracodawców
	przedstawiciele społeczno-zawodowych organizacji rolników działających na terenie województwa, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych,	
	organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy, działających na terenie województwa,	
	nauki – delegowanych przez Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk	
	+ Przedstawiciel wojewody	+ Skarbnik województwa
		+ Fakultatywnie (zależy od decyzji marszałka): 3 przedstawiciele spośród organów samorządu terytorialnego lub nauki o szczególnej wiedzy i autorytecie w obszarze działania tych rad
Poziom powiatowy	Starosta powołuje członków spośród działających na terenie powiatu:	
	terenowych struktur każdej reprezentatywnej organizacji związkowej i pracodawców	terenowych struktur każdej reprezentatywnej organizacji związkowej i pracodawców
	społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym związków zawodowych rolników indywidualnych i izb rolniczych	
	jednostek samorządu terytorialnego	

	organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.	X
		+ Skarbnik powiatu
		+ Fakultatywnie (zależy od decyzji starosty): 3 przedstawicieli spośród organów samorządu terytorialnego lub nauki o szczególnej wiedzy i autorytecie w obszarze działania tych rad

Źródło: (Sztandar-Sztanderska, w przygot.) opracowane na podstawie Ustawy o promocji zatrudnienia i (MPiPS, 2013g; MPiPS, 2013e: , Art 23b)

Propozycja zmiany składu rad rodzi poważne wątpliwości w deklarowane intencje projektodawców i świadczy o działaniach nieprzemyślanych lub – co gorsza – mających na celu marginalizację aktorów pozarządowych. Jeśli są przesłanki do zmniejszenia liczebności członków wszystkich rad – czego niestety nie dowiadujemy się z projektu – to może warto przemyśleć rozwiązanie, które pozwala na pewną elastyczność w ich wyborze, dającą możliwość powołania osób zaangażowanych w ten obszar polityki publicznej, niekoniecznie spełniających formalne kryteria przynależności do reprezentatywnych organizacji związkowych lub pracodawców. Ta uwaga dotyczy szczególnie poziomu wojewódzkiego i powiatowego.

Agencje zatrudnienia

Jednym z eksponowanych pomysłów reformy jest zwiększenie roli podmiotów niepublicznych w zakresie aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, czy używając terminologii ustawy „*oddalonych od rynku pracy*” lub o „*niskiej gotowości do podjęcia pracy*”. **Choć w uzasadnieniu pojawiają się takie określenia jak „współpraca i współodpowiedzialność publicznych służb zatrudnienia oraz podmiotów komercyjnych lub organizacji pozarządowych” czy „partnerstwo pomiędzy urzędami pracy a innymi podmiotami, które prowadzą działania na rzecz osób bezrobotnych” (MPiPS, 2013g: 23), to raczej mamy z modelem inspirowanym NPM niż opartym na faktycznym partnerstwie.** Jest to model quasi-rynkowy, polegający na zlecaniu przez państwo usług konkurującym ze sobą podmiotom. Przy czym państwo nadal utrzymuje dominującą rolę, bowiem zgodnie z planowaną regulacją marszałkowie województw mają władzę decydowania, czy takie działania aktywizacyjne w ogóle zamawiać czy nie, a budżet na ten cel na poziomie kraju ma być ustalany z roku na rok. Natomiast startujące w przetargu agencje zatrudnienia mają przed sobą trudny wybór: jeśli zadeklarują zbyt wysoką cenę i zbyt skromne efekty (szczegóły regulacji, zob. ramka 7), to mogą nie dostać zlecenia. Jeśli zaś cena, którą podadzą będzie zaniżona, bądź wartości wskaźników zawyżone, to grożą im kłopoty finansowe, bo ustawa przewiduje, że nie tylko wynagrodzenie uzależnione jest od wyników, ale za nieosiągnięcie zadeklarowanych wskaźników trzeba będzie płacić kary.

Za Borghim i van Berkelem **mówię w tym przypadku o modelu quasi-rynkowym** (Borghim and van Berkel, 2008a; Borghim and Van Berkel, 2008b), **ponieważ bezrobotni nie mają możliwości wyboru usługodawcy. Nie są oni postawieni w roli klienta, tylko znajdują się pod presją korzystania z usług określonej agencji zatrudnienia, gdyż za odmowę grożą sankcje w postaci utraty statusu bezrobotnego** (art. 33 ust. 4 pkt 8). Model quasi-rynkowy – jak wiadomo z badań prowadzonych w innych krajach – wiąże się z wysokimi kosztami transakcyjnymi. **Ze względu na fakt, że to państwo kupuje usługi a nie obywatele, pojawiają się trudności w postaci definiowania warunków przetargów, kontroli jakości usług i ich dopasowania do potrzeb grupy docelowej oraz zjawiska kierowania wsparcia do osób uprzywilejowanych** (ang. *creaming*) **czy rezygnacji z podejścia innowacyjnego na rzecz sprawdzonych rozwiązań** (ibid.). Koszty mogą rosnąć również na skutek małej liczby potencjalnych usługodawców spełniających kryteria. Patrząc na szczegółowe propozycje rozwiązań i śledząc dyskusję MPiPS z organizacjami reprezentującymi pracodawców w ramach konsultacji społecznych nowelizacji, można przypuszczać, że możliwe są następujące scenariusze.

Projekt wymusza na startujących w przetargu agencjach zatrudnienia gotowość obsługi dużej liczby osób długotrwale bezrobotnych (co najmniej 200 osób w powiecie) oraz zorganizowanie im obsługi w mieście, będącym siedzibą PUP. Prowadzi to do preferowania organizacji o dużym zapleczu osobowym i infrastrukturalnym. Dla porównania, w ramach konsultacji społecznych projektu Konfederacja Lewiatan po wstępnej analizie rynku agencji pracy tymczasowej i agencji zatrudnienia postulowała liczbę 250 bezrobotnych rekrutowanych w ramach jednego województwa, utrzymując, że doświadczone agencje zatrudnienia mogą mieć problem z realizacją tak dużych projektów. **Te warunki ustawowe mogą znacząco obniżyć liczbę agencji startujących w konkursach czy wręcz w dłuższej perspektywie czasu doprowadzić do dominacji kilku, dużych aktorów na rynku. To z kolei może przełożyć się na wyższą cenę** (zblizoną do ceny maksymalnej zdefiniowanej przez projektodawcę) **i niższe deklarowane wskaźniki skuteczności zatrudnieniowej i utrzymania w zatrudnieniu.**

Jeśli ceny będą zbliżone do ustawowego maksimum, to za samą diagnozę sytuacji zawodowej długotrwale bezrobotnego oraz zaprojektowanie działań aktywizacyjnych, agencja zatrudnienia może dostać więcej, niż średnio otrzymywały rocznie PUP z FP na aktywizację jednej osoby bezrobotnej w ostatniej dekadzie⁵. Tymczasem diagnoza i planowanie stanowią jedynie 20% maksymalnego wynagrodzenia, które może otrzymać usługodawca jeśli bezrobotny na skutek jego działań będzie pracował przez 180 dni. Uwaga ta nie ma na celu stwierdzenia, że ceny maksymalne działań aktywizacyjnych są ustalone na zbyt wysokim poziomie. Bez wątplenia bowiem skuteczna aktywizacja osób długotrwale bezrobotnych jest kosztowna.

⁵ Te wyliczenie nie uwzględnia kosztów kadrowych, ponieważ są głównie finansowane ze środków samorządów powiatowych i nie daje się ich oszacować jaką ich część stanowi zatrudnienie pracowników, pełniących funkcje aktywizacyjne i obsługa prawno-finansowa aktywizacji (bez świadczeń pieniężnych i ubezpieczenia zdrowotnego).

Chciałabym jednak zwrócić uwagę, że **mówienie o nieefektywności działań urzędów pracy i efektywności agencji zatrudnienia jako niepodważalnym fakcie jest – zważywszy na przewidziane w obu wypadkach środki na aktywizację – nierzetelne. Ta potencjalna dysproporcja już teraz budzi wśród pracowników PUP sprzeciw i może prowadzić do dalszych napięć między PUP a agencjami zatrudnienia, które mogą wpłynąć negatywnie na ich dalszą współpracę.**

Alternatywnym – choć wcale nie bardziej korzystnym wariantem – będą niskie ceny, niezrealizowane warunki kontraktów i kłopoty finansowe „realizatorów” działań aktywizacyjnych. Zważywszy, że wybór agencji na poziomie województwa dokonywany jest w oparciu o przepisy, dotyczące zamówień publicznych, Konfederacja Lewiatan obawia się również, że w celu wygrania przetargów, konkurujące o zlecenie agencje będą zaniżać cenę i zawyżać wskaźniki skuteczności, których potem nie będą w stanie zrealizować. MPiPS odrzuciło jednak postulat, dotyczący wypracowania ogólnopolskiej koncepcji zlecenia usług, tłumacząc, że minister nie jest organem uprawnionym do tego typu działań.

Innym zagrożeniem związanym z **koniecznością obsługi dużej liczby osób bezrobotnych przez jedną agencję jest umasowienie i uniformizacja podejścia zamiast indywidualizacji wsparcia i rozwiązywania różnych, towarzyszących bezrobociu problemów** (np. uzależnień, bezdomności, zadłużenia, problemów zdrowotnych w tym niepełnosprawności ruchowej i psychicznej), wymagających specjalistycznej wiedzy i doświadczenia. Jest również zaskakujące, że **projekt nowelizacji w odróżnieniu od pilotażu „Partnerstwo dla pracy” (MPiPS, 2012) nie przewiduje właściwie żadnej formy pogłębionej współpracy agencji zatrudnienia z innymi instytucjami i organizacjami aktywnymi na polu integracji społecznej i aktywizacji zawodowej.** Jest to o tyle niepokojące, że duże agencje zatrudnienia mogą nie mieć doświadczenia i specjalistycznych umiejętności pracy m.in. z osobami o ww. barierach, utrudniających wejście na rynek pracy. Wyzwaniem nie jest zaś „sprywatyzowanie” a „uspołecznienie tego procesu” – jak powiedział jeden z moich rozmówców z urzędu pracy, komentując ten projekt. **Jeśli usługi podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych mają być komplementarne i skoordynowane, to warto byłoby pracować nad instytucjonalizacją współpracy między różnymi instytucjami i organizacjami, działającymi na poziomie lokalnym, a nie nad uchwalaniem przepisów, które mają forsować wyłączność jednej ze stron.**

Uzależnienie dalszych transz finansowania od podjęcia i utrzymania pracy oraz określenie kar finansowych za nieosiągnięcie zadeklarowanych wyników, może zaś prowadzić do koncentrowania działań na osobach w najlepszej sytuacji spośród kierowanych do agencji zatrudnienia (ang. *creaming*). Ten efekt jest poniekąd minimalizowany przez zdefiniowanie jako grupy docelowej osób długotrwale bezrobotnych i utrzymanie tej decyzji mimo nacisku ze strony organizacji pracodawców. Natomiast regulacje dotyczące wynagradzania oznaczają również, że **na agencje zatrudnienia przenosi się ryzyko związane z czynnikami od nich niezależnymi** (np. złą koniunkturą gospodarczą czy bankructwem dominującego pracodawcy w

powiecie), które prawdopodobnie w większym stopniu przekładają się na szanse podjęcia i utrzymania pracy przez uczestników projektu niż rodzaj i jakość podejmowanych przez nie działań.

Ramka 7 Zlecenie działań aktywizacyjnych

Fakultatywny charakter zlecenia usług

Decyzję czy zlecać, czy nie zlecać działań aktywizacyjnych podejmuje marszałek województwa. Źródłem finansowania są środki FP. Wysokość środków na zlecenie usług ustala corocznie minister właściwy do spraw pracy w oparciu o wnioski marszałków województw. Według wstępnych szacunków planuje się poświęcić na ten cel 160 mln zł w 2014 i tyle samo w 2015 r. (czyli około 3,5% wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu z FP planowanych na 2013 r.) (MPiPS, 2013g: 64).

Gdzie?

WUP dokonuje wyboru powiatów, z których będą kierowani uczestnicy. W pierwszej kolejności mają oni być zarejestrowani w PUP o trudniejszej sytuacji kadrowej (mierzonej przez liczbę bezrobotnych przypadających na 1 doradcę klienta lub stosunek liczby doradców klienta do wszystkich pracowników zatrudnionych w PUP) lub o gorszych wynikach wskaźnika „efektywności zatrudnieniowej” (szczegółowe kryteria w art. 66e ust 2 pkt 1).

Strony umowy

Realizatorem działań aktywizacyjnych może być podmiot, posiadający uprawnienie do świadczenia usług z zakresu agencji zatrudnienia, realizujący usługę pośrednictwa pracy w ostatnim okresie sprawozdawczym, potwierdzoną w złożonej marszałkowi województwa informacji o działalności agencji zatrudnienia. Po dokonaniu wyboru realizatora usług przez WUP, Marszałek województwa zawiera z nim umowę oraz z PUP, z których rekrutowani będą bezrobotni uczestnicy. M.in. precyzuje ona takie kwestie jak: liczba uczestników, warunki rekrutacji, tryb kierowania bezrobotnych przez PUP do realizatora, zakres danych przekazywanych realizatorowi, okres realizacji działań aktywizacyjnych, wynagrodzenie, przewidywane efekty, wymogi odnośnie dokumentacji. Marszałek może kontrolować PUP i realizatora w zakresie przestrzegania tej umowy.

Grupa docelowa

Grupą docelową są osoby długotrwale bezrobotne, w tym osoby zdiagnozowane przez PUP jako charakteryzujące się „dużym oddaleniem od rynku pracy” lub „brakiem gotowości do podjęcia pracy”. Dalsze szczegóły dotyczące grupy, liczby i strukturę bezrobotnych planowanych do objęcia działaniami aktywizacyjnymi uzgadnia WUP we współpracy z PUP.

Warunki stawiane realizatorom usług

Do podmiotu świadczącego działania aktywizacyjne kieruje się co najmniej 200 osób zarejestrowanych w jednym PUP. Ponadto realizator zobowiązany jest zapewnić miejsca do obsługi bezrobotnych w miejscowości będącej siedzibą PUP oraz osiągnąć zadeklarowane w umowie efekty.

Efekty

Efekty mierzone są przez 2 wskaźniki:

- 1) **wskaźnik skuteczności zatrudnieniowej** to stosunek liczby bezrobotnych, którzy podjęli i utrzymali odpowiednią pracę/działalność gospodarczą przez co najmniej 14 dni (od dnia zakończenia realizacji działań aktywizacyjnych) w wyniku działań realizatora, do liczby bezrobotnych, którzy na podstawie skierowania PUP zgłosili się do realizatora
- 2) **wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu** to stosunek liczby osób, które po upływie 90 dni od dnia podjęcia odpowiedniej pracy/działalności gospodarczej na skutek skierowania przez realizatora nadal pozostają w zatrudnieniu do liczby bezrobotnych, skierowanych do zatrudnienia przez realizatora;

Wynagrodzenie

Max. wynagrodzenie brutto na 1 osobę bezrobotną ustalono w wysokości trzykrotności przeciętnego wynagrodzenia (w II kwartale 2013 byłoby to $3 \times 3612,51\text{zł} = 10837,53$). Wynagrodzenie będzie przekazywane w czterech częściach w zależności od osiągniętych efektów:

- 1) 20% za dokonanie diagnozy sytuacji zawodowej bezrobotnego oraz zaprojektowanie działań aktywizacyjnych (czyli max. 2167,506 zł brutto za os.)
- 2) 20% za doprowadzenie do podjęcia odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej i utrzymanie jej przez 14 dni (czyli max. 2167,506 zł brutto za os.)
- 3) 30% za utrzymanie przez bezrobotnego odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej przez min. 90 dni (czyli max. 3251,259 zł brutto za os.)
- 4) 30% za utrzymanie przez bezrobotnego odpowiedniej pracy lub działalności gospodarczej przez min. 180 dni (czyli max. 3251,259 zł brutto za os.)

Kary

Jeśli realizator nie osiągnie zadeklarowanego w umowie wskaźnika skuteczności zatrudnieniowej to jest zobowiązany zwrócić kwotę równą różnicy między zadeklarowanym a osiągniętym wskaźnikiem skuteczności zatrudnieniowej pomnożoną przez sumę 2 pierwszych części wynagrodzeń otrzymanych przez realizatora. Natomiast jeśli realizator nie osiągnie zadeklarowanego w umowie wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu to jest zobowiązany zwrócić kwotę równą różnicy między zadeklarowanym a osiągniętym wskaźnikiem utrzymania w zatrudnieniu pomnożoną przez sumę otrzymanych 3 i 4 części wynagrodzenia.

Źródło: (Sztandar-Sztanderska, w przygot.) opracowane na podstawie: (MPiPS, 2013e: rozdział 13c)

Ośrodki pomocy społecznej

Propozycję Programu Aktywizacja i Integracja (PAI) można potraktować jako kolejną próbę wdrożenia mechanizmów ustawowych skłaniających PUP i OPS do prowadzenia wspólnych działań. Z tym jednak zastrzeżeniem, że działania te – wbrew postulatam wyników wcześniejszych ewaluacji dotyczących ich współpracy (Ciężka *et al.*6) – mogą okazać się nietrwałe, ponieważ mają charakter fakultatywny i zależą od partycypacji finansowej gminy. Pewne nadzieje daje fakt, że gmina prócz swoich środków budżetowych może uzyskać na ten cel dofinansowanie z EFS, ale nie rozwiązuje to problemu akcyjności tego rodzaju działań. PAI miałyby zostać objęte osoby, korzystające ze świadczeń pomocy społecznej (w szczególności podpisujące kontrakt socjalny) i klasyfikowane jako bezrobotni o „*dużym oddaleniu od rynku pracy*” lub „*braku gotowości do podjęcia pracy*” (MPiPS, 2013g: 22 i n.; rozdział 12a ustawy).

Zupełnie niezrozumiałe jest, dlaczego PUP **w ramach działań z zakresu aktywizacji zawodowej w PAI ma prawo stosować wyłącznie jeden instrument: prace społecznie użyteczne**. Przypomnijmy, że chodzi o niskopłatne prace w wymiarze do 10 godzin tygodniowo wykonywane przez bezrobotnych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej. Prace społecznie użyteczne uznaje się raczej za instrument aktywizacji społecznej niż zawodowej (ze względu na niski wynik wskaźnika „*efektywności zatrudnieniowej*”), o funkcji kontrolnej (sprawdza aktywność bezrobotnego pod groźbą wyrejestrowania z PUP i utraty prawa do świadczeń z OPS i ubezpieczenia zdrowotnego) oraz dochodowej (wykonywanie ich nie wpływa ani na utratę uprawnień do zasiłku okresowego z pomocy społecznej, ani na jego wysokość, a wynagrodzenie z tego tytułu go nieznacznie uzupełnia). **O ile jeszcze można zrozumieć, dlaczego w ramach PAI planuje się stosować ten instrument obligatoryjnie wobec bezrobotnych uznanych za przejawiających „brak gotowości do podjęcia pracy”, to zupełnie bezpodstawne wydaje się traktowanie go jako jedynej propozycji ze strony PUP dla osób o „dużym oddaleniu od rynku pracy”**. Według MPiPS znaczne „oddalenie od rynku pracy” może być skutkiem sprzężenia m.in. takich barier jak brak kwalifikacji i umiejętności, uprawnień zawodowych czy doświadczenia zawodowego, niepełnosprawności, miejsca zamieszkania oddalonego od ośrodków miejskich, braku środka transportu do miejsca pracy, konieczności opieki nad dzieckiem lub osobą zależną, wieku utrudniającego znalezienie pracy (MPiPS, 2013a).

Doprawdy zaskakujące jest, na jakiej podstawie projektodawcy uważają, że to właśnie prace społecznie użyteczne zwiększą szansę na podjęcie pracy tej grupy i że są jedynym antidotum na nękające ich problemy. **Jest to typowy przejaw eliminowania elastyczności działania pracowników PUP w odpowiedzi na indywidualną sytuację poprzez wprowadzaną ogólnie regulację**.

Ramka 8 Założenia Programu Aktywizacja i Integracja (PAI)

Zaangażowane instytucje

PAI może być realizowany przez PUP wraz z OPS lub – jeśli gmina nie zdecyduje się partycypować finansowo w PAI – przez PUP wraz podmiotami prowadzącymi działalność statutową na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym.

Grupa docelowa

Grupą docelową są bezrobotni, którzy korzystają ze świadczeń pomocy społecznej, w szczególności realizujący kontrakt socjalny, z uwzględnieniem profilu pomocy wskazującego na duże oddalenie od rynku pracy lub brak gotowości do podjęcia pracy.

Działania aktywizacyjne przewidziane w ramach PAI

W ramach PAI, PUP może realizować wyłącznie prace społecznie użyteczne (art. 62a ust 4), zaś OPS lub inne podmioty odpowiedzialne za integrację społeczną uczestników powinny podejmować działania „służące kształtowaniu aktywnej postawy w życiu społecznym i zawodowym” (w szczególności grupowe poradnictwo specjalistyczne, warsztaty trenerskie i grupy wsparcia) przy zastrzeżeniu, że min. wymiar tych działań to 10h/tyg.

Finansowanie

PAI finansowany jest ze środków Funduszu Pracy oraz w przypadku uczestnictwa OPS również z budżetu gminy. Nowelizacja przewiduje ograniczenie wydatkowania na ten cel środków z FP na maksymalnym poziomie 5% ze środków, przekazanych powiatowi na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

Czas trwania

Realizacja PAI trwa 2 miesiące. Po tym czasie PUP na nowo określa stopień „oddalenia bezrobotnego od rynku pracy” i jego „gotowość do podjęcia pracy”⁶. W jej wyniku PUP może:

- 1) „podjąć decyzję o przedłużeniu udziału bezrobotnego w PAI, jednak nie dłużej niż do 6 miesięcy;
- 2) przedstawić bezrobotnemu propozycję pomocy określoną w ustawie lub
- 3) skierować bezrobotnego, w porozumieniu z ośrodkiem pomocy społecznej, do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy na zasadach określonych w przepisach o zatrudnieniu socjalnym lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne, o której mowa w

⁶ Temat „profilowania” zostanie rozwinięty w dalszej części ekspertyzy.

przepisach o spółdzielniach socjalnych”.

Efekty

Podobnie do innych wprowadzanych nowelizacją przedsięwzięć, efekty realizacji PAI mają być przedmiotem oceny przy użyciu mierzalnych wskaźników, zarówno w przypadku, gdy program realizowany jest przez PUP i OPS, jak i PUP i organizację pożytku publicznego. Mierniki pozwalające ocenić indywidualne efekty PAI powinny zostać zdefiniowane w porozumieniu między PUP i OPS lub umowie między PUP a organizacją pożytku publicznego wyłonioną w ramach otwartego konkursu ofert.

Źródło: (Sztandar-Sztanderska, w przygot.) opracowano na podstawie: (MPiPS, 2013e: rozdział 12a)

Organizacje pozarządowe

Ze wszystkich współpracowników PUP na obecnym kształcie nowelizacji najbardziej tracą organizacje pozarządowe. Jak już wspomniałam, po pierwsze, **projekt wyklucza ich udział w radach rynku pracy.** Tracą tym samym swój głos doradczy. Po drugie, **organizacje pozarządowe prowadzące agencje zatrudnienia prawdopodobnie nie będą w stanie konkurować o zlecenia działań aktywizacyjnych** na poziomie województw ze względu na wyśrubowane kryteria odnośnie minimalnej liczby uczestników projektu oraz wymagań infrastrukturalnych (zob. ramka 7). Oznacza to, że w ograniczonym zakresie – podobnie zresztą do innych niezbyt dużych agencji zatrudnienia – nie skorzystają z pomysłu zlecenia usług. Po trzecie, **przepisy dopuszczają udział niektórych NGO w Programie Aktywizacja i Integracja, ale wyłącznie w przypadku niepodpisania porozumienia między OPS a PUP** (zob. ramka 8). Wtedy i tylko wtedy PUP może zlecać działania z zakresu integracji społecznej czy zawodowej podmiotom prowadzącym tego rodzaju działalność statutową na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub na rzecz przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym (art. 62a ust. 10). W ten sposób **prawo może tworzyć realną barierę dla powstawania lokalnych partnerstw, zajmujących się grupami szczególnego ryzyka, w składzie wykraczającym poza instytucje publiczne:** takie jak OPS i PUP.

Pracodawcy:

Projekt przewiduje kilka zmian wpływających na relacje PSZ z pracodawcami. Najważniejszą z nich jest wprowadzenie funkcji „doradcy klienta instytucjonalnego”, który będzie odpowiedzialny za stałą współpracę z pracodawcą: za zdobywanie informacji o zapotrzebowaniu na nowych pracowników, pozyskiwanie ofert pracy, informowanie o ofercie PUP. Możliwość kontaktu z tą samą osobą ma być rozwiązaniem wygodnym dla pracodawców i poprawić wizerunek PUP. W niektórych urzędach takie rozwiązanie funkcjonuje już od jakiegoś czasu, – tyle, że nie ma tam oficjalnej funkcji doradcy klienta instytucjonalnego. Teraz ma zostać upowszechnione. Przeszkodą – jak zwykle – będą problemy kadrowe. Ponadto nowelizacja wprowadza dwa rozwiązania, które do pewnego stopnia funkcjonowały już w przeszłości. W 2009 r. w celu ograniczania biurokracji i respektowania zasady dobrowolności pośrednictwa

pracy, zrezygnowano z niezbyt przestrzeganego obowiązku zgłaszania wakatów nałożonego na pracodawców. Teraz, chcąc poszerzyć dostęp do informacji o ofertach pracy, taki obowiązek przywraca się, ale wyłącznie w przypadku jednostek sektora publicznego, odwołując się do konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz innych jednostek organizacyjnych, w zakresie w jakim wykonują one zadania władzy publicznej. Takie podmioty będą zobowiązane zgłaszać informacje o poszukiwaniu kandydatów do pracy oraz o ogłoszonych naborach do bazy utworzonej przez MPiPS. W celu lepszego dopasowania oferty PUP do potrzeb pracodawców projekt ma również przywrócić regulację umożliwiającą im wybór tematyki szkoleń, pod warunkiem zobowiązania się do późniejszego zatrudnienia ich uczestnika (MPiPS, 2013g: 43).

KONSEKWENCJE NOWELIZACJI DLA OSÓB REJESTRUJĄCYCH SIĘ W PUP

Główną grupą docelową ALMP w Polsce są osoby o administracyjnym statusie bezrobotnego oraz pracodawcy. Mimo niewielkich zmian w tym zakresie w ostatnich latach, to do osób bezrobotnych adresowana jest większość usług i instrumentów rynku pracy, zaś osoby rejestrujące się w PUP jako poszukujące pracy mogą korzystać tylko z niektórych ALMP takich jak: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, zajęcia aktywizacyjne w Klubach Pracy oraz – pod warunkiem spełnienia dalszych kryteriów – niektórzy z nich mogą brać udział w szkoleniach, korzystać z pożyczki na sfinansowanie szkolenia, przygotowaniu zawodowym dorosłych, studiach podyplomowych. MPiPS w swoich raportach rzadko publikuje informacje dotyczące korzystania przez poszukujących pracy z ALMP. Trudno więc powiedzieć na ile usługi i instrumenty, o które w teorii mogą się oni ubiegać, są dla nich faktycznie dostępne, zważywszy trudną sytuację finansowo-kadrową PUP. W nowelizacji zaś o tej grupie właściwie się zapomina, skupiając się na poprawie jakości usług świadczonych bezrobotnym. Przy czym poprawa ta, według oficjalnych deklaracji, ma być realizowana „stosownie do ich potrzeb”, co będę weryfikować przy okazji omawiania konkretnych propozycji.

Zmiana formuły obsługi

Wcześniejsze badania wskazywały, że osoby bezrobotne często gubią się w skomplikowanej strukturze PUP i mają problem z dostępem do informacji o pełnej ofercie urzędu (Wóycicka *et al.*, 2008; Sztandar-Sztanderska, 2009; Sztandar-Sztanderska, w przygot.). Jedną z przyczyn tego zjawiska jest niewystarczająca liczba pracowników, zajmujących się bezpośrednio pracą z klientami. Prowadzi to do skracania czasu, jaki ma pracownik PUP na rozmowę z jedną osobą, nawet do kilku minut, co utrudnia nawiązanie kontaktu, zorientowanie się w jej potrzebach, przemyślenie, jakie działania zaoferować i przedstawienie różnych możliwości (Sztandar-Sztanderska, w przygot.). Trudność poruszania się po urzędzie jest również związana ze specjalizacją pracowników kluczowych i nieznanymi ich roli przez

bezrobotnych (ibid.). Do tej grupy w strukturach PUP zalicza się pośrednika pracy, doradcę zawodowego, specjalistę do spraw rozwoju zawodowego, lidera klubu pracy⁷, specjalistę do spraw programów.

Istotną zmianą proponowaną w nowelizacji jest wprowadzenie funkcji doradcy klienta, inspirowanej popularnym w krajach europejskich *case manager*'em. Miałyby to być osoba koordynująca cały proces aktywizacji zawodowej, odpowiedzialna za daną osobę bezrobotną, a nie – jak to miało miejsce do tej pory – za wąsko zdefiniowany zakres zadań. **Wydaje się, że rozwiązanie to do pewnego stopnia mogłoby minimalizować niepożądane konsekwencje specjalizacji pracy, natomiast nie ma co liczyć na ten efekt przy obecnym zapleczu kadrowym.**

Ramka 9: Stanowisko doradcy klienta

Doradcą klienta może zostać pośrednik pracy; doradca zawodowy, specjalista do spraw rozwoju zawodowego, specjalista do spraw programów (art. 91 ust. 2). Do zadań doradcy klienta należy stała opieka nad bezrobotnym lub poszukującym pracy, w szczególności określenie profilu pomocy, przygotowanie i nadzór nad realizacją indywidualnego planu działania, świadczenie podstawowych usług rynku pracy oraz ułatwianie dostępu do innych form pomocy określonych w ustawie.

Źródło: (MPiPS, 2013e: , art. 36 po nowelizacji)

Przy nazbyt optymistycznym założeniu, że pod koniec roku w stosunku do roku poprzedniego nie wzrośnie liczba bezrobotnych (Puls Biznesu, 2013), spadek zatrudnienia w PUP w tym okresie wyniesie 10% i aż ¼ pracowników piastujących stanowiska pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, liderów klubów pracy będzie po reformie zatrudnionych na stanowisku doradcy klienta⁸, to na jednego pracownika nadal przypadać będzie 466 osób bezrobotnych, nie wliczając w to osób poszukujących pracy. Trzeba przy tym pamiętać, że doradcy klienta prawdopodobnie nadal będą musieli pełnić zadania związane ze swoją specjalizacją (np. brać udział w selekcji kandydatów na szkolenia, prowadzić zajęcia grupowe w zakresie doradztwa zawodowego, etc.) oraz oprócz pracy z bezrobotnym będą mieli szereg czasochłonnych obowiązków administracyjno-sprawozdawczych (związanych np. z prowadzeniem wymaganej przez przepisy dokumentacji klienta) (Sztandar-Sztanderska, w przygot.). Ponadto po nowelizacji PUP będzie miał szereg nowych zadań, które trzeba podzielić między zatrudnionych tam pracowników: m.in. związanych z KFS, PAI, programami regionalnymi czy nowymi instrumentami dla osób młodych oraz powracających do pracy po przerwie związanej z opieką nad dzieckiem (por ramka 12 i 13). W tej sytuacji odciążenie PUP o najtrudniejszej sytuacji kadrowej przez zlecenie działań aktywizacyjnych dla długotrwale bezrobotnych agencjom zatrudnienia to kropla w morzu potrzeb.

⁷ Funkcja lidera klubu pracy jest przez projekt likwidowana i osoby ją pełniące mają zacząć pracować na stanowisku doradcy zawodowego (jeśli mają wykształcenie wyższe) lub pośrednika pracy (jeśli mają wykształcenie średnie).

⁸ Celowo nie wliczam osób pracujących na stanowiskach specjalistów do spraw programów ze względu na pracę przy planowaniu, obsłudze i sprawozdawczości projektów oraz odejmuję ¼ pozostałej kadry, ponieważ prócz obsługi pracodawców pracownicy ci również zajmują się innymi zadaniami np. formalną obsługą przetargów, badaniem rynku pracy, etc.

Podsumowując, **pomysł przypisania wszystkim bezrobotnym doradcy klienta może być kolejnym działaniem pozornym ze względu na ogromne dysproporcje między liczbą pracowników, którzy mogliby takie funkcje pełnić, a liczbą obsługiwanych osób.** Ta uwaga pozostaje w mocy nawet przy założeniu, że na skutek proponowanego projektu zmniejszy się liczba bezrobotnych obsługiwanych przez PUP, gdyż zostaną przekazane w ręce innych podmiotów lub wykreślone z rejestrów na skutek sankcji.

Adresowanie działań

Dotychczas dostęp do niektórych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (m.in. prac interwencyjnych, robót publicznych, stażu, refundacji kosztów opieki nad dzieckiem do lat 7) był ograniczony do poszczególnych grup zaliczonych do „osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy” (zob. ramka 10).

W obecnym kształcie przepis ten nie spełnia swojej roli z dwóch powodów. Po pierwsze, aż 9 na 10 zarejestrowanych osób należy do tej grupy (MPiPS, 2013g: 3). W konsekwencji, „osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy” jest zbyt dużo, by traktować je jako priorytetowe. Po drugie – jak pisaliśmy już w ekspertyzie na zlecenie MPiPS w 2008 r. – katalog ogranicza elastyczność działania, ponieważ bez względu na faktyczną sytuację życiową wyklucza on osoby nie spełniające ustawowej definicji z pewnych form ALMP (Wóycicka *et al.*, 2008). Nowelizacja ma na celu zmienić sposób adresowania wsparcia przez wprowadzenie tzw. profilowania, a katalog osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy zawęzić i potraktować je wyłącznie jako grupy priorytetowe przy kierowaniu do programów specjalnych.

Ramka 10: Osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy

Wg obowiązującej ustawy	Wg nowelizacji:
Osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy to bezrobotni spełniający co najmniej jeden warunek:	
Poniżej 25 roku życia	Poniżej 30 roku życia
Długotrwale bezrobotni	Długotrwale bezrobotni
Osoby po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego	Osoby po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego
Kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka	Kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka
Powyżej 50 roku życia	Powyżej 50 roku życia
Osoby bez a) kwalifikacji zawodowych, b) doświadczenia zawodowego lub c) wykształcenia średniego	Osoby bez a) kwalifikacji zawodowych, b) doświadczenia zawodowego lub c) wykształcenia średniego
Osoby samotnie wychowujące dziecko lub dzieci do 18 roku życia	Posiadający dzieci do 6 roku życia lub dzieci niepełnosprawne do 18 roku życia,
Osoby, które nie podjęły zatrudnienia po odbyciu kary pozbawienia wolności (grupa dodana w 2007 r. (2007))	Osoby, które nie podjęły zatrudnienia po odbyciu kary pozbawienia wolności (grupa dodana w 2007 r. (2007))

Źródło: (Sztandar-Sztanderska, w przygot.) opracowano na podstawie *Ustawy o promocji zatrudnienia i* (MPiPS, 2013e)

Profilowanie

Zamiast wychodzić od zdefiniowanych ustawowo kryteriów trudnej sytuacji, MPiPS proponuje oprzeć diagnozę barier wejścia na rynek pracy i planowanie aktywizacji na ustrukturyzowanym wywiadzie, przeprowadzanym z każdym bezrobotnym niezwłocznie po rejestracji (art.33 ust. 2a po nowelizacji). W tym celu opracowano próbną wersję wspomaganego komputerowo kwestionariusza, zintegrowanego z używaną przez PUP bazą komputerową Syriusz. Służy on do zidentyfikowania czynników świadczących o „oddaleniu od rynku pracy” i stopniu „gotowości do podjęcia pracy” (zob. ramka 11). Program komputerowy w sposób automatyczny pobiera informacje dostępne na temat zarejestrowanej osoby z bazy danych oraz przypisuje punktację poszczególnym odpowiedziom na pytania z ankiety, zaznaczanym przez doradcę klienta⁹. W zależności od wyniku każdy bezrobotny będzie przypisany do jednej z 3 grup:

- 1) profilu A, czyli osób uznanych za będących „blisko rynku pracy” i „gotowych do powrotu na rynek”;
- 2) profilu B, czyli osób klasyfikowanych jako o „średniej gotowości do powrotu na rynek pracy” i o „średnim oddaleniu od rynku pracy”
- 3) profilu C, czyli osób uznanych za bardzo „oddalone od rynku pracy” i/lub „nie gotowe do podjęcia zatrudnienia”.

Pracownik przeprowadzający wywiad będzie miał możliwość zmienić sposób zaklasyfikowania jednostki, jeśli jest w stanie uzasadnić swoją decyzję dodatkowymi przesłankami.

Ramka 11: Czynniki uwzględnione w profilowaniu

Stopień oddalenia od rynku pracy określa się poprzez:

- a) dane z Syriusza
 - wiek
 - płeć
 - poziom wykształcenia
 - doświadczenie zawodowe w ciągu ostatnich 3 lat
 - znajomość języków obcych
 - stopień niepełnosprawności
 - czas pozostawania bez pracy

⁹ Sposób punktacji nie jest opisany w materiałach przygotowanych dla PUP, w których realizowany jest pilotaż tego rozwiązania (MPiPS, 2013a).

b) odpowiedzi na pytania odnośnie:

- uprawnień zawodowych
- umiejętności zawodowych
- oddalenia miejsca zamieszkania od większych miejscowości
- umiejętności sporządzania dokumentów aplikacyjnych
- mobilności (dojazd do pracy)
- karalność

Stopień gotowości powrotu na rynek pracy określa się poprzez:

a) dane z Syriusza

- przyczynę ostatniego wyrejestrowania z PUP

b) odpowiedzi na pytania odnośnie:

- przyczyn utrudniających podjęcie pracy
- rozumienie roli PUP w znalezieniu pracy
- znaczenia ubezpieczenia zdrowotnego dla decyzji o rejestracji
- próby samodzielnego poszukiwania pracy
- działań, które bezrobotny skłonny jest podjąć w celu znalezienia pracy
- stosunku do niskopłatnej pracy
- gotowości do częstego kontaktu z PUP
- powodów, dla których osoba chce podjąć pracę
- możliwego terminu rozpoczęcia pracy.

Źródło: (Sztandar-Sztanderska, w przygot.), opracowano na podstawie (MPiPS, 2013a; MPiPS, 2013b)

Profilowanie ma na celu standaryzować proces podejmowania decyzji, jakiego rodzaju wsparcie zaoferować danej osobie. Choć ostateczny kształt tego procesu nie jest jeszcze przesądzony, to ogólnie rzecz biorąc chodzi o (MPiPS, 2013a):

- 1) ograniczenie wydatków ponoszonych z FP na aktywizację osób z profilu A i objęcie osób z tego profilu wsparciem pośredników pracy i doradców zawodowych;
- 2) skoncentrowanie wysiłków aktywizacyjnych na osobach z profilu B;
- 3) ograniczenie wydatków ponoszonych z FP na aktywizację osób z profilu C w ramach standardowych instrumentów, realizowanych samodzielnie przez PUP i skierowanie osób z tego profilu do PAI lub agencji zatrudnienia, którym marszałek zleca działania aktywizacyjne.

Dwa aspekty tego rozwiązania wydają się dobrze przemyślane. Po pierwsze, finansowanie drogiej działalności osób w lepszej sytuacji (profil A) jest typowym przykładem zjawiska spijania śmietanki, czyli wsparcia osób wyjściowo uprzywilejowanych. **Ograniczenie *creamingu* wydaje się zasadne nie tylko z racji zasad**

sprawiedliwości społecznej, ale również z punktu widzenia racjonalizacji wydatków: nie będzie dotować się osób, które i bez wsparcia znalazłyby zatrudnienie. Jest to przeciwdziałanie efektowi bezcelowego kosztu (zob. ramka 5). Zamiast tego inwestuje się w bezrobotnych, którzy wsparcia potrzebują i których szanse na rynku pracy w ten sposób rosną (profil B). Po drugie, bardzo dobrze, że projekt pozostawia margines manewru pracownikom PUP, którzy mogą zmienić danej osobie profil, jeśli znajdują do tego przesłanki. Dzięki temu wstępne (i do pewnego stopnia) automatyczne zakwalifikowanie do profilu, nie wyklucza możliwości zastosowania formy aktywizacji, która wydaje się adekwatna.

Wątpliwości natomiast budzą rozwiązania wobec osób zaliczonych do profilu C. Wstępne założenia są takie, by PUP ze swojej strony nie używał wobec nich żadnych standardowych instrumentów z zakresu aktywizacji zawodowej, tylko usługi rynku pracy (doradztwo, pośrednictwo, zajęcia w Klubie Pracy) oraz działania dodatkowe (programy specjalne, regionalne), działania bardzo tanie (prace społecznie użyteczne) lub projekty realizowane przede wszystkim przez inne organizacje (PAI, kierowanie do agencji zatrudnienia). Po pierwsze, niejasne jest jak rozumieć wstępny pomysł objęcia osób z tej grupy „intensywną opieką ze strony pośrednika pracy” (MPiPS, 2013a: 39). **Kierowanie do pracodawców osób, które z racji różnych deficytów lub barier nie są w stanie teraz podjąć pracy lub które nie mają motywacji do jej podjęcia, jest jedną z przyczyn trudnych relacji PUP z pracodawcami, którzy skarżą się na kontakt z takimi kandydatami.** Przez takie działania rekrutacja pracowników staje się bardziej kosztowna dla pracodawców. **Jeśli taki jest zamysł, to trzeba jasno stwierdzić, że stosowanie się do niego może tylko pogorszyć relacje na styku PUP-pracodawcy.** Po drugie, zachodzi obawa, że **miejsc w programach o charakterze nadzwyczajnym (programy specjalne, regionalne) może być zbyt mało dla osób stanowiących tę grupę.** Szczególnie, że – w przypadku programów specjalnych – pierwszeństwo według nowych przepisów mają mieć „osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy”. Natomiast programy regionalne mają być adresowane do grup bezrobotnych określonych w diagnozie sytuacji na regionalnym rynku pracy, co niekoniecznie w pełni musi pokrywać się z profilem C. Jednocześnie szereg sformułowań z podręcznika przygotowującego kadrę PUP do profilowania sugeruje, że **istotą tego pomysłu jest zrzucenie odpowiedzialności za tę trudną grupę z PSZ na inne instytucje i organizacje:** jak ma to miejsce w przypadku kierowania ich do agencji zatrudnienia w ramach zlecenia usług (zob. s. 21-26) czy w przypadku PAI, gdzie rola PUP w ramach aktywizacji zawodowej ogranicza się do najtańszych wśród ALMP prac społecznie użytecznych (zob. s. 26-29). Na potwierdzenie mojej opinii, pozwolę sobie zacytować dłuższy fragment rozmowy na ten temat z dyrektorem urzędu pracy:

„Ja się tego najbardziej szczerze mówiąc boję, bo (...) to są ludzie najbardziej oddaleni. I co? I my ich jeszcze bardziej oddalimy. My ich jeszcze bardziej oddalimy, bo właściwie my nic nie zrobimy w ogóle (...). Bo nie ma kto ich przyjąć. (...) W związku z tym (...) żadne cuda nie zdarzą (...) Ja Pani powiem, co się będzie zdarzało. Oczywiście to będzie grupa, na którą będzie można wziąć pieniądze (...) z EFS-u, na przykład (...). W związku z tym jeden i drugi urząd robi projekt, weźmie dwa miliony i obejmie programem wyprowadzania z zagrożenia ubóstwem (...) 15 osób, z

czego aż 3 w końcu, po roku czasu trafią na rynek pracy, z którego po 3 miesiącach albo po 4 zejść, tak, bo już efektywność będzie wyliczona”.

Poprzez stygmatyzujące wypowiedzi i zrównanie „oddalenia od rynku pracy” z „brakiem gotowości do podjęcia zatrudnienia” podręcznik dla PUP jednocześnie buduje legitymizację dla braku poczucia odpowiedzialności przez PSZ za tę grupę bezrobotnych. Można odnieść wrażenie, że profilowanie jest dla jego autorów magicznym narzędziem, które wreszcie pozwoli zidentyfikować „fikcyjnych bezrobotnych”, dla których „pozostanie bez zatrudnienia jest (...) wyborem” (MPiPS, 2013a: 13) i odróżnić ich od „osób bezrobotnych faktycznie potrzebujących wsparcia aktywizacyjnego” (MPiPS, 2013a: 42). „Wyłonienie” przedstawicieli grupy C spośród wszystkich zarejestrowanych ma ułatwić życie pracownikom PUP, bo zostaną oni „przekazani” innym organizacjom i nie będą psuć wizerunku urzędu pracy na zewnątrz. Ten sposób myślenia ilustruje poniższy cytat: *„Profilowanie pomocy porządkuje bazę osób bezrobotnych – wyłania te, dla których powodem rejestracji jest wyłącznie „uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego” i które tak naprawdę nie oczekują od urzędu żadnej innej formy pomocy. Po zbadaniu potencjału aktywizacyjnego i potrzeb osoby zostaną przekazane do innych instytucji uczestniczących w aktywizacji osób bezrobotnych. Takie podejście przyczyni się do usprawnienia organizacji pracy urzędu i spowoduje, że osoby, które aktywnie poszukują pracy zyskają w oczach przyszłych pracodawców”* (MPiPS, 2013a: 41, pogrubienie - K.S.S.). **Używając terminów socjologicznych, w przypadku grupy C profilowanie może wzmocnić już oddziałujące mechanizmy reprodukcji społecznej.**

Sankcje

Jednocześnie nowelizacja zawiera pomysł dalszego zaostrzenia sankcji wobec osób bezrobotnych, które nie zaakceptują form wsparcia określonych w ustawie. Podstawową sankcją jest pozbawienie statusu osoby bezrobotnej, co jest często jednoznaczne z utratą prawa do ubezpieczenia zdrowotnego (dla tej osoby i – jeśli nie ma innego tytułu do ubezpieczenia – również członków jej rodziny) oraz utratą możliwości otrzymywania zasiłku okresowego z pomocy społecznej (nawet jeśli spełnia się kryterium dochodowe).

Po przyjęciu nowelizacji sankcje mają mieć zastosowanie m.in. w następujących sytuacjach (podkreślono dodane przez nowelizację rozwiązania, pogrubiono punkty co do których zachodzi sumowanie sankcji o czym mowa dalej) (art. 33 ust. 4):

- brak zgody bezrobotnego na określenie profilu pomocy (pkt 1a);
- odmowa bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie lub poddania się badaniom lekarskim lub psychologicznym, mającym na celu ustalenie zdolności do pracy lub udziału w innej formie pomocy określonej w ustawie (**pkt 3**);
- odmowa bez uzasadnionej przyczyny udziału w PAI (pkt 3a);

- nie stawienie się w PUP w wyznaczonym terminie i nie powiadomienie w ciągu 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa (pkt 4);
- przerwanie z własnej winy: szkolenia, stażu, realizacji indywidualnego planu działania (IPD), wykonywania prac społecznie użytecznych lub innej formy pomocy określonej w ustawie (**pkt 7**);
- po skierowaniu PUP nie podjęcie szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, stażu, wykonywania prac społecznie użytecznych lub innej formy pomocy określonej w ustawie (**pkt 8**);
- z własnej winy przerwanie programu przygotowania zawodowego dorosłych, nieprzystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego, czeladniczego lub sprawdzającego (**pkt 11**);
- z własnej winy przerwanie udziału w PAI (pkt 12)".

Pod koniec 2010 r. wydłużono okres, na który pozbawia się osobę statusu bezrobotnego do:

- 120 dni w przypadku pierwszej odmowy;
- 180 dni w przypadku drugiej odmowy;
- 270 dni w przypadku trzeciej i każdej kolejnej odmowy (art. 33 ust. 4 pkt 3).

Natomiast obecny projekt przewiduje sumowanie się tych okresów w sytuacji, gdy zachodzą inne podstawy dla pozbawienia statusu bezrobotnego, tzn. – jak precyzują projektodawcy – przesłankami do wyrejestrowania będą sytuacje opisane w punktach 3, 7, 8 i 11 (art. 33 ust 4h). **Jest to skomplikowana konstrukcja prawna i – jeśli właściwie ją rozumiem – to możliwe będzie wykreślenie osoby bezrobotnej na bardzo długi okres bez ustalonego maksimum.** Na przykład, bezrobotny zostanie wyrejestrowany na ponad rok (390 dni), jeśli w przeszłości (powiedzmy 2 lata temu) trzykrotnie odmówił podjęcia proponowanej przez PUP pracy a obecnie zrezygnował z próby zdawania egzaminu czeladniczego, bo uznał, że nie ma szansy uzyskać pozytywnego wyniku.

Moje zastrzeżenia do tych przepisów są następujące. **Po pierwsze, nowelizacja może jeszcze bardziej utrudnić dostęp do publicznej służby zdrowia i, tym samym, prowadzić do negatywnych, długofalowych i w przyszłości bardzo kosztownych dla państwa konsekwencji¹⁰.** Znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby rozdzielenie kwestii uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego i statusu bezrobotnego obiecywane od wielu lat przez MPiPS, również przy okazji tej nowelizacji. Gwarancja dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych dla wszystkich obywateli (niezależnie od ich sytuacji materialnej) zawarta jest w art. 68 ust. 2 Konstytucji. **Po drugie, rozwiązania te są kontrowersyjne, jeśli skontrastujemy oficjalne deklaracje projektodawców o konieczności „poprawy jakości usług świadczonych bezrobotnym stosownie do ich potrzeb” z faktycznie bardzo ograniczoną rolą osoby**

¹⁰ Ubezpieczenie zdrowotne osób, które zostały pozbawione statusu bezrobotnego, powinno być finansowane przez gminę. Natomiast, z badań jakościowych – które nie są w stanie określić skali tego fenomenu – wiadomo, że zdarza się, że takie osoby nie uzyskują na ten temat informacji lub wręcz są wprowadzane w błąd przez pracowników socjalnych lub gminnych (Sztandar-Sztanderska).

bezrobotnej w określeniu tych potrzeb. Obowiązujące przepisy i różne oficjalne dokumenty (np. podręcznik do profilowania) stawiają osobę bezrobotną w pozycji podporządkowanej. Ma ona obowiązek (pod groźbą sankcji) wyrazić zgodę na zdiagnozowanie swojej sytuacji oraz określenie dostosowanych do tej diagnozy działań aktywizacyjnych właściwie bez możliwości wpływu na ten proces, szczególnie jeśli trafi na urzędnika, interpretującego ustawę w sposób restrykcyjny. **Biorąc pod uwagę, że stawką w grze – w odróżnieniu od innych krajów europejskich – jest głównie ubezpieczenie zdrowotne, a nie zasiłek dla bezrobotnych ani udział w ALMP¹¹ – mamy w Polsce do czynienia z systemem aktywizacji, który Serrano Pascual i Lars Magnusson nazywają minimalistycznym i silnie dyscyplinującym** ze względu na brak równowagi między prawami a wymaganiami stawianymi obywatelom (Serrano Pascual and Magnusson, 2007). Nowe przepisy mogą jeszcze pogłębić ten stan.

Nowe instrumenty, nowe grupy priorytetowe

Nowelizacja przewiduje również wprowadzenie pożyczek na utworzenie stanowiska pracy lub na podjęcie działalności gospodarczej, o które mogą ubiegać się nie tylko bezrobotni, ale także absolwenci szkół i uczelni, studenci ostatniego roku studiów wyższych oraz – w przypadku pożyczek na utworzenie stanowiska pracy – również podmioty prowadzące żłobki i kluby dziecięce. Ponadto z FP mają być finansowane instrumenty przeznaczone dla trzech grup priorytetowych, które do pewnego stopnia pokrywają się z „osobami w szczególnej sytuacji na rynku pracy” ze zmienianego artykułu 49 *Ustawy o promocji zatrudnienia...* Chodzi o: 1) bezrobotnych powracających na rynek pracy po przerwie związanej ze sprawowaniem funkcji opiekuńczej (w art. 49 jest to szersza grupa bezrobotnych rodziców, których dziecko nie ukończyło 6 roku życia lub 18 roku życia, jeśli jest niepełnosprawne); 2) osób poniżej 30 roku życia; 3) osób powyżej 50 roku życia. W przypadku pierwszej grupy są to: jednorazowy grant na utworzenie stanowiska pracy w formie telepracy lub świadczenie aktywizacyjne wypłacane przez kilkanaście miesięcy za zatrudnienie takiej osoby. Oba instrumenty wymagają od pracodawcy późniejszego zatrudnienia bezrobotnego. Podobnie jak w przypadku dalej omawianych instrumentów, jeśli pracodawca nie wywiąże się z tych gwarancji będzie musiał zwracać pozyskane pieniądze (szczegóły zob. art. 60a i 60b).

Ramka 12: Nowe instrumenty dla bezrobotnych powracających na rynek pracy po przerwie związanej z pełnieniem funkcji opiekuńczych

Grant na telepracę

- Instrument fakultatywny (zależy od decyzji starosty)

Beneficjenci:

Pracodawcy/przedsiębiorcy zatrudniający w formie telepracy bezrobotnego:

¹¹ Pod koniec 2012 r. zasiłek otrzymywało zaledwie 16,8 % zarejestrowanych, a w 2011 r. w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu uczestniczyło zaledwie 12,6% (MPiPS, 2012: 16).

- Rodzica powracającego na rynek pracy, wychowującego co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 r. ż. , który zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad osobą zależną w okresie ostatnich 3 lat.

Ograniczenia:

- Zatrudnienie nie może obejmować członków rodziny (małżonka, rodziców, rodzeństwa, dzieci własnych, małżonka, dziecka przysposobionego, dziecka rodzeństwa i przez nie przysposobionego)
- Pomoc udzielana jest na zasadach *de minimis*

Wymagania:

- Utrzymanie zatrudnienia przez 12 mies. w pełnym wymiarze czasu pracy lub przez 18 mies. w wymiarze ½ etatu

Wysokość grantu (za 1 osobę):

- max. 6-krotność min. wynagrodzenia

Świadczenie aktywizacyjne:

- Instrument fakultatywny (zależy od decyzji starosty)

Beneficjenci:

Pracodawcy zatrudniający bezrobotnego:

- rodzica powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka (urlop wychowawczy, bierność zawodowa)
- który zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność sprawowania opieki nad osobą zależną.

Okres wypłaty świadczenia i jego wysokość (za 1 osobę):

- 12 mies. w wysokości ½ minimalnego wynagrodzenia miesięcznie w sytuacji skierowania bezrobotnego do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy z jednoczesną gwarancją dalszego zatrudnienia po ustaniu prawa do świadczenia przez min. 6 mies.
- 18 mies. w wysokości ½ minimalnego wynagrodzenia w sytuacji skierowania bezrobotnego do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy z jednoczesną gwarancją dalszego zatrudnienia po ustaniu prawa do świadczenia przez min. 9 mies.

Ograniczenia:

- Świadczenie nie przysługuje jeśli pracodawca uzyskał pożyczkę z FP na utworzenie miejsca pracy
- Pomoc udzielana jest na zasadach *de minimis*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (MPiPS, 2013e: art. 60a i 60b po nowelizacji)

Jeśli zaś chodzi o osoby poniżej 30 roku życia, to proponuje się zwolnienie pracodawców, z obowiązku opłacania składek na FP przez 12 miesięcy za skierowanych bezrobotnych w wieku do 30 roku życia (art. 104c po nowelizacji). Dodatkowo projektodawcy przewidzieli następujące instrumenty, wspierające zatrudnienie młodych ludzi: refundację kosztów poniesionych na składki na ubezpieczenia społeczne oraz bon stażowy, szkoleniowy, zatrudnieniowy i na zasiedlenie.

Ramka 13: Nowe instrumenty dla bezrobotnych do 30-go roku życia

Bon stażowy

- Instrument fakultatywny (zależy od decyzji starosty)

Okres stażu:

- 6 mies.

Miejsce odbywania stażu:

- U wskazanego przez bezrobotnego pracodawcy

Ograniczenia:

- Bon stażowy przyznaje się na podstawie IPD
- Konieczna jest gwarancja zatrudnienia bezrobotnego przez pracodawcę, u którego odbywa się staż, na okres 6 mies. po jego ukończeniu

Wysokość finansowania:

- Stypendium dla bezrobotnego w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych
- Koszty przejazdu bezrobotnego (wypłacane w formie ryczałtu)
- Koszty niezbędnych badań lekarskich lub psychologicznych
- Jednorazowa premia w wysokości 1500 zł. za wywiązanie się z 6 mies. zobowiązania zatrudnienia

Bon szkoleniowy

- Instrument fakultatywny (zależy od decyzji starosty)

Ograniczenia:

- Bon szkoleniowy przyznaje się na podstawie IPD
- Konieczne jest uprawdopodobnienia przez bezrobotnego podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej w związku z wybranym szkoleniem

Wysokość finansowania:

- Bon pokrywa koszty szkolenia lub szkoleń oraz dodatkowe koszty (koszty dojazdu, zakwaterowania, koszty niezbędnych badań lekarskich i psychologicznych) łącznie do wysokości przeciętnego wynagrodzenia (w tym koszty przejazdu i zakwaterowania będą wypłacane w formie ryczałtu).

Bon zatrudnieniowy

- Instrument fakultatywny (zależy od decyzji starosty)

Beneficjenci:

- Pracodawcy zatrudniający bezrobotnego do 30 r. życia posiadającego dokument poświadczający ukończenie szkoły wyższej

Ograniczenia:

- Bon zatrudnieniowy przyznaje się na podstawie IPD
- Konieczna jest gwarancja zatrudnienia bezrobotnego w ramach bonu zatrudnieniowego przez pracodawcę na okres 18 mies. (czyli 6 mies. po ukończeniu refundacji)
- Pomoc udzielana jest na zasadach *de minimis*.

Wysokość finansowania:

- Przez 12 mies. refundacja części kosztów wynagrodzenia wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne w wysokości zasiłku (823,60 zł mies.)

Bon na zasiedlenie

- Instrument fakultatywny (zależy od decyzji starosty)

Beneficjenci:

- Bezrobotni do 30 r. życia podejmujący zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą poza miejscem zamieszkania, z tytułu której podlegają ubezpieczeniu społecznemu

- Mies. wynagrodzenie/przychód równa się co najmniej wynagrodzeniu minimalnemu
- Odległość od miejsca zamieszkania to min. 80 km lub czas dojazdu w tę i z powrotem przekracza łącznie co najmniej 3h dziennie

Ograniczenia:

- Zobowiązanie do utrzymania zatrudnienia przez okres co najmniej 6 mies. w okresie do 8 miesięcy

Wysokość finansowania:

- Max. kwota bonu to dwukrotność przeciętnego wynagrodzenia

Refundacja kosztów poniesionych na składki na ubezpieczenia społeczne

- Instrument fakultatywny (zależy od decyzji starosty)

Beneficjenci:

- Pracodawcy zatrudniający skierowanych do nich bezrobotnych do 30 r. życia, którzy podejmują zatrudnienie po raz pierwszy w życiu

Okres refundacji:

- Max. 6 mies.

Warunki:

- Gwarancja zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu refundacji przez 6 mies.
- Pomoc udzielana jest na zasadach *de minimis*.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (MPiPS, 2013e: rozdział 13d po nowelizacji)

Natomiast pracodawcy, którzy zatrudnią skierowanego przez PUP bezrobotnego powyżej 50 roku życia mogą ubiegać się o dofinansowanie jego wynagrodzenia (zob. ramka 14).

Ramka 14: Nowy instrument dla bezrobotnych powyżej 50-go roku życia

Dofinansowanie wynagrodzenia:

- Instrument fakultatywny (zależy od decyzji starosty)

Beneficjenci:

- pracodawcy zatrudniający skierowanych do nich bezrobotnych, którzy ukończyli 50 lat

Okres refundacji:

- max. 12 mies. w przypadku zatrudnienia osoby między 50 a 60 r. życia
- max. 24 mies. w przypadku zatrudnienia osoby, która ukończyła 60 lat

Wysokość dofinansowania (za 1 osobę):

- max. 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę miesięcznie

Warunki:

- gwarancja zatrudnienia osoby zatrudnionej między jej 50 a 60 r. życia na dalsze 6 mies.
- gwarancja zatrudnienia osoby zatrudnionej po ukończeniu 60 lat na dalsze 12 mies.
- bezrobotnego po zakończeniu refundacji przez 6 mies.
- pomoc udzielana jest na zasadach *de minimis*.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (MPiPS, 2013e: art. 60d po nowelizacji)

PODSUMOWANIE

Na pierwszy rzut oka projekt reformy LMP wydaje się zawierać wiele sensownych rozwiązań: pogłębienie współpracy między powiatowymi urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej, agencjami zatrudnienia, organizacjami pożytku publicznego; stworzenie systemu motywacyjnego dla PUP i agencji zatrudnienia przez uzależnienie finansowania od efektów działań, wprowadzenie funkcji doradcy klienta wzorowanej na *case managerze*, odpowiedzialnego za indywidualny kontakt z bezrobotnym; poprawa adresowania ALMP przez popularne w krajach europejskich profilowanie; wspieranie dialogu społecznego przez zmianę rad zatrudnienia w rady rynku pracy, wspomaganie kształcenia ustawicznego przez finansowanie szkoleń pracowników z powoływanego Krajowego Funduszu Szkoleniowego. To tylko część propozycji, które zyskały uznanie mediów. **Problem polega na tym, że po gruntownej analizie okazuje się, że wiele z tych rozwiązań rozmija się z pięknie brzmiącymi deklaracjami.** Doradca klienta nigdy nie stanie się brytyjskim *case managerem* przy obecnych warunkach kadrowych w PSZ. Z nowych – podobno wspierających dialog społeczny – rad rynku pracy, MPiPS wykluczyło przedstawicieli organizacji pozarządowych. Niewiele jest agencji zatrudnienia, które będą mogły sobie pozwolić na udział w przetargach przy warunkach zdefiniowanych w nowelizacji i może to prowadzić do dominacji kilku podmiotów. PUP będą mogły tworzyć partnerstwa albo z OPS, albo z organizacjami pozarządowymi w ramach programu Aktywizacja i Integracja, ale już nie razem z jednymi i drugimi. Profilowanie może prowadzić do dalszej stygmatyzacji „osób oddalonych od rynku pracy” i pogorszenia ich sytuacji. Można tak wymieniać dalej. **Uważnego czytelnika projektu drażni wiara w skuteczność kopiowania rozwiązań europejskich bez uwzględnienia – już istniejącej wiedzy – o ich słabych stronach oraz ignorowanie**

warunków krajowych, które mogą utrudniać, a czasem uniemożliwiać ich wdrożenie. Ponadto, zaskakuje strategia reformatorska, polegająca na zaklinaniu rzeczywistości, zmianie nazw (doradca klienta zamiast pracowników kluczowych, rady rynku pracy zamiast rad zatrudnienia, etc.), a nie inwestycji w poprawę tych warunków, która może przynieść w dłuższym czasie społeczną korzyść. Mijmy nadzieję, że na dalszych etapach pracy projekt zostanie dopracowany.

Zestawienie mocnych i słabych stron projektu reformy w kontekście sytuacji osób oddalonych od rynku pracy

Mocne strony	Słabe strony	Zalecenia minimalne
<p>Pomysł włączenia innych podmiotów w aktywizację zawodową osób długotrwale bezrobotnych, „oddalonych od rynku pracy”, o niskiej „gotowości do podjęcia zatrudnienia”</p>	<p>Szczegółowe przepisy regulujące zlecenie działań aktywizacyjnych agencjom zatrudnienia, m. in. (zob. s. 20-25):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Warunki stawiane agencjom są niemożliwe do spełnienia przez średnie lub małe podmioty. Może to wykluczać organizacje, które mogą dysponować specjalistyczną wiedzą i doświadczeniem w pracy z określoną grupą beneficjentów, ale nie są w stanie organizować działań na tak dużą skalę i nie mają rozbudowanego zaplecza – Duża liczba osób do obsługi zwiększa ryzyko umasowienia i uniformizacji podejścia zamiast dostosowania wsparcia do potrzeb indywidualnych – Brak bodźców do podejmowania współpracy z innymi podmiotami – Połączenie wynagrodzenia uzależnionego od efektów z karami za nieosiągnięcie wskaźników (potencjalnie zbyt duże ryzyko dla części podmiotów) 	<ul style="list-style-type: none"> – Zmniejszenie wymogu określającego minimalną liczbę długotrwale bezrobotnych objętych zleceniem – Umożliwienie i premiowanie inicjatyw, angażujących różne podmioty (w tym agencje zatrudnienia)

	<p>Program Aktywizacja i Integracja (<i>zob. s. 25-28</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dopuszczenie zlecenia usług organizacjom pożytku publicznego wyłącznie w przypadku, gdy nie dojdzie do podpisania porozumienia między PUP i OPS (czyli gdy gmina nie zdecyduje partycypować finansowo w PAI) – Ograniczenie możliwości stosowania ALMP przez PUP do prac społecznie użytecznych 	<ul style="list-style-type: none"> – Umożliwienie zlecenia usług organizacjom pożytku publicznego w ramach PAI bez względu na relacje między PUP i OPS – Umożliwienie elastycznego stosowania ALMP przez PUP w zależności od potrzeb indywidualnych uczestnika PAI
	<p>Zaostrzenie sankcji wobec osób bezrobotnych, odmawiających ofert pracy i ALMP lub nie zgadzających się na zaproponowany tok postępowania będzie przyczyniać się do wykluczenia społecznego tej grupy (<i>zob. s. 34-36</i>) oraz do pogorszenia ich stanu zdrowia (i ich rodzin).</p>	<p>Rozdzielenie kwestii uprawnienia do ubezpieczenia zdrowotnego i statusu bezrobotnego doprowadzi do zmniejszenia liczby rejestrowanych bezrobotnych i jednocześnie odciążenia pracowników PUP, a nie będzie niosło za sobą długofalowych i kosztownych konsekwencji w postaci pogarszającego się stanu zdrowia części populacji.</p>

<p>Odstąpienie od adresowania części ALMP w oparciu o kryteria definicyjne „osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy” (art. 49) (zob. s. 30-31) na rzecz bardziej zindywidualizowanego profilowania (zob. s. 31-36).</p> <p>Zachowanie elastyczności działania pracownika, który może zmienić profil, jeśli są do tego przesłanki.</p> <p>Zmniejszenie wydatków z FP na osoby w najlepszej sytuacji (zaliczone do profilu A).</p>	<p>Profilowanie może prowadzić do dalszej stygmatyzacji osób klasyfikowanych jako „oddalone o rynku pracy” lub przejawiające „niską gotowość do podjęcia pracy”. W sytuacji, gdy na poziomie lokalnym nie będą realizowane działania dodatkowe (typu PAI, zlecenie usług, programy regionalne) lub ich skala będzie nie adekwatna do potrzeb ta grupa będzie pozostawiona sama sobie.</p> <p>Przygotowywanie narzędzi do profilowania i testowanie wyłącznie przez wąskie grono pracowników PSZ oraz odmowa udostępniania szczegółowych informacji na ten temat szerszemu audytorium:</p> <ul style="list-style-type: none"> – uniemożliwia przygotowanie kadry urzędów pracy nie biorących udziału w pilotażu, – wyklucza udział osób posiadających wiedzę i doświadczenie w diagnozowaniu i przezwyciężaniu barier w wejściu na rynek pracy. 	<p>– Włączenie w opracowanie kwestionariusza do profilowania osób posiadających wiedzę i doświadczenie w diagnozowaniu i przezwyciężaniu barier w wejściu na rynek pracy spoza PSZ</p>
	<p>Wykluczenie z rad rynku pracy przedstawicieli organizacji pozarządowych</p>	<p>Przywrócenie do rad rynku pracy przedstawicieli organizacji pozarządowych (zgodnie z pierwotną wersją przepisu) lub/i pozostawienie możliwości elastycznego doboru kilku członków na poziomie powiatu i województwa</p>
	<p>Uzależnienie finansowania PSZ od błędnie skonstruowanych wskaźników (co paradoksalne, lepsze wskaźniki mają być</p>	<p>Udoskonalenie systemu monitorowania efektów działań PUP przed powiązaniem ich z systemem finansowania</p>

	stosowane w przypadku agencji zatrudnienia niż w przypadku PUP) (zob. s. 11-16)	
Koncepcja doradcy klienta jako osoby planującej i koordynującej działania podejmowane wobec jednostki (zob. s. 27 in.).	Braki kadrowe Zawyżone oczekiwania w stosunku do pracowników przy dostępnych zasobach (ryzyko wypalenia zawodowego)	W tej kwestii trudno o proste rozwiązanie, ale może warto rozważyć możliwość ograniczenia działania takiej osoby do zawężonej grupy bezrobotnych, wobec których zachodzi potrzeba koordynowania działań różnych pracowników (np. z profilu B i C).
	Brak możliwości zmiany doradcy klienta, jeśli zachodzą do tego przesłanki	Pozostawienie furtki prawnej, umożliwiającej zmianę doradcy klienta.
Koncepcja doradcy klienta instytucjonalnego jako osoby regularnie kontaktującej się z pracodawcą	Braki kadrowe Zawyżone oczekiwania w stosunku do pracowników przy dostępnych zasobach (ryzyko wypalenia zawodowego)	

BIBLIOGRAFIA

- (2005) "Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw". *Dz.U. 2005 nr 164 poz. 1366*.
- (2007) "Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw". *Dz.U. 2007 nr 176 poz. 1243*.
- (2008) "Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw". *Dz.U. 2009 nr 6 poz. 33*.
- (2010) "Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw". *Dz.U. 2010 nr 257 poz. 1725*.
- Borghini, V. & van Berckel, R. (2008a) "Introduction: The Governance of Activation", *Social Policy and Society*, Vol. 7, No. 3, pp. 331-340.
- Borghini, V. & Van Berckel, R. (2008b) "Review Article: The Governance of Activation", *Social Policy and Society*, Vol. 7, No. 3, pp. 393-402.
- Ciężka, B., Puchalska, K., Błędowski, P., Kowalska-Żakieta, I. & Kapilewicz, E. (2009) "RAPORT KOŃCOWY Z BADANIA EWALUACYJNEGO. Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku". Warszawa.
- Góra, M. (2007) "Active Labor Market Policies in Poland", in Kluge, J. (Ed.), *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspective*, Springer,
- Góra, M. & Sztanderska, U. (2006) "Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy. Przewodnik". Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Grotkowska, G., Socha, M. W. & Sztanderska, U. (2007) "Poland", in Cazes, S. & Nesporova, A. (Ed.), *Flexisecurity a relevant approach in Central and Eastern Europe*, International Labour Office, Geneva, pp. 181-211.
- Herbst, J. (2006) "Organizacje pozarządowe w systemie usług rynku pracy 2005". Warszawa, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych
Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności.
- Jakubczak, P. (2012), "Mniej pośredników pracy, więcej bezrobotnych", *Dziennik Gazeta Prawna*, available at: http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/608900,mniej_posrednikow_pracy_wiecej_bezrobotnych.html, (accessed at
- Kryńska, E. (Ed.) (2009) *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- MPiPS (2011) "Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym".
- MPiPS (2012) "PARTNERSTWO DLA PRACY. Projekt pilotażowy". Warszawa.
- MPiPS (2013a) "ABC PROFILOWANIA POMOCY DLA OSÓB BEZROBOTNYCH". Warszawa.

- MPiPS (2013b) "Instrukcja do testu Kwestionariusza do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych Strona". Warszawa.
- MPiPS (2013c) "Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw z 13 lutego 2013 r."
- MPiPS (2013d), Przychody i wydatki z Funduszu Pracy w latach 2005 – 2012 r. plan na 2013 r., <http://www.mpips.gov.pl/praca/fundusz-pracy/zestawienie-przychodow-i-wydatkowfp-za-lata-2005-2011-i-plan-2012/>, (accessed at 30.09.2013).
- MPiPS (2013e) "Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 2 września 2013 r.)".
- MPiPS (2013f) "Ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 31 lipca 2013 r.)".
- MPiPS (2013g) "Uzasadnienie Ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw".
- Nemś, A. (2012) "Interpelacja nr 6183 do ministra pracy i polityki społecznej w sprawie planowanej redukcji etatów w powiatowych urzędach pracy". IN Społecznej, M. P. I. P. (Ed.). Sejm.
- Piotrowski, B., Sztandar-Sztanderska, K. & Zieleńska, M. (2008) "Powiatowy urząd pracy jako animator i partner w zakresie polityki rynku pracy na szczeblu lokalnym i regionalnym", *Analiza funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa, pp. 13-44.
- Portet, S. & Sztandar-Sztanderska, K. (2010) "Poland. Unemployment benefit: haunted by a lack of legitimacy", in Lefresne, F. (Ed.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*, ETUI, Brussels, pp. 261-280.
- Puls Biznesu (2013), "OECD prognozuje wzrost bezrobocia w polsce", *Puls Biznesu*, available at: <http://www.pb.pl/3233326,17119,oced-prognozuje-wzrost-bezrobocia-w-polsce>, (accessed at 9.10.2013).
- Sejm RP (2013) "Akty zmieniające Ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy".
- Serrano Pascual, A. & Magnusson, L. (Ed.) (2007) *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Peter Lang, Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2009) "Activation of the unemployed in Poland: from policy design to policy implementation", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 29, No. 11/12, pp. 624 - 636.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2010) "Poland: Recent Trends In Active Labour Market Policy". EUROFUND.
- Sztandar-Sztanderska, K. (w przygot.) "Formatowanie bezrobotnych: aktywizacja zawodowa w powiatowych urzędach pracy a (re)produkcja porządku społecznego i (re)konstruowanie podmiotowości (tytuł roboczy)". *Instytut Socjologii*
Centre d'Etudes et de Recherches Internationales Warszawa

Paris, Uniwersytet Warszawski

Sciences Po de Paris.

Sztandar-Sztanderska, K. & Mandes, S. (2011) "The National Governance of Integrated Social Cohesion Policy. National Report Poland". *Local Worlds of Social Cohesion Policies. The Local Dimension of Integrated Social and Employment Policies*. Warszawa, Instytut Socjologii Uniwersytet Warszawski.

Sztandar-Sztanderska, K. & Zieleńska, M. (2007) "Raport z badania terenowego 12 powiatowych urzędów pracy". Warszawa, IBnGR.

Szylko-Skoczny, M. (2004) *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa.

Weishaupt, T. (2010) "A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services", *Socio-Economic Review*, Vol. 8, No. 3, pp. 461-486.

Wóycicka, I., Sztandar-Sztanderska, K. & Zieleńska, M. (2008) "Klienci powiatowych urzędów pracy", *Analiza funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa, pp. 45-70.