KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Małopolska

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

RAPORT

Z EWALUACJI MODELU

W RAMACH USŁUGI EWALUACJI ZEWNĘTRZNEJ MODELU ZLECANIA OPERATOROM NIEPUBLICZNYM ZADANIA DOPROWADZENIA DO ZATRUDNIENIA OSÓB BEZROBOTNYCH

REALIZOWANEGO NA ZLECENIE WOJEWÓDZKIEGO URZĘDU PRACY W KRAKOWIE

LUTY 2015

Marcin Dygoń, Irena Wolińska

WYG PSDB Sp. z o.o.

ul. Sienna 64
00-825 Warszawa

Tel: + 48 22 492 71 04
Fax: + 48 22 492 71 39

creative minds safe hands

SŁOWNICZEK

APRP	Aktywna Polityka Rynku Pracy
CP	Centrum Pracy Ingeus
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
Express do zatrudnienia	Projekt "Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych"
GOPS	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
IDI	Indywidualny Wywiad Pogłęgiony (ang. Individual In-depth Interview)
KPMG	KPMG Advisory Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k.
MKU	Minimalny Katalog Usług
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Operator	Konsorcjum Ingeus sp. z o.o. oraz Ingeus SAS
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej
PK	Plan Kariery
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
SWOT	Analiza mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń (ang. Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats)
UE	Unia Europejska
Ustawa o promocji zatrudnienia	Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2013 poz. 674)
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie
WUP PdP	Wojewódzki Urząd Pracy biorący udział w projekcie „Partnerstwo dla pracy”
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

SPIS TREŚCI

1. Podsumowanie zarządcze 5

2. Wprowadzenie do tematyki badania – prezentacja celu, przedmiotu i zakresu badania 9

3. Metodologia badania 11

4. Kontekst prawny i merytoryczny badania 13

5. Analiza i interpretacja wyników badania 17

5.1. Adekwatność grupy docelowej do modelu, z uwzględnieniem profilowania bezrobotnych ...17

5.2. Black Box i Minimalny Katalog Usług 27

5.3. Proces doboru i kierowania do Projektu 36

5.4. Mechanizmy motywujące i sankcjonujące 42

5.5. Narzędzia i mechanizmy kontrolne 52

5.6. Model finansowy 59

5.7. Zasady współpracy pomiędzy głównymi interesariuszami 68

6. SWOT 73

7. BENCHMARKING – analiza porównawcza modelu „Express do zatrudnienia" oraz „Partnerstwo dla pracy" 77

8. Wnioski i rekomendacje 92

9. Aneks metodologiczny 97

9.1. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z partnerami projektu „Express do zatrudnienia" (PUP) 97

9.2. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z partnerami projektu „Express do zatrudnienia" (WUP w Krakowie) 102

Działania upowszechniające 108

9.3. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z partnerami projektu „Express do zatrudnienia" (KPMG) 108

9.4. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z przedstawicielami Operatora „Express do zatrudnienia" 112

9.5. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z przedstawicielami Operatora „Express do zatrudnienia" 120

9.6. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z przedstawicielami OPS 127

9.7. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z Uczestnikami Projektu „Express do zatrudnienia” 128

9.8. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z pracodawcami, którzy zgłosili oferty pracy dla uczestników projektu „Express do zatrudnienia” (oferty wykorzystane, oferty niewykorzystane) 130

9.9. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z pracodawcami niezainteresowanymi współpracą w ramach projektu „Express do zatrudnienia” 132

1. PODSUMOWANIE ZARZĄDCZE

Głównym celem badania jest ocena skuteczności i efektywności modelu zlecania usług doprowadzenia do zatrudnienia, a także jego użyteczności dla jego odbiorców i użytkowników oraz trwałości efektów jego stosowania. Niniejszy raport realizuje pierwszy cel szczegółowy badania, odnosząc się do oceny testowanej wersji modelu.

Prezentacja wyników badania zgrupowana została wokół siedmiu elementów Modelu, tj.:

1) Profilowanie bezrobotnych,
2) Minimalny Katalog Usług,
3) Proces doboru i kierowania do Projektu,
4) Mechanizmy motywujące i sankcjonujące,
5) Model finansowy,
6) Narzędzia i mechanizmy kontrolne,
7) Zasady współpracy.

Profilowanie bezrobotnych. Badanie pozwala na ocenę, że z punktu widzenia testowania Modelu dobór uczestników pilotażu został dokonany w sposób właściwy. Uwzględniono wszystkie istotne czynniki określające oddalenie od rynku pracy, zachowując wysokie standardy w procesie analiz. Dobór obszaru testowania dodatkowo zapewnił warunki do badania różnych uwarunkowań skuteczności Modelu, jednocześnie stwarzając Operatorowi szansę do uśrednienia wyniku. Zastosowane w pilotażu podejście do testowania sprawiło, że wyniki mogą zostać uogólnione na całą populację bezrobotnych[1]. Model może zostać zastosowany wobec każdej grupy bezrobotnych, choć ze swej istoty powinien być kierowany wyłącznie wobec osób oddalonych od rynku pracy. W przyszłości, w sytuacji wdrożenia Modelu do powszechnej praktyki, o kierowaniu określonych grup do aktywizacji przez operatora publicznego powinien decydować urząd pracy na podstawie swojej oceny struktury bezrobocia i sytuacji na rynku pracy (stosując mechanizmy opisane w Modelu).

Minimalny Katalog Usług. Testowany Model zakładał stosowanie przez Operatora zasady black box, gwarantując mu pełną swobodę w doborze instrumentów służących aktywizacji najbardziej adekwatnych do potrzeb Uczestników Projektu. Wymagany Minimalny Katalog Usług w żaden sposób nie naruszał zasady black box, nie ingerował bowiem w sposób aktywizacji, a jedynie porządkował początkowy etap realizacji wsparcia oraz określał faktycznie minimalne standardy realizacji usług. Nie ma podstaw do sugerowania poszerzenia zakresu katalogu. Ewentualne uszczegółowienie standardów należy pozostawić oferentom w ramach postępowania na wyłonienie operatora. Operator, dążąc do maksymalizacji uzyskanego wynagrodzenia, będzie zainteresowany w zaproponowaniu elementów gwarantujących osiągnięcie jak najwyższych wskaźników przy zachowaniu racjonalnych kosztów. Definiowanie szczegółowych wymagań zwiększa ryzyko kontraktu i może powodować, że operator będzie poszukiwał obniżenia kosztów w innej części kontraktu – np. kosztem pojemności black boxa. Wprowadzenie MKU stworzyło także dogodną okoliczność zarówno dla Zamawiającego, jak

[1] Z zastrzeżeniem braku informacji o efektach, które pozyskane zostaną dopiero w II etapie badania

i operatora, jeśli chodzi o możliwość zastosowania płatności początkowej, będącej jednocześnie płatnością za wykonanie diagnoz i Planów Kariery oraz za uruchomienie Projektu.

Proces doboru i kierowania do Projektu. Proces rekrutacji bezrobotnych do pilotażu zorganizowany został doskonale i przebiegał niezwykle sprawnie. W optymalnych warunkach należałoby zapewnić na jego realizację nieco więcej czasu po to, by zmniejszyć obciążenie pracowników zaangażowanych w to zadanie. Podział ról pomiędzy służby zatrudnienia i Operatora był także właściwy i należy go utrzymać. Do Operatora będzie należało wyciągnięcie wniosków z pewnych popełnionych przez jego przedstawicieli błędów – składania zbyt daleko idących deklaracji, zbyt słaby akcent na obowiązki bezrobotnych. W sytuacji pojawiania się innego Operatora warto uświadomić mu, jakie przesłania powinny płynąć z jego prezentacji.

Oferta udziału w Projekcie aktywizacyjnym jest „inną propozycją wsparcia" ze strony urzędu pracy i powinna być tak traktowana ze wszystkimi jej konsekwencjami, w tym także ewentualnymi sankcjami z tytułu odmowy lub przerwania udziału.

Proces wymiany Uczestników został zorganizowany prawidłowo. Warto jednak rozważyć zmniejszenie stopnia jego formalizacji, dając możliwość do odpowiednio wczesnego nawiązania kontaktów pracowników Operatora z urzędem pracy i podejmowania wspólnych działań na rzecz weryfikacji zainteresowania Uczestnika. Limit wymian bezwzględnie musi być określony po to, by uniknąć sytuacji, w której Operator będzie wymieniał Uczestników tak długo, aż otrzyma wyłącznie osoby szczególnie pozytywnie nastawione do aktywizacji.

Mechanizmy motywujące i sankcjonujące. Podejście zastosowane przez Operatora opierało się na przekonaniu, że głównym czynnikiem w procesie poszukiwania pracy jest motywacja powiązana z wiarą w odniesienie końcowego sukcesu. Przeprowadzane rozmowy motywacyjne dotyczyły nie tylko okresu przygotowania do podjęcia pracy, ale również stosowane były przez cały czas realizacji pilotażu. Dążenie do pobudzenia aktywności Uczestników, opartej na internalizacji pracy jako wartości wspierane było mechanizmami wzmacniającymi, takimi jak poszerzenie Minimalnego Katalogu Usług o pakiety powitalne (zestaw materiałów i gadżetów projektowych), program lojalnościowy, zwrot kosztów dojazdów na spotkania i do pracy i inne. Działania te dobierane były indywidualnie, w zależności od potrzeb i bieżącej sytuacji klienta.

Wobec osób niewywiązujących się z obowiązku udziału w działaniach Operatora, po weryfikacji jego wniosku, stosowane były przez PUP mechanizmy sankcyjne, przewidziane prawem. Podobnie jak w przypadku stosowania sankcji za odmowę udziału w projekcie, tak i w tym przypadku było to rozwiązanie właściwe. Nieliczne były przypadki zastosowania sankcji ze strony OPS. Sankcje z zakresu działania OPS zasadniczo nie były stosowane. Różne są tego przyczyny, generalnie jednak powodem nie stosowania ich byłoby pogorszenie warunków życia rodziny. OPS są natomiast potencjalnie dobrym dodatkowym narzędziem motywowania uczestników.

Narzędzia i mechanizmy kontrolne. Narzędzia kontrolne miały dwojaki charakter – wewnętrzny i zewnętrzny. W ramach narzędzi wewnętrznych w pierwszej kolejności za funkcjonowanie Centrum

Pracy odpowiedzialny był kierownik centrum, prowadzący bieżącą kontrolę działań pracowników, a także wypracowywanych przez daną jednostkę materiałów sprawozdawczych przekazywanych na wyższe poziomy. Na wyższym poziomie zarządzania zadania kontrolne i monitoringowe wykonywane były przez koordynatora regionalnego odpowiedzialnego za funkcjonowanie wszystkich utworzonych Centrów Pracy. Ponadto elementem systemu zapewniania jakości szczebla regionalnego były wizyty audytorów wewnętrznych Operatora. Poprawność realizowanych zadań była również przedmiotem wewnętrznych spotkań i obserwacji personelu Projektu. W ramach wewnętrznego systemu zapewniania jakości świadczonych usług wykorzystywano badania ankietowe klientów, których celem było badanie satysfakcji z udziału w działaniach aktywizacyjnych. Kontrolę zewnętrzną prowadził WUP. Przyjęty system działał prawidłowo, zapewniając właściwy sposób świadczenia usług.

Przyjęty na potrzeby modelu sposób potwierdzania zatrudnienia uznać należy za jedyny możliwy z uwzględnieniem kryterium wiarygodności i rzetelności, jak długo ZUS nie wykonuje swoich ustawowych zadań. Cechy rzetelności i pewności dotyczące zastosowanego procesu potwierdzania zatrudnienia wiążą się z ponoszeniem nakładów na jego organizację i wpływają na ocenę efektywności tego etapu Modelu.

Model finansowy. Model finansowy w Projekcie „Express do zatrudnienia" jest adekwatny w kontekście przepływów finansowych i uwzględnia warunki realizacyjne oraz zysk związany z realizacją przedsięwzięcia. Jego funkcje motywacyjne oraz sankcyjne wymagają jednak ponownej weryfikacji. Należy również zweryfikować wymagania dotyczące uzależnienia wynagrodzenia od poziomu płacy, przy pozostawieniu wymogu minimalnego wynagrodzenia za płacę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Standard dotyczący minimalnego zaliczanego wynagrodzenia w wymiarze ½ etatu został uznany za uzasadniony i nie wymaga rekonstrukcji.

Określony w Pilotażu wskaźnik skuteczności działań aktywizacyjnych realizowanych przez Operatora został ustalony na realnym do osiągnięcia poziomie. Przyjęty sposób postępowania oparty na wywołaniu silnej motywacji do zmiany i wiary w sukces należy ocenić jako właściwy i dostosowany do potrzeb odbiorców wsparcia. Pomimo nieosiągnięcia sukcesu wymaganego od Operatora można stwierdzić, że jego działania były efektywne.

Przyjęta w Modelu definicja zatrudnienia uznawana jest za optymalną. Uwzględnia bezpieczeństwo pracownika (umowy o pracę, odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne) i charakteryzuje się elastycznością w stosunku do wynagrodzenia za pracę.

Zasady współpracy pomiędzy głównymi interesariuszami. Współpraca w ramach Projektu przebiegała zgodnie z założeniami, z zastrzeżeniem mniejszego od zakładanego zaangażowania OPS, co wynikało po części z postawy przedstawicieli ośrodków, po części z podejścia przedstawicieli PUP. Kluczowi interesariusze czuli się połączeni wspólnym celem, jakim było z jednej strony przetestowanie nowego rozwiązania, z drugiej – trwałe zaktywizowanie osób długotrwale bezrobotnych.

Usprawnienie współpracy nie wymaga wprowadzania dodatkowych formalnych mechanizmów – można wyrazić przekonanie, że będzie ona coraz lepsza w miarę nabywania doświadczenia, lepszego rozumienia wzajemnych ról i nabywania zaufania.

Wnioski. Model zlecania usług doprowadzenia do zatrudnienia, wypracowany w ramach Projektu „Express do zatrudnienia" cechuje wysoka jakość. Siedem elementów składających się na Model łącznie tworzy spójną koncepcję. Należy jednak zastrzec, że niniejszy raport i formułowane w nim wnioski i rekomendacje bazują na badaniach jakościowych, druga część badania, polegająca przede wszystkim na badaniu ilościowym prowadzonym na pełnej próbie uczestników i grupie kontrolnej może skorygować niektóre oceny.

Poniżej przedstawiono najważniejsze rekomendacje wynikające z przeprowadzonego badania, przy czym tylko część z nich odnosi się do Modelu, część odnosi się do ogólnokrajowych rozwiązań prawnych, które uczyniłyby stosowanie Modelu bardziej skutecznym i efektywnym (pełna ich lista zawarta jest w raporcie)[2].

- Niezbędna jest zmiana ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tak, by zoperacjonalizować pojęcie „zdolny i gotowy do podjęcia pracy" i tym samym uniemożliwić uzyskanie statusu bezrobotnego przez osoby nie będące faktycznie zdolne i gotowe do podjęcia pracy; dodatkowo niezbędne jest uniezależnienie dostępu do bezpłatnej służby zdrowia i do niektórych świadczeń z pomocy społecznej od statusu bezrobotnego.
- Operatorów należy wyłaniać na dłuższe okresy; optymalne byłoby dokonywanie wyboru kilku operatorów na obszar całego kraju lub przynajmniej województwa i zawieranie z nimi kilkuletnich kontraktów; ponowny wybór powinien być dokonywany tak, by nie było przerw w działaniu operatorów na danym obszarze.
- Wzmocnienie motywacyjnej roli modelu finansowego wymaga weryfikacji z uwzględnieniem bardziej adekwatnego rozkładu transz w podziale na trzy części – po realizacji diagnoz i planów kariery, po utrzymaniu zatrudnienia przez okres trzech miesięcy oraz finalna płatność uwzględniająca wynagrodzenie związane z utrzymaniem pracy przez okres sześciu miesięcy. Transze powinny być ułożone rosnąco (poza pierwszą transzą, która może pozostać na tym samym poziomie) i uzależnione od uzyskanego efektu.
- Należy rozważyć ujednolicenie stawek operatora bez względu na wymiar czasu pracy zatrudnionego uczestnika projektu.
- Należy kontynuować działania na rzecz umożliwienia potwierdzania faktu zatrudnienia we współpracy z ZUS.

[2] przy ich formułowaniu świadomie abstrahowano od aktualnych zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie zlecania usług

2. WPROWADZENIE DO TEMATYKI BADANIA – PREZENTACJA CELU, PRZEDMIOTU I ZAKRESU BADANIA

Głównym celem badania jest ocena skuteczności i efektywności modelu, a także jego użyteczności dla jego odbiorców i użytkowników oraz trwałości efektów jego stosowania. Badanie powinno służyć weryfikacji, czy interwencja w postaci wprowadzenia w województwie małopolskim Operatora odpowiedzialnego za aktywizację osób bezrobotnych przyczyniła się do zmiany na rynku pracy.

Cele szczegółowe badania ewaluacyjnego są następujące:

1) Ocena wypracowanej i testowanej wersji modelu zlecania usług doprowadzenia do zatrudnienia, w tym w szczególności:

a. Ocena adekwatności podejścia Operatora do aktywizacji w oparciu o zasadę „czarnej skrzynki" (z ang. „black box") dla grupy odbiorców usługi aktywizacyjnej oraz ocena zagwarantowania Operatorowi przez Zamawiającego swobody w doborze mechanizmów i narzędzi aktywizacyjnych (możliwość stosowania zasady „czarnej skrzynki");

b. Ocena funkcjonowania Minimalnego Katalogu Usług (MKU), mającego zapewnić przejrzystość działań Operatora, przy jednoczesnym honorowaniu zasady „czarnej skrzynki" dla doboru mechanizmów i narzędzi aktywizacyjnych przez Operatora;

c. Ocena modelu rozliczania usług w oparciu o osiągane wyniki, rozumiane jako przywrócenie bezrobotnego na rynek pracy i utrzymanie przez niego zatrudnienia przez określony czas;

d. Ocena komunikacji i współpracy pomiędzy Partnerami Projektu (w tym użytkownikami produktu), Operatorem i odbiorcami produktu;

e. Ocena adekwatności wybranej na potrzeby Pilotażu grupy docelowej odbiorców modelu w stosunku do charakteru modelu i trybu działania Operatora, w tym ocena, dla jakich innych grup bezrobotnych model mógłby być efektywnie stosowany;

f. Ocena procesu selekcji i doboru osób bezrobotnych do udziału w Projekcie, w tym również mechanizmów zapewniających ich udział w procesie testowania.

2) Ocena rozwiązań przyjętych i stosowanych przez Operatora, w tym w szczególności w zakresie doboru i dostępności narzędzi aktywizacyjnych dla Uczestników Projektu, a także form i intensywności współpracy doradcy Operatora z Uczestnikami Projektu.

3) Ocena skuteczności i adekwatności działań Operatora w tym w szczególności:

a. Ocena skuteczności i adekwatności działań Operatora w kontekście doprowadzania osób bezrobotnych do zatrudnienia;

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
wyg

b. Ocena skuteczności i adekwatności działań Operatora w kontekście utrzymywania zatrudnienia przez osoby, które je podjęły;

c. Ocena wyników Pilotażu osiągniętych przez Operatora, w tym w szczególności w zakresie liczby osób, które podjęły zatrudnienie oraz w zakresie liczby osób, które je utrzymały przez odpowiednio 2, 4 i 6 miesięcy.

4) Ocena trafności doboru obszaru realizacji Pilotażu pod kątem reprezentatywności jego wyników i możliwości ekstrapolowania wniosków płynących z jego realizacji.

Niniejszy raport odnosi się do celu szczegółowego nr 1 badania i dotyczy ewaluacji modelu, obejmując ocenę przygotowanego modelu zlecania usług aktywizacji bezrobotnych, w tym w szczególności ocenę doboru powiatów, ocenę poszczególnych 7 elementów modelu, a także ocenę wdrożenia tych elementów podczas realizacji Pilotażu.

Zakres ewaluacji:

Badaniem objęte zostały następujące instytucje i grupy.

1) Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie;
2) Powiatowy Urząd Pracy w Chrzanowie, Powiatowy Urząd Pracy w Oświęcimiu, Powiatowy Urząd Pracy w Tarnowie, Powiatowy Urząd Pracy w Dąbrowie Tarnowskiej, Powiatowy Urząd Pracy w Gorlicach, Sądecki Urząd Pracy w Nowym Sączu;
3) KPMG Advisory Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k.;
4) Operator – konsorcjum Ingeus sp. z o.o. oraz Ingeus SAS;
5) Ośrodki Pomocy Społecznej znajdujące się na terenie powiatów uczestniczących w realizacji Projektu;
6) Pracodawcy, z którymi współpracował Operator na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych.

Obecny raport koncentruje się na kryterium trafności, które pozwala ocenić, w jakim stopniu przyjęta koncepcja, założenia i cele Projektu odpowiadają zidentyfikowanym problemom w obszarze objętym Pilotażem oraz w jakim stopniu podejmowane działania są zgodne z celami użytkowników produktu wypracowanego w ramach Projektu.

3. METODOLOGIA BADANIA

W badaniu zastosowano następujące metody badawcze:

- **Analizę danych zastanych (desk research), w tym w szczególności:**
  - Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – wg stanu prawnego na moment tworzenia modelu, wraz z rozporządzeniami wykonawczymi;
  - Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 14 marca 2014 roku, wraz z rozporządzeniami wykonawczymi;
  - Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007 - 2013;
  - Dokumentacja Projektu pilotażowego „Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych", w tym Raport „Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia"; raport „Diagnoza i analiza problemu";
  - Raport podsumowujący proces rekrutacji Uczestników Projektu;
  - Raport podsumowujący wyniki badań fokusowych z Uczestnikami Projektu (prowadzonych przez niezależnego moderatora w trakcie realizacji Pilotażu);
  - Wniosek o dofinansowanie Projektu;
  - Umowa Partnerska na rzecz realizacji Projektu pomiędzy WUP w Krakowie a Partnerami Projektu;
  - Umowa zawarta przez WUP w Krakowie z Operatorem;
- **Indywidualne wywiady pogłębione (IDI):**
  - z przedstawicielami Partnerów Projektu (WUP, 6 PUPów i KPMG), zaangażowanymi w realizację Pilotażu - 2 wywiady z przedstawicielami Lidera Projektu oraz po 1 wywiadzie z przedstawicielami każdego z pozostałych Partnerów Projektu,
  - z przedstawicielami Operatora, zaangażowanymi w realizację usługi zleconej przez WUP w Krakowie – 5 wywiadów, w tym 3 wywiady z przedstawicielami każdego z Centrów Pracy Operatora, jeden z byłym kierownikiem jednego z Centrów oraz jeden z menadżerem regionalnym,
  - z przedstawicielami pracodawców:
    - zatrudniającymi Uczestników Projektu - 13,
    - od których Operator pozyskał bezpośrednio oferty pracy, a które nie zostały zagospodarowane przez Uczestników Projektu - 5,

- którzy nie byli zainteresowani współpracą z Operatorem, mimo podejmowanych przez niego prób nawiązania współpracy - 1,

- z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej zlokalizowanych na terenie objętym Pilotażem – 1 wywiad z przedstawicielami OPS zlokalizowanych na terenie każdego z powiatów biorących udział w Pilotażu (po 1 wywiadzie w każdym z powiatów, na terenie których realizowany jest Projekt – razem 6 wywiadów).

Benchmarking

Benchmarking – polega na ocenianiu faktycznych efektów zrealizowanego programu lub projektu poprzez ich porównanie z efektami podobnych programów lub projektów, które są uznawane za wzorcowe i mogą służyć jako przykład udanych przedsięwzięć. Metoda ta wykorzystywana jest także do identyfikacji najlepszych praktyk organizacji procesów pod kątem osiąganych efektów w przedsięwzięciach / inicjatywach o zbliżonym charakterze. Dokonano porównania podejścia zastosowanego w ramach Projektu „Express do zatrudnienia" z podejściem stosowanym w ramach pilotażowego projektu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Partnerstwo dla Pracy".

Analiza SWOT (strenghs – weaknesses – oportunities – threats analysis)

Analiza SWOT jest uproszczoną wersją analizy pola sił. Wykorzystywana jest często jako metoda wspierająca planowanie strategiczne w praktyce przedsiębiorstw i w sektorze publicznym (strategie rozwoju). Metoda ta oparta jest na schemacie klasyfikacji obejmującym dwa typy czynników wpływających na analizowany obiekt: (1) wewnętrzne i zewnętrzne oraz (2) pozytywne i negatywne. Bazując na tym podziale możliwe jest więc zidentyfikowanie czterech rodzajów czynników: zewnętrzne pozytywne (szanse), zewnętrzne negatywne (zagrożenia), wewnętrzne pozytywne (mocne strony) oraz wewnętrzne negatywne (słabe strony). Narzędzie SWOT znakomicie uzupełnia badanie ewaluacyjne umożliwiając podsumowanie zebranych wyników badań i jest jednocześnie elementem uczenia się organizacji (lessons learned) umożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian i korekt do działań w projekcie lub w innych przedsięwzięciach o podobnym charakterze.

W niniejszym badaniu analiza SWOT odnosi się bezpośrednio do wypracowanego modelu, jego funkcji oraz cech i właściwości. Została przeprowadzona zarówno w odniesieniu do teoretycznych założeń funkcjonowania modelu, jak i jego praktycznego wdrożenia w ramach działań Operatora, jego elastyczności i możliwości zastosowania w odniesieniu do różnych grup odbiorców oraz w zróżnicowanych warunkach rynku pracy w kontekście czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym i politycznym, w tym także w kontekście instytucjonalnym. Zastosowanie tego narzędzia badawczego powiązane jest przede wszystkim z pierwszym celem szczegółowym ewaluacji, dotyczącym oceny wypracowanej i testowanej wersji modelu zlecania usług doprowadzenia do zatrudnienia oraz celu szczegółowego nr 2, tj. oceny rozwiązań przyjętych i stosowanych przez Operatora – przede wszystkim ze względów praktycznych.

4. KONTEKST PRAWNY I MERYTORYCZNY BADANIA

Jedną z przesłanek – potrzeb, leżących u podstaw realizacji projektu innowacyjnego testującego, w ramach którego powstał weryfikowany Model, była niska skuteczność publicznych służb zatrudnienia w kontekście masowego charakteru bezrobocia i niedoinwestowania kadr powiatowych urzędów pracy[3]. Jednocześnie, w wyniku spowolnienia gospodarczego, pogorszeniu ulegała sytuacja na rynku pracy, czego oznaką była rosnąca stopa bezrobocia (w latach 2008 – 2012 wskaźnik ten wzrósł o niemal 4 punkty procentowe, z 9,5% w grudniu 2008 r. do 13,3% w roku 2012)[4]. W tym samym czasie zanotowano stosunkowo wysokie tempo wzrostu odsetka osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy województwa małopolskiego. W samym tylko 2012 roku zanotowano wzrost o niespełna 12% w stosunku do roku poprzedniego[5]. Negatywnym zjawiskom na rynku pracy towarzyszyło zwiększenie nakładów na finansowanie aktywnej polityki rynku pracy (2,54 mld zł w 2008 r. oraz 3,65 mld zł w 2012 r. – w tym okresie najwyższym poziom wydatków na APRP wystąpił w 2010 r. i wynosił 6,52 mld zł)[6] oraz nasilająca się dyskusja o skuteczności działań publicznych służb zatrudnienia i rozwiązaniach alternatywnych dla istniejącego systemu. Naturalnym źródłem inspiracji dotyczącym rozwiązań stosowanych w działaniach publicznych służb zatrudnienia w Polsce, w zasadzie od początku ich funkcjonowania, są działania bliźniaczych instytucji w innych krajach europejskich. Można tutaj wspomnieć chociażby próby przeniesienia brytyjskiego modelu Job Center Plus poprzez utworzenie w 2005 roku w rzeszowskim Powiatowym Urzędzie Pracy Ośrodka Doradztwa Indywidualnego Bezrobotnym „Centrum Plus", czy nieco później realizowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Gdańsku projekt „Nowe Horyzonty – w poszukiwaniu większej skuteczności pośrednictwa pracy" (2010 – 2012).

Projekt „Express do zatrudnienia" został opracowany z wykorzystaniem formuły projektu innowacyjnego testującego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013. Projekty innowacyjne mają na celu tworzenie warunków laboratoryjnych dla inicjowania, opracowania i testowania nowatorskich, skuteczniejszych i efektywniejszych rozwiązań w polityce rynku pracy i włączenia społecznego, a także w systemie oświaty i edukacji ustawicznej[7]. Innowacja w PO KL ma w głównej mierze dotyczyć nowych, nietypowych grup na rynku pracy bądź rozwiązania problemów, które do tej pory nie były przedmiotem polityki państwa. Istotą innowacji jest udoskonalanie lub tworzenie nowego instrumentarium do rozwiązywania istniejących problemów rynku pracy[8]. Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO KL poprzez formułę projektów innowacyjnych testujących oraz zakładających współpracę partnerską umożliwiło

[3] Por. Strategia wdrażania projektu innowacyjnego testującego „Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych", Kraków 2013, str. 3.
[4] Dane dla Polski, www.mpips.gov.pl
[5] Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego w 2012 roku, Kraków 2013, str. 46
[6] Dane dla Polski, www.mpips.gov.pl
[7] Por. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007 – 2013, str. 130
[8] Projekty innowacyjne. Poradnik dla projektodawców Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Fundusz Współpracy 2009, str. 16

przeprowadzenie procesu tworzenia nowych narzędzi od podstaw, włącznie z dokonaniem precyzyjnej diagnozy problemu i dróg jego rozwiązania, a w końcowym etapie - weryfikację przyjętych założeń w praktyce. Zasady realizacji projektów innowacyjnych zakładają również, że wypracowane narzędzia, które pozytywnie przeszły proces walidacji produktu innowacyjnego obowiązkowo podlegają upowszechnianiu i działaniom ukierunkowanym na włączenie nowatorskich rozwiązań do bieżącej polityki i praktyki instytucji i osób będących adresatem innowacji.

Celem realizacji Projektu „Express do zatrudnienia" jest poprawa jakości działań podejmowanych na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy. Cel główny ma zostać osiągnięty poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

1. Aktywizacja zawodowa co najmniej 35% Uczestników Projektu;
2. Podniesienie zdolności do zatrudnienia Uczestników Projektu;
3. Upowszechnienie wiedzy nt. możliwości realizacji usług na rzecz osób bezrobotnych;
4. Wypracowanie wspólnie z firmą doradczą, posiadającą wiedzę na temat modelu brytyjskiego, rozwiązań pozwalających na skuteczną pomoc osobom bezrobotnym[9].

Plan wykonania Projektu zakładał: przeprowadzenie pogłębionej diagnozy problemu, utworzenie partnerstwa, opracowanie Modelu aktywizacji osób bezrobotnych, testowanie Modelu, ewaluację, wprowadzenie ew. korekt wynikających z przeprowadzonej ewaluacji, a następnie organizację procesu upowszechniania i włączenia wypracowanego narzędzia u potencjalnych użytkowników (wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy)[10]. Należy przypomnieć, że w okresie prac nad koncepcją Modelu podstawowa regulacja prawna określająca realizację zadań w obszarze polityki rynku pracy umożliwiała analogiczne do testowanego zlecanie usług doprowadzenia do zatrudnienia, inicjowane przez starostę (a więc na niższym poziomie organizacyjnym). Jednak, jak to zauważono, powierzanie zadań aktywizacji bezrobotnych w oparciu o art. 61 b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy związane było z licznymi ograniczeniami, które wręcz uniemożliwiały celowe i skuteczne stosowanie tego typu instrumentów w ramach aktywnej polityki rynku pracy na poziomie lokalnym. Nałożono bowiem obowiązek zatrudnienia pracownika przez okres minimum 12 miesięcy, w wymiarze pełnego etatu przy założeniu stosunkowo niewielkich nakładów finansowych możliwych do przekazania agencji zatrudnienia (150% przeciętnego wynagrodzenia). Co więcej, agencja zatrudnienia, w przypadku niewywiązania się z wszystkich określonych w ustawie warunków zobowiązana była zwrócić wszystkie przekazane środki – w zamyśle ustawy następowałby zatem pełen transfer ryzyka związanego z aktywizacją określonej grupy osób bezrobotnych na agencję zatrudnienia[11]. Obecnie przywołany wyżej przepis ustawy zawiera nieco łagodniejsze warunki realizacji zadań zlecanych agencjom zatrudnienia: w ramach wskaźnika efektywności uwzględnić można umowy zawierane w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego pod warunkiem, że będzie to praca „odpowiednia[12]", wymagany okres zatrudnienia został skrócony do 6 miesięcy, a sankcje są

[9] Wniosek o dofinansowanie projektu w ramach PO KL, 09.2012
[10] Tamże
[11] Strategia, str. 3
[12] zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2013 poz. 674).

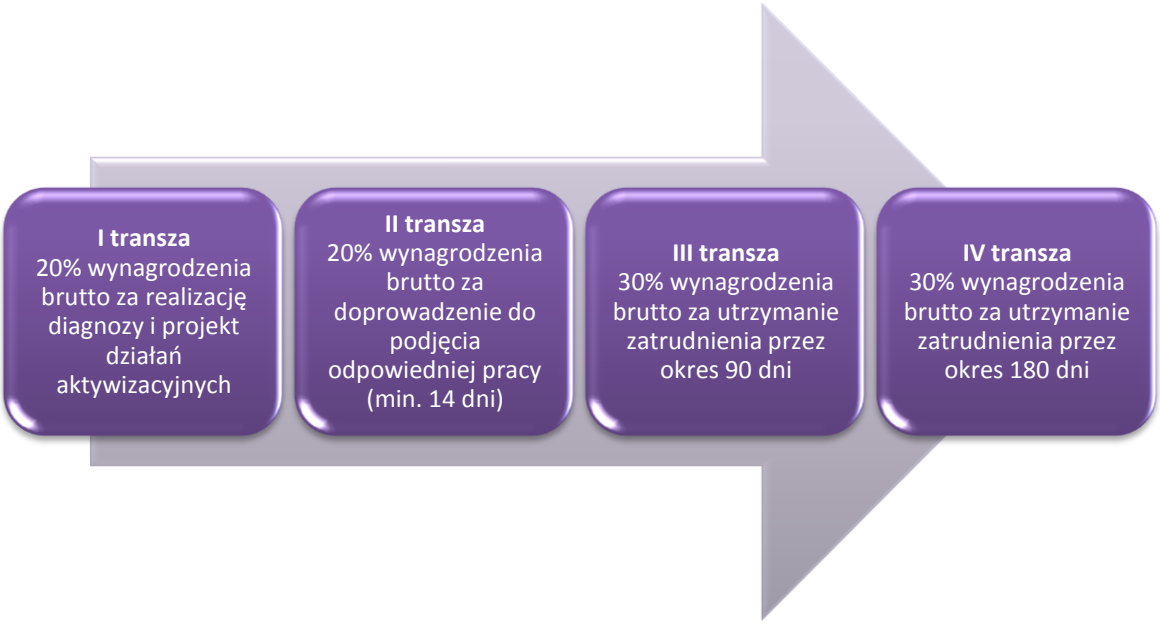
proporcjonalne do okresu, w którym warunek zatrudnienia nie został spełniony[13]. Warto także dodać, że mechanizm zlecania przez starostę usług aktywizacyjnych zakłada możliwość przekazania „zaliczki" na poczet ich organizacji w wysokości nie wyższej niż 30% wartości całkowitego wynagrodzenia za zaktywizowanie osoby bezrobotnej. Instrument ten skierowany jest do osób pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Ponadto, aktualnie obowiązujące przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy pozwalają na zlecanie działań aktywizacyjnych w oparciu o zasady zbieżne z zaproponowanym przez Projektodawcę Modelem. Zlecenie usług doprowadzenia do zatrudnienia opisano w Rozdziale 13c ustawy[14]. Na jego podstawie może być organizowane w ramach trójstronnych umów świadczenie działań aktywizacyjnych, których sygnatariuszem jest marszałek województwa, odpowiedni powiatowy urząd pracy oraz agencja zatrudnienia, działająca jako operator niepubliczny zwany realizatorem. Ustawa określa niektóre warunki wyboru tego sposobu aktywizacji osób bezrobotnych: mogą to być osoby, dla których ustalono II lub III profil pomocy, w liczbie nie mniejszej niż 200 osób zarejestrowanych w jednym powiatowym urzędzie pracy, wynagrodzenie brutto wynosić może maksymalnie trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia (w IV kwartale 2014 roku przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wynosiło 3 781,14 zł[15] co daje kwotę wynagrodzenia nie większą niż 11 343,42 zł brutto. Uregulowano także ogólne zasady wyboru powiatów i uczestników działań aktywizacyjnych zlecanych realizatorowi. Istotne znaczenie, podobnie jak to podkreślano przy opracowaniu Modelu w Projekcie „Express do zatrudnienia" ma tutaj sytuacja na rynku pracy, a ponadto ustawa nakazuje uwzględnianie stanu zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy z zastrzeżeniem preferowania tych urzędów, w których sytuacja pod tym kątem jest trudniejsza niż przeciętnie. Przesłanką do wyboru danego PUP jest wskaźnik procentowy udziału pracowników PUP pełniących funkcję doradcy klienta w całkowitym poziomie zatrudnienia (preferencja dla powiatów charakteryzujących się wskaźnikiem o 5 pp niższym niż średnia dla wszystkich powiatów w regionie) lub wskaźnik liczby bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta przekraczający 15% średniego wskaźnika dla wszystkich powiatowych urzędów pracy. Przepisy prawa pozostawiają wojewódzkim urzędom pracy, które odpowiedzialne są za przeprowadzenie procedury wyboru realizatora, dosyć dużą swobodę w zakresie ustalenia wskaźników efektywności zatrudnieniowej obowiązujących realizatora usług doprowadzenia do zatrudnienia oraz innych aspektów związanych z organizacją wsparcia i monitorowaniem zadań wykonywanych przez realizatora, np. w odniesieniu do sposobu potwierdzania efektu zatrudnieniowego, dokumentowania działań i wymagań postawionych realizatorowi. Nie uregulowano także sposobu i zasad doboru osób bezrobotnych kierowanych przez PUP do udziału w działaniach aktywizacyjnych wykonywanych przez agencję zatrudnienia. Określono, że wymóg podjęcia zatrudnienia zostaje spełniony, jeżeli osoba bezrobotna podjęła i utrzymała „odpowiednią pracę" przez nieprzerwany okres 14 dni, natomiast wymóg utrzymania zatrudnienia zostaje uznany za spełniony po upływie 90 dni trwania zatrudnienia. Ustawodawca nie pozostawia natomiast swobody, jeżeli chodzi o aspekt finansowy modelu i lokalizację biur operatora

[13] Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 61b, (Dz.U. 2013 poz. 674)
[14] zmiany wprowadzone w marcu 2014 roku, a więc w momencie, gdy testowanie ocenianego Modelu było już zaawansowane
[15] www.zus.pl

niepublicznego. Z góry ustalono bowiem podział wynagrodzenia na transze przekazywane realizatorowi - płatność w ramach tego modelu składa się z czterech części o ściśle określonych cezurach stanowiących warunek osiągnięcia zakładanej efektywności zatrudnieniowej i utrzymania zatrudnienia. Wyjątek stanowi pierwsza transza, która wypłacana jest w związku z realizacją dla każdego uczestnika diagnozy oraz opracowaniem planu działań aktywizacyjnych. Zgodnie z przepisami ustawy miejsca obsługi kierowanych bezrobotnych powinny znajdować się w miejscowościach będących siedzibami powiatowych urzędów pracy, w których są oni zarejestrowani.

Rysunek 1. Schemat podziału płatności w ramach ustawy o promocji



Źródło 1. opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy o promocji

Artykuł 66j ustawy reguluje natomiast sankcje za nieosiągnięcie wskaźnika wynikającego z umowy realizacji działań aktywizacyjnych. Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku zlecania usług przez starostów, przyjęto sposób oparty o różnicę deklarowanego wskaźnika a wskaźnika faktycznie osiągniętego przez realizatora w stosunku do przekazanych transz 1 i 2 oraz 3. Natomiast w przypadku nieosiągnięcia deklarowanego wskaźnika utrzymania zatrudnienia przez okres 90 dni operator niepubliczny nie jest uprawniony do otrzymania ostatniej transzy dofinansowania (30% wynagrodzenia brutto)[16].

Obecne regulacje prawne dotyczące organizacji wsparcia przy udziale podmiotu zewnętrznego - operatora niepublicznego (realizatora) oparte zostały o podobne spostrzeżenia i wnioski, które przyświecały autorom Modelu wypracowanego w Projekcie „Express do zatrudnienia" (po części zresztą bazowały na pierwszych doświadczeniach z testowania Modelu).

[16] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2013 poz. 674).

5. ANALIZA I INTERPRETACJA WYNIKÓW BADANIA

Przedstawiona poniżej prezentacja wyników badania zgrupowana została wokół sześciu obszarów nakreślonych przez Zamawiającego w ramach celu szczegółowego 1 badania, a jednocześnie – wokół siedmiu elementów Modelu, tj.:

1) Profilowanie bezrobotnych,
2) Minimalny Katalog Usług,
3) Proces doboru i kierowania do Projektu,
4) Mechanizmy motywujące i sankcjonujące,
5) Model finansowy,
6) Narzędzia i mechanizmy kontrolne,
7) Zasady współpracy.

5.1. Adekwatność grupy docelowej do modelu, z uwzględnieniem profilowania bezrobotnych

Ocena adekwatności wybranej na potrzeby Pilotażu grupy docelowej odbiorców modelu w stosunku do charakteru modelu i trybu działania Operatora, w tym ocena, dla jakich innych grup bezrobotnych model mógłby być efektywnie stosowany

1. Czy wybór grup bezrobotnych skierowanych do udziału w Pilotażu był zasadny dla testowania tego typu form aktywizacji? Jakie grupy bezrobotnych powinny być kierowane do aktywizacji przez Operatora niepublicznego? Kto powinien to określać?
2. Czy liczba osób objętych wsparciem w ramach Projektu (1 000 Uczestników Projektu) jest odpowiednia i umożliwia efektywną realizację wsparcia w doprowadzeniu do zatrudnienia i jego utrzymaniu? Czy istotny mógł być w tym zakresie wpływ rozproszenia geograficznego Pilotażu, a także założona długość jego trwania? Czy liczba osób objętych wsparciem przez każde z Centrów Pracy Operatora jest odpowiednia i umożliwia efektywną realizację wsparcia?
3. Czy przyporządkowanie bezrobotnych do 4 profili stworzonych na potrzeby Projektu „Express do zatrudnienia" uwzględniające jedynie dane dostępne w PUPach jest wystarczające, czy też powinno również uwzględniać kryteria miękkie, tj. informacje pozyskane od bezrobotnych (np. sytuacja materialna, sytuacja rodzinna)?
4. W jakim stopniu w funkcjonowaniu modelu możliwe będzie wykorzystanie profilowania osób bezrobotnych wykonywanego przez Powiatowe Urzędy Pracy na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy? Czy zastosowanie modelu wymaga zmian w tym zakresie? Jakie są różnice i podobieństwa oraz zalety i wady obu sposobów profilowania bezrobotnych?

Opis sytuacji

Definiując grupę odbiorców Modelu zlecania usług aktywizacyjnych autorzy Modelu w pierwszej kolejności przeprowadzili analizy mające na celu wyłonienie powiatów, na których miało być prowadzone testowanie. Z punktu widzenia koncepcji projektów innowacyjnych oznaczało to wybór użytkowników Modelu do jego testowania, z punktu widzenia Modelu jako całościowej koncepcji zlecania usług aktywizacyjnych stanowiło to pewien element decyzji o grupie docelowej oraz jednocześnie definiowało warunki testowania. Była to więc jedna z kluczowych decyzji dotyczących sprawdzania Modelu: testowanie go w warunkach skrajnych (szczególnie niekorzystnych/szczególnie korzystnych pod jakimkolwiek względem) nie dałoby rzetelnego obrazu.

Przede wszystkim zdecydowano o konieczności zastosowania zasady dobrowolności udziału urzędu pracy w Projekcie – cztery PUP skorzystały z możliwości odmowy. Ze względu na możliwość racjonalnego kierowania procesem testowania, a także ze względów kosztowych zakładano realizację projektów na obszarze 6 – 8 powiatów. Do wyboru powiatów w pierwszej kolejności zastosowano tzw. kryteria brzegowe:

- Odległość od najbliższego większego ośrodka miejskiego na terenie województwa (dot. miejscowości powyżej 50 tys. mieszkańców) - brano pod uwagę średni czas dojazdu (komunikacja drogowa i kolejowa) poniżej 90 minut. Na tej podstawie wykluczono powiat tatrzański, z którego czas dojazdu do trzech największych miast Małopolski przekracza 90 minut;
- Aktualna stopa bezrobocia w powiecie, co odpowiadało założeniu, że testowanie nie może mieć miejsca w powiatach o szczególnie dobrej sytuacji na rynku pracy. W efekcie wyłączono powiat krakowski grodzki, ze stopą bezrobocia 5,4%.

W następnym etapie przeprowadzono analizy odnoszące się do dwóch aspektów:

- wielkości i atrakcyjności rynku pracy na terenie powiatu, definiowanych poprzez:
  - liczbę ofert pracy (niesubsydiowanych),
  - występowanie na terenie powiatu dużych zakładów pracy (zatrudnienie pow. 250),
  - występowanie na terenie powiatu średnich zakładów pracy (zatrudnienie pow. 50 do 250),
  - występowanie na terenie powiatu podmiotów gospodarczych w ogóle,
  - zwolnienia grupowe zgłoszone w ciągu ostatnich 12 miesięcy,
  - liczbę bezrobotnych, którzy zostali wyrejestrowani z PUP z powodu podjęcia zatrudnienia do zarejestrowanych bezrobotnych,
  - udział rolnictwa w prowadzonej działalności;
- poziomu i struktury bezrobocia na terenie powiatu, definiowanych poprzez:
  - liczbę zarejestrowanych bezrobotnych w PUP,
  - stopę bezrobocia - tendencja z ostatnich 2 lat w odniesieniu do tendencji w województwie małopolskim,

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
wyg

- stopę bezrobocia,
- strukturę bezrobocia (w tym udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy - osób długotrwale bezrobotnych, osób w wieku 45-54 lata, osób w wieku 55+, osób w wieku do 25 lat, osób bez kwalifikacji zawodowych, osób bez doświadczenia zawodowego, osób zarejestrowanych w PUP od co najmniej 12 miesięcy, osób bezrobotnych otrzymujących zasiłki z OPS, osób niepełnosprawnych.

Przeprowadzone analizy doprowadziły do wyłonienia 4 grup powiatów o:

- niekorzystnej strukturze bezrobocia i niskiej atrakcyjności rynku pracy,
- niekorzystnej strukturze bezrobocia i wysokiej atrakcyjności rynku pracy,
- względnie korzystnej strukturze bezrobocia i niskiej atrakcyjności rynku pracy,
- względnie korzystnej strukturze bezrobocia i wysokiej atrakcyjności rynku pracy.

Uznano za celowe, by każda grupa była reprezentowana w pilotażu, co pozwoli na zachowanie odpowiednio zróżnicowanych warunków obserwacji funkcjonowania Modelu. W celu maksymalnego zróżnicowania warunków przyjęto, że w pilotażu powinny znaleźć się powiaty z każdego z subregionów województwa. I wreszcie w końcowym etapie uwzględniono dwa dodatkowe kryteria/założenia, mające na celu usprawnienie realizacji pilotażu:

- każdy z powiatów biorących udział w pilotażu powinien mieć dobre połączenie komunikacyjne z co najmniej jednym powiatem również biorącym udział w pilotażu – dla umożliwienia przyszłemu operatorowi lepszej organizacji logistycznej,
- w każdym z subregionów Projekt powinien objąć pilotażem co najmniej jeden powiat mający wysoki potencjał ludnościowy – dla zapewnienia odpowiedniej próby bezrobotnych w każdym z subregionów.

Ostatecznie do udziału w pilotażu wyłoniono następujące powiaty: gorlicki, miasto Nowy Sącz, tarnowski, dąbrowski, oświęcimski i chrzanowski.

Do identyfikacji konkretnej grupy docelowej uczestników pilotażu twórcy Modelu podeszli wieloetapowo. Już na etapie tworzenia wstępnych założeń dla Modelu stwierdzono, że będą to osoby znacznie oddalone od rynku pracy, napotykające w swoich próbach powrotu do pracy na złożone zestawy barier. Z tego względu zdecydowano o potrzebie identyfikacji kluczowych cech, stanowiących o oddaleniu bezrobotnych od rynku pracy. W pierwszej kolejności stworzono 4 teoretyczne profile bezrobotnych, określające poziom intensywności koniecznej pomocy w zależności od stopnia oddalenia od rynku pracy i przyjęto, że osoby znajdujące się najbliżej podjęcia pracy nie powinny być objęte wsparciem w ramach Projektu. Jest to założenie słuszne, bowiem osoby takie zasadniczo powinny w krótkim czasie znaleźć pracę samodzielnie lub przy niewielkim wsparciu urzędu pracy i nie ma uzasadnienia wydatkowania środków finansowych na ich aktywizację.

W kolejnym kroku stworzona została matryca, przygotowania z uwzględnieniem parametrów struktury bezrobocia i wspomnianych powyżej profili. Wzięto pod uwagę następujące parametry:

1. Wiek bezrobotnych:
   - 18 – 24 lata;
   - 25 – 44 lata;
   - 45 – 54 lata;
   - powyżej 55 lat;
2. Czas pozostawania bez pracy:
   - 1 – 6 miesięcy;
   - 6 – 12 miesięcy;
   - 12 – 24 miesiące;
   - powyżej 24 miesięcy;
3. Wykształcenie:
   - wyższe;
   - policealne i średnie zawodowe oraz średnie ogólnokształcące;
   - zasadnicze zawodowe;
   - gimnazjalne i poniżej.

Dodatkowo uwzględniono:

- staż pracy;
- niepełnosprawność;
- samotne wychowywanie co najmniej jednego dziecka do 18 roku życia;
- powrót na rynek pracy po odbyciu kary pozbawienia wolności oraz brak kwalifikacji.

Rozważano także uwzględnienie płci oraz miejsca zamieszkania, jednak ostatecznie zrezygnowano z tych kryteriów, ponieważ uznano, że nie są one kluczowe dla zdefiniowania oddalenia od rynku pracy.

Przyjęto, że wyłonione grupy muszą być wystarczająco liczebne, by możliwe było zrekrutowanie odpowiedniej grupy uczestników, co było warunkiem skutecznego testowania Modelu. To ostatnie założenie przesądziło o konieczności ograniczenia kryteriów. Ostatecznie stwierdzono, że szczególne problemy w powrocie na rynek pracy dotyczą czterech grup:

- osób w wieku 18 – 24 lata, pozostających bez zatrudnienia od 12 do 24 miesięcy;
- osób w wieku 25 – 44 lata, pozostających bez zatrudnienia od 12 do 24 miesięcy;
- osób w wieku 45+, pozostających bez zatrudnienia od 12 do 24 miesięcy;

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

- osób pozostających bez zatrudnienia powyżej 24 miesięcy (niezależnie od wieku i innych czynników).

Proces identyfikacji grup docelowych nazwano profilowaniem, a zdefiniowane zestawy cech - profilami.

Ze względu na wielkość środków, jakie mogły być przeznaczone na Projekt zdecydowano o objęciu procesem testowania Modelu grupy 1000 bezrobotnych.

Założona liczba 1000 osób bezrobotnych została podzielona na poszczególne powiaty (PUP) proporcjonalnie do udziału bezrobotnych z wybranych grup do ogólnej liczby bezrobotnych w tych powiatach.

Opinie respondentów - Partnerzy

Podczas przeprowadzonych w toku badania wywiadów z przedstawicielami Partnerów Projektu – wojewódzkiego i powiatowych urzędów pracy i z przedstawicielami Operatora poszukiwano odpowiedzi na pytanie, jakie są kluczowe cechy różnicujące bezrobotnych ze względu na ich perspektywy na rynku pracy.

Przedstawiciele urzędów pracy zwracali uwagę na kwalifikacje zawodowe – ich dostosowanie do potrzeb rynku pracy, doświadczenie zawodowe, posiadanie kompetencji społecznych – chęć do pracy, umiejętność samoorganizacji, czas pozostawia bez pracy, motywację, a także zwracano uwagę na młody wiek – w skojarzeniu jednak z brakiem doświadczenia. Najpełniej wyraziła to jedna z rozmówczyń:

> *„im dłużej osoba jest w ewidencji, tym jest mniej mobilna, ma mniejszą inicjatywę i trudniej jest jej wrócić na rynek pracy. Ważny jest na pewno poziom wykształcenia - najtrudniej na rynek jest wrócić osobom, które nie mają żadnego wykształcenia lub umiejętności. Ale też nie do końca łatwo jest osobom z wyższym wykształceniem, bo to zależy od tego, jak długo one pozostają w rejestrach. Chyba najłatwiej jest takim osobom, które wielokrotnie podejmowały różną pracę, mają różne umiejętności, bo one dość szybko są w stanie zareagować na to, co im urząd proponuje. Kolejna sprawa to różnica w podejściu do bezrobocia mężczyzn i kobiet - zdecydowanie łatwiej jest mężczyznom. Po pierwsze mężczyzna prędzej wyjedzie poza obszar swego miejsca zamieszkania. Dla kobiet też wielkim problemem jest okres opieki nad małymi dziećmi, bo kobiety uważają, że muszą same zająć się małym dzieckiem i nie chcą podejmować w tym momencie pracy. Zresztą to też pokazał Projekt - jedną z grup, która najszybciej się wykruszała były osoby, które mają małe dzieci. Kolejnym problemem jest miejsce zamieszkania - miasto, czy wioski, ponieważ powiat jest dość rozległy, więc koszty i czas związane z dojechaniem do miasta są duże, zwłaszcza że często to są trudne połączenia. I jest jeszcze jeden element - szara strefa. Pewnie we wszystkich urzędach jest dość spory odsetek osób, które pracują, ale nie chcą zalegalizować swojego zatrudnienia. [PUP 2]*

Jednak niezależnie od powyższych wskazań wszyscy przedstawiciele urzędów byli zdecydowanie zgodni co do tego, że przyjęte zasady profilowania bezrobotnych i wybrane do pilotażu profile, a także zasady doboru powiatów, ich liczba oraz liczba bezrobotnych były właściwe.

Bo tak naprawdę zlecanie usług do agencji zatrudnienia ma sens najbardziej w przypadku tej grupy (długookresowo bezrobotnych), ponieważ tym ludziom trzeba troszkę innego wsparcia, niż pozostałym osobom, które są w naszych rejestrach. Bo to są często osoby, które zasiedziały się w domach przez tyle lat - one mają kłopot z wyjściem z domu, więc już sam fakt, że trzeba się zgłosić do agencji to już był dla nich pierwszy wysiłek. [PUP 2]

*N**ajbardziej sprawiedliwie było zrobienie tego, co myśmy zrobili,** czyli nie dzieliliśmy, czy to ze względu na płeć, czy ze względu na miejsce zamieszkania, tylko wzięliśmy z całej populacji długotrwale bezrobotnych. Myślę, że **ten sposób był najbardziej sprawiedliwy i miarodajny**. On dawał szansę dostania się każdej osobie ze wskazanej grupy. [PUP 2]*

Ja byłam za opcją losowego wyboru, ponieważ był on najbardziej prawdziwy. Nikt w tej chwili nie może zarzucić nam na przykład, że wybraliśmy najgorszych klientów, no bo teraz jesteśmy na takim etapie, na jakim jesteśmy. (…) los zdecydował, kto idzie, a nie urząd, bo w tej grupie zawsze znaleźliby się tacy, którzy chcieli i tak samo los ich wyłonił i ci którzy bardzo nie chcą, z którymi też trzeba pracować. To jest tak naprawdę najbardziej realnie dobrana grupa osób, z którymi pracuje urząd i z którymi musiał się też zmierzyć Operator. [PUP 1]

Dobór nie bardzo mógł być inny. Po pierwsze dobór był losowy, z kategorii które zostały wybrane. Chodziło nam też o to, by sprawdzić jak taka firma zewnętrzna jest w stanie poradzić sobie z przypadkowymi osobami, czyli takimi, z jakimi my musimy pracować. My nie pracujemy wyłącznie z osobami, które są chętne, które przychodzą i mówią, że chciałyby odbyć staż i my wiemy, że jak ta osoba znajdzie ten staż to w 100% po stażu zostanie zatrudniona. [PUP 3]

W jednym z urzędów pojawił się jednak pogląd, że warto byłoby uwzględnić dodatkowy czynnik – chęć do udziału:

W pierwszej kolejności powinny być osoby dobrane na zasadzie dobrowolności, a dopiero później, jeżeli nie dobierzemy tej grupy w pełni, to ewentualnie w drodze losowania dobierać kolejne osoby. Bo wiadomo, jeżeli jest zasada dobrowolności, to Projekt będzie lepiej funkcjonował. [PUP 4]

Jeśli chodzi o zakres pilotażu, to jeden z rozmówców z PUP zauważył, że testowanie na większej grupie bezrobotnych (1500- 2000; z terenu 6 powiatów) dałoby jeszcze lepsze wyniki:

Jak pokazała praktyka z tego Projektu część osób się wykruszyła. Jeśli na początku było 1000, to w tej chwili jest w granicach 700, więc wyniki nie do końca są reprezentatywne. Jesteśmy teraz bogatsi o doświadczenie, że kiedy się taki Projekt realizuje, to trzeba założyć jeszcze większy margines na wykruszanie [PUP 2]

Przedstawiciele PUP byli pytani, czy w procesie doboru uczestników nie należałoby zastosować dodatkowo kryteriów o charakterze miękkim, odnoszących się do sytuacji życiowej lub cech psychofizycznych, możliwych do identyfikacji w procesie diagnozy przeprowadzanej przez pracownika PUP – np. w procesie profilowania wprowadzonego nowelizacją Ustawy o promocji zatrudnienia z marca 2014 roku. Jedna z osób stwierdziła, że:

> *Informacja bezrobotnego była brana pod uwagę. Po losowaniu zapraszaliśmy na spotkania, to był czas, kiedy osoby bezrobotne dostarczały nam różne nieformalne informacje dotyczące problemów zdrowotnych. Takie nieformalne informacje były brane pod uwagę. [PUP 6]*

Przedstawiciele PUP mieli problem z abstrakcyjnym podejściem do zadawanych pytań, ponieważ zastosowany w Modelu dobór był ich wspólnym dziełem i byli do niego w pełni przekonani. Zwracali przy tym uwagę, że pojęcie profilowania użyte w Modelu i przyjęte w ustawie odnoszą się do innych procesów i trudno było ich namówić na oderwanie się od prawnych aspektów tego pojęcia na rzecz myślenia o pewnej idei. Z drugiej strony widoczne jest duże ich przekonanie do koncepcji losowego doboru, które wyklucza uwzględnianie cech nie dających się ująć w obiektywnym algorytmie losowania. Zauważono też, że ustawowy mechanizm profilowania jest mało elastyczny i nie daje możliwości faktycznej oceny potrzeb bezrobotnego, a dodatkowo już wiadomo, że bezrobotni starają się świadomie tak odpowiadać, by zakwalifikować się do określonego profilu, co dodatkowo osłabia jego rolę jako narzędzia weryfikacji oddalenia od rynku pracy.

Przedstawiciele WUP zwracają dodatkowo uwagę, że uwzględnienie dodatkowych, miękkich kryteriów, wymagałoby rozważenia innych mechanizmów płatności, mają bowiem świadomość, że skierowanie jednolitej szczególnie trudnej grupy oznaczałoby konieczność poniesienia przez Operatora wyższych kosztów i założenia dłuższego czasu trwania wsparcia.

Opinie respondentów - Operator

Przedstawiciele Operatora, pytani o kluczowe cechy różnicujące bezrobotnych pod względem szans na rynku pracy zwracają uwagę na inne niż przedstawiciele urzędów pracy cechy. W pierwszej kolejności mowa jest o determinacji i zaangażowaniu, motywacji, ale też kompetencjach, zwłaszcza miękkich, takich jak odpowiedzialność i komunikatywność.

> *Z mojego doświadczenia, znacznie lepiej radziły sobie te osoby bezrobotne, które chciały chcieć [Operator 4]*

Niemniej w ocenie przedstawicieli Operatora zastosowany sposób doboru uczestników oparty o kryteria demograficzno-społeczne (wiek, okres bezrobocia) z mechanizmem losowania był właściwy, ale niewystarczający. Ich zdaniem powinien on zostać uzupełniony o mechanizm weryfikacji faktycznego zainteresowania podejmowaniem pracy – choć w odniesieniu do tego aspektu twierdzono także, że to właśnie ich rolą jest wzbudzenie motywacji – oraz mechanizm weryfikacji faktycznej możliwości do jej podjęcia, w sensie braku istotnych ograniczeń, takich jak stan zdrowia, sprawowanie opieki nad osobami zależnymi i innymi ograniczeniami, uniemożliwiającymi podejmowanie pracy.

> *W urzędach pracy są zarejestrowane osoby, które tej pracy bardzo nie chcą podjąć, takie też*

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
wyg

są. I te osoby nie powinny trafić do Projektu, dlatego, że one po prostu nie chcą pracować, czyli to są osoby takie, które są zarejestrowane tylko i wyłącznie po to, żeby otrzymywać zasiłki z MOPS-u. Albo osoby, które są niezdolne do pracy z powodów zdrowotnych, natomiast te osoby muszą być ubezpieczone, żeby się leczyć. Więc one nie przedstawiają zaświadczeń tych 90-dniowych, z których wyłączany jest udział w Projekcie, ponieważ zostaną wtedy wykreślone z list urzędowych, co w tym momencie ogranicza ich dostępność do służby zdrowia.[Operator 5]

Ważne byłoby także uniknięcie sytuacji kierowania do Operatora osób pracujących w szarej strefie, ponieważ najczęściej nie są one zainteresowane jakimkolwiek wsparciem i nie mają czasu, by z niego korzystać, a do tego są silnie zmotywowane do pracy.

Zdaniem większości przedstawicieli Operatora liczba uczestników powinna być większa, co dawałoby większe możliwości zaspokojenia zgłaszanych przez pracodawców potrzeb, dając zwyczajnie większe możliwości wyboru.

spotykaliśmy się z sytuacjami w której mieliśmy oferty pracy, a nie posiadaliśmy wystarczającej liczby klientów, aby zaproponować na dane miejsce pracy.[Operator 4]

Konkluzje – opinia ewaluatora

W ocenie ewaluatora dobór uczestników pilotażu został dokonany w sposób właściwy z punktu widzenia testowania Modelu, gwarantował bowiem z jednej strony udział osób przynajmniej formalnie silnie oddalonych od rynku pracy, a z drugiej – bogate zróżnicowanie uczestników, pozwalające na ocenę skuteczności Modelu wobec różnych typów problemów. Uwzględniono wszystkie istotne czynniki określające oddalenie od rynku pracy, zachowując wysokie standardy w procesie analiz. Trzeba jednak stwierdzić, że możliwe było przyjęcie innych założeń, co warunkowałoby wybór innych cech jako najbardziej istotnych. Jak wspomniano, w Projekcie przyjęto założenie, że wsparcie kierowane będzie do osób oddalonych od rynku pracy i w tej sytuacji kryterium długookresowego bezrobocia jako wiodące jest kluczowe. Można było przyjąć, że wsparcie będzie kierowane do osób najbardziej potencjalnie zagrożonych długookresowym bezrobociem. Wówczas konieczne byłoby identyfikowanie zestawu cech najbardziej niesprzyjających szybkiemu powrotowi do pracy (wiek, wykształcenie, sytuacja rodzinna, wcześniejsze doświadczenie zawodowe, zawód, ale także posiadanie lub nieposiadanie kompetencji miękkich i inne cechy) i realizację usług o charakterze wczesnej interwencji i zapobiegania. Jednak oba podejścia są uprawnione, oba warto poddać testowaniu. Autorzy Modelu zdecydowali się na opcję pierwszą i była to decyzja uprawniona.

Dobór obszaru testowania dodatkowo zapewnił warunki do badania różnych uwarunkowań skuteczności Modelu, jednocześnie stwarzając Operatorowi szansę do uśrednienia wyniku. Zastosowane w pilotażu podejście do testowania sprawiło, że wyniki mogą zostać uogólnione na całą populację bezrobotnych[17].

[17] z zastrzeżeniem braku informacji o efektach, które pozyskane zostaną dopiero w II etapie badania

Zebrane informacje pozwalają na stwierdzenie, że Model może zostać zastosowany wobec każdej grupy bezrobotnych, choć ze swej istoty powinien być kierowany wyłącznie wobec osób oddalonych od rynku pracy. W kontekście obserwowanego zjawiska braku chęci i możliwości podejmowania zatrudnienia przez pewną część bezrobotnych kusząca byłaby sugestia dokonywania preselekcji wylosowanych uczestników przez doradców klienta z PUP, jednak nie jest to optymalna ścieżka. Jak długo takie osoby mogą zarejestrować się w urzędzie pracy i uzyskać status bezrobotnego, tak długo muszą podlegać aktywizacji. Uznanie, że skoro „zdolny i gotowy do podjęcia pracy" bezrobotny nie może zostać skierowany do aktywizacji, bo ma życiowe, zdrowotne lub inne ograniczenia w możliwości wykonywania pracy jest absurdalne. Ta znana od lat kwestia, stanowiąca także poważne ograniczenie skuteczności PUP, wymaga zmian prawnych poprzez operacjonalizację pojęcia „zdolny i gotowy do podjęcia pracy" oraz poprzez uniezależnienie dostępu do bezpłatnej służby zdrowia i do niektórych świadczeń z pomocy społecznej od statusu bezrobotnego. W obecnym stanie prawnym nie ma uzasadnienia do dokonywania preselekcji wylosowanych czy wyłonionych poprzez profilowanie bezrobotnych.

O tym, jakie grupy będą kierowane do aktywizacji przez operatora niepublicznego powinien decydować urząd pracy na podstawie swojej oceny struktury bezrobocia i sytuacji na rynku pracy. O ile na użytek testowania Modelu konieczne było przyjęcie pewnych uniwersalnych założeń, to w codziennej praktyce konieczne jest pozostawienie urzędom możliwości uwzględnienia lokalnej specyfiki. Model może być stosowany na każdym rynku pracy, nie ma w nim bowiem żadnych cech zależnych od rynku pracy: na każdym rynku występują osoby długotrwale bezrobotne i – ogólnie – oddalone od rynku pracy, wobec których działania PUP okazują się być zawodne. Na każdym rynku pracy kluczową kwestią ułatwiającą docieranie do miejsc pracy okazuje się być motywacja i chęć do pracy, na co wskazują prowadzone w całej Polsce badania pracodawców. Wyniki skuteczności działań Operatora różnią się nieznacznie w zależności od powiatu, na którym działał, nie wiadomo jednak na ile istotne znaczenie dla wyniku miały uwarunkowania rynku, a na ile np. szczegółowe działania stosowane przez poszczególne Centra (weryfikacja tych czynników będzie możliwa dopiero w II etapie badania). Jednak nawet ten fakt nie zmienia podstawowego wniosku, może natomiast wskazywać na potrzebę uwzględnienia w przyszłych pracach uzależnienia wynagrodzenia Operatora od specyfiki rynku pracy (o czym piszemy w części dotyczącej modelu finansowego) oraz adekwatnego do tej specyfiki definiowania wymaganych wskaźników efektywności zatrudnieniowej. Jednym z ograniczeń skuteczności Modelu jest szara strefa – na obszarach jej znacznego występowania niższe będą osiągane wskaźniki skuteczności.

Liczba osób objętych wsparciem w ramach pilotażu była odpowiednia dla potrzeb jego testowania, natomiast jej zwiększenie zapewne ułatwiłoby Operatorowi osiągnięcie lepszego wyniku, dając większą swobodę działania, w tym zwłaszcza w zakresie doboru kandydatów na miejsca pracy oferowane przez pracodawców. Nie ma jednak twardych dowodów na to, że to zbyt mała liczba uczestników nie pozwoliła na osiągnięcie zakładanych efektów. Większe znaczenie ma czas – dłuższy czas realizacji pilotażu faktycznie mógłby zwiększyć wskaźnik podjęć i utrzymania zatrudnienia, jednocześnie

zmniejszając ryzyko „parkowania" części uczestników[18]. Działając bowiem pod presją czasu Operator nie miał już motywacji do zajmowania się osobami nie rokującymi szybkiego sukcesu w pełnym wymaganym założeniami Projektu wymiarze. Z czasem wiąże się też kwestia budowania zaufania pracodawców do nowego podmiotu i nowego sposobu działania. Co prawda jeden z przedstawicieli Operatora twierdzi, że wyjście do pracodawców powinno i mogło nastąpić szybciej, nie zmienia to jednak ogólnej oceny dotyczącej zbyt krótkiego czasu trwania Projektu. Docelowo pożądane byłoby zawieranie umów z operatorami na kilka lat i nie dopuszczanie do okresów, w których nie będzie działał operator. Budowanie zaufania do nowego typu usługi i realizującej ją instytucji (niezależnie od tego, jaka konkretna instytucja pełniłaby rolę operatora) wśród klientów – bezrobotnych i pracodawców, a także partnerów – urzędów pracy, OPS, innych podmiotów aktywnych na rynku pracy wymaga czasu i stabilizacji. Pojawianie się i znikanie takiego podmiotu może okazać się silnym czynnikiem osłabiającym skuteczność kolejnych przedsięwzięć z zakresu zlecania usług aktywizacyjnych. Warto więc zmierzać w kierunku wprowadzenia mechanizmu zlecania usług na poziomie krajowym (np. wybór kilku operatorów przez MPiPS).

[18] pojęcie 'parkowania' używane jest w sytuacji, gdy instytucja odpowiedzialna za aktywizację bezrobotnych, nastawiona na rezultat, nie zajmuje się osobami rokującymi najmniejsze szanse na sukces

5.2. Black Box i Minimalny Katalog Usług

- ***Ocena funkcjonowania Minimalnego Katalogu Usług (MKU), mającego zapewnić przejrzystość działań Operatora, przy jednoczesnym honorowaniu zasady „czarnej skrzynki" dla doboru mechanizmów i narzędzi aktywizacyjnych przez Operatora;***
- ***Ocena adekwatności podejścia Operatora do aktywizacji w oparciu o zasadę „czarnej skrzynki" (z ang. „black box") dla grupy odbiorców usługi aktywizacyjnej oraz ocena zagwarantowania Operatorowi przez Zamawiającego swobody w doborze mechanizmów i narzędzi aktywizacyjnych (możliwość stosowania zasady „czarnej skrzynki");***

1. Czy zdefiniowany w modelu Minimalny Katalog Usług (MKU), jego zakres i forma, był wystarczający z punktu widzenia rozliczania Operatora z powierzonych mu zadań oraz zapewnienia określonych standardów działania Operatora? Czy tak zdefiniowany MKU spełnił swój cel? Czy liczba usług i standardów określona w MKU jest wystarczająca? W przypadku zarówno odpowiedzi tak, jak i nie, należy podać uzasadnienie.

Opis sytuacji

Testowany Model zakłada świadczenie przez Operatora usług w oparciu o tzw. zasadę „czarnej skrzynki" (black box). Oznacza to, że Operator ma pełną swobodę w określaniu form wsparcia wobec Uczestników Projektu. Zleceniodawca nie określa, w jaki sposób ma być udzielone wsparcie a jedynie definiuje, jakie mają być osiągnięte rezultaty. To pracownicy Operatora, po ocenie potencjału i potrzeb uczestników podejmują takie działania, jakie w ich ocenie powinny doprowadzić do założonego celu, w tym zwłaszcza do uzyskania i utrzymania zatrudnienia. Zastosowanie zasady black box bazowało na doświadczeniach ze zlecania usług aktywizacyjnych m.in. w Wielkiej Brytanii, gdzie jest stosowane od wielu lat. Trzeba jednak stwierdzić, że nawet tam nie ma twardych dowodów co do wysokiej skuteczności i efektywności takiego podejścia, choć są pewne przesłanki do pozytywnych ocen.

W Modelu ograniczono jednak zasadę „czarnej skrzynki", wprowadzając Minimalny Katalog Usług jako podstawowy, wymagany zestaw działań i usług, jakie muszą zostać zapewnione na rzecz każdego Uczestnika Projektu. Minimalny Katalog Usług obejmuje:

- usługi, czyli działania skierowane do wszystkich Uczestników, tj.:
  - a) dokonanie oceny potencjału Uczestników z punktu widzenia możliwości i barier w powrocie na rynek pracy,
  - b) przygotowanie wraz z Uczestnikiem Planu Kariery, zawierającego działania, jakie zostaną podjęte wobec uczestnika w celu jego aktywizacji,

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

c) poinformowanie wszystkich Uczestników o udziale w Pilotażu;

- standardy realizacji usług, czyli

a) przypisanie każdemu Uczestnikowi indywidualnego opiekuna i zapewnienie mu możliwości kontaktu z opiekunem w godzinach pracy Centrum Aktywizacji,

b) zapewnienie elastycznych form kontaktu (telefon, e-mail, poczta tradycyjna, wizyty osobiste),

c) bieżące rozpatrywanie skarg i zastrzeżeń zgłaszanych przez Uczestników Projektu,

d) udostępnianie i przekazywanie informacji na życzenie Uczestnikowi Projektu o jego postępach w Projekcie,

e) umożliwienie dostępu do stanowisk komputerowych w celu poszukiwania ofert pracy oraz napisania CV lub listu motywacyjnego.

Opinia respondentów – Partnerzy

Partnerzy byli w pełni zgodni co do celowości określenia Minimalnego Katalogu Usług, jak też zgodni byli, choć z pewnymi zastrzeżeniami, co do stosowania zasady „czarnej skrzynki" w odniesieniu do wszelkich pozostałych działań. Można jednak zauważyć, że część rozmówców z urzędów pracy nie miała świadomości, że MKU jest obowiązkowy (narzucony warunkami postępowania przetargowego i poszerzony w ofercie wykonawcy) i traktowała go jako część swobodnej oferty wykonawcy usługi:

Katalog był dobrowolny dla Operatora [PUP 6]

Minimalny katalog usług - nie chcieliśmy ograniczać bardzo Operatora na zasadzie, że musi przedstawić osobie bezrobotnej to, to i to, daliśmy im dowolność wyboru, żeby sprawdzić też, jaki pomysł ma Operator na aktywizację osób bezrobotnych, co im zaproponuje [PUP 4].

Myśmy tego minimalnego katalogu usług nie precyzowali [PUP 2]

Partnerzy zgodnie uważają, że pewne minimum standardów realizacji usług przez Operatora musi być określone, aby była pewność, że Uczestnik będzie miał opiekuna, który będzie się z nim kontaktował i czynnie działał na jego rzecz, musi mieć sporządzoną diagnozę oraz plan działania:

W komentarzach nt „czarnej skrzynki" i MKU zauważyć można następujące podejścia:

- to, co robi Operator nie różni się wiele od tego, co robi PUP, tyle że przy mniejszym obciążeniu doradcy (opiekuna) klienta *(Jeżeli chodzi o minimalny katalog usług to w zasadzie sprowadzał się wyłącznie do zredagowania planu kariery, u nas to się nazywa indywidualny plan działania[19]; Opracowanie planu kariery - to jest jak gdyby odpowiednik działającego w urzędzie indywidualnego planu działania. Trzeba to było jakoś inaczej nazwać. My nawet posługując się na roboczo nazwaliśmy to IPD. Te działania są tożsame z naszymi działaniami,*

[19] PUP 6

więc tutaj nie było jakiejkolwiek nowości, ale Operator musiał to wykonać, żeby poznać tych ludzi[20]*),*

- brak MKU spowodowałoby, że Operator już po pierwszej rozmowie zrezygnowałby z osób, których rokowania oceniłby jako szczególnie słabe *(Tak sobie to wyobrażam, że przychodzi 250 osób do jednego Operatora i nie ma minimalnego katalogu usług. Operator stwierdza, że mamy „zielonych" osób tyle, „żółtych" tyle i tyle, a „czerwonych zostawiamy"*[21]*. Jak przychodzi osoba, to po pierwszej rozmowie wiemy, że nic z tego nie będzie*[22]*),*
- Operator nie wykorzystał możliwości jakie daje „czarna skrzynka", podchodząc do działania biznesowo, a więc ograniczając kosztochłonne formy wsparcia *(Instytucja black boxu - której de facto nie było*[23]*; głównie skupiał on się na potencjale bezrobotnego i ewentualnie poradnictwa i warsztatów, wsparcia motywacyjnego*[24]*; organizowali szkolenia, ale tylko miękkie*[25]*)*
- możliwości działania jakie miał Operator były nieograniczone w stosunku do tego, czym dysponuje PUP i Operator czerpał z nich w sposób użyteczny dla Uczestników:

Plusem Operatora to były te dodatkowe bonusy którymi nie dysponuje urząd: możliwość zwrotu kosztów przejazdu, odpowiednio długi czas poświęcony bezrobotnym przez doradcę, centrum przyjazne dla mam z dziećmi, spotkania kawowe, pomoc w poprawianiu swojego wizerunku (możliwość sfinansowania pójścia do fryzjera, zrobienia makijażu), pomoc w zakupie jakiegoś ubrania, czy nawet pomoc w odpowiednim ubraniu się, żeby zrobić odpowiednie wrażenie, kiedy się idzie na rozmowę kwalifikacyjną, praca nad przygotowaniem dokumentów aplikacyjnych. My też to robimy, ale to było jakby spojrzenie z 'drugiej strony', bo często te osoby, które u nas miały przygotowane dokumenty aplikacyjne, pokazywały je w agencji i tam je dopracowywały biorąc pod uwagę oferty, które agencja im proponowała. Wiem też z opowiadania osób, które tam pracują, ale też to mówili bezrobotni, że często na pierwszy dzień pracy doradca od Operatora szedł z bezrobotnym, czyli było takie wsparcie trochę psychologiczne. Jest jeszcze na pewno jedna rzecz istotna. W przypadku urzędów ilość osób bezrobotnych, którymi zajmuje się jeden doradca klienta, to jest 200, 250 osób do 350, do 400 osób. Tutaj jeden doradca klienta miał do 50. Inaczej się pracuje, kiedy ma doradca klienta 10, czy 20 osób, czy nawet 30 osób. Nawet niech ma to 50 a inaczej kiedy ma 300. [PUP 2]

Nam często brakuje jako instytucji możliwości indywidualnego podejścia do każdego klienta. Zdarza się, że projekty wymagają ścieżki postępowania narzuconej z góry. Czyli na przykład osoba jeżeli chce iść na staż, musi wcześniej odbywać szkolenie z zakresu tego i tego, czyli każdy mechanicznie idzie na szkolenie, każdy mechanicznie idzie na staż. Nie ma takiej indywidualności w zakresie podejścia do człowieka, a coś takiego być powinno. [PUP 1]

[20] PUP 2
[21] kolory oznaczają profile bezrobotnych definiowane przez Operatora – szerzej opisane w dalszej części
[22] PUP 3
[23] PUP 3
[24] PUP 6
[25] PUP 4

Trzeba jednak zastrzec, że o możliwości dysponowania bonusami (o których mowa w wypowiedzi PUP 2) nie wspomina żaden inny przedstawiciel PUP, co może oznaczać, że nie były one równie intensywnie stosowane w każdym z centrów pracy Operatora.

Zdaniem Partnerów „czarna skrzynka" jest korzystna dla Operatora w tym znaczeniu, że „*to w jego interesie jest, żeby jak najwięcej osób zatrudnić, żeby zatrudnienie było wysokiej jakości*[26]", „*nie wtrącamy się w to, co robi Operator, bo on jest za to odpowiedzialny, za to będzie miał płacone*[27]". W intencji Partnerów również MKU, oprócz roli, jaką pełnił dla bezrobotnych, stanowił rozwiązanie korzystne dla Operatora, dawał bowiem szansę na uruchomienie pierwszej płatności pośredniej, mającej częściowo charakter zaliczki czy refundacji kosztów poniesionych na uruchomienie usługi. Jak stwierdzono:

> *nie ma u nas takich operatorów, którzy byliby w stanie na przykład przez rok aktywizować osobę, ponosić koszty po to, żeby otrzymać dopiero zapłatę, bo to ogromny kapitał musiałby być zaangażowany. W związku z tym szukaliśmy pewnej formy płatności za efekty, nie tylko za efekty końcowe, tylko efekty pośrednie na podstawie udowodnienia, że pewne działania wobec osoby zostały przeprowadzone. W związku z powyższym możemy zapłacić rodzaj zaliczki, który jest nazwany zapłatą za wykonanie usług początkowych. I uważam, że to był dobry pomysł, dobre rozwiązanie, ono nie zdemobilizowało Operatora, bo poziom kosztów płatnych za usługi podstawowe był tak zrobiony, żeby Operatorowi zwróciła się część kosztów, ale żeby nie spoczął na laurach i nie poprzestał na tym wynagrodzeniu.[WUP1]*

Opinie respondentów – Operator

Przedstawiciele Operatora, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym, również są zdecydowanie zgodni co do celowości określenia minimalnego katalogu usług, jak i co do zakresu katalogu wymaganego w pilotażu.

> *To z jednej strony pokazuje, że zrobiliśmy wszystko, że niczego nie pominęliśmy, tak, żeby potem nie było, że klient coś zarzuci, czy kontrola coś zarzuci. A zawsze możemy zrobić coś ponad. 'Ponad' zawożę swoim samochodem klienta na rozmowę kwalifikacyjną. Jest mnóstwo takich rzeczy, które nie są zapisane, a my je wykonujemy. Czyli minimum powinno być określone, bo daje to schemat pracy i daje gwarancję, że nie pominęłam żadnego elementu, który musi być wykonany. [Operator 2]*
>
> *Minimalny katalog powinien być na pewno określony, powinien istnieć, bo to jest rzecz, która obliguje wykonawcę do tego, żeby podjął pewne działania, które w wyobrażeniu zamawiającego mają zrealizować cel tego projektu, czyli doprowadzić te osoby do zatrudnienia. Myślę, że ten katalog został określony dobrze, to było dosyć zrównoważone. Gdybyśmy stworzyli ten katalog bardzo szczegółowo, określając wszystkie etapy, jakie mają się znaleźć na drodze do zatrudnienia określonej osoby, to tak naprawdę odbieramy przestrzeń Operatorowi na to, żeby*

[26] WUP2
[27] WUP1

on mógł zastosować swój model. Natomiast zbyt ogólne określenie, albo jego brak całkowity stwarzałby przestrzeń dla firm, które zupełnie nie są przygotowane do realizacji tego typu usług. [Operator 5]

Minimalny katalog usług jest potrzebny, zwłaszcza na etapie, na którym dzisiaj jest rynek usług aktywizacyjnych w Polsce, bo on tworzy pewne standardy. To też jest pewien sposób na zabezpieczenie zleceniodawcy. Z drugiej strony trzeba pamiętać o tym, że to operator ponosi ryzyko związane z realizacją Projektu, a nie zleceniodawca. 80% wynagrodzenia jest uzależnione od rezultatów, w związku z czym agencje powinny mieć swobodę, by dobierać metody, narzędzia do swoich działań. W przypadku projektu małopolskiego był minimalny katalog usług, on się odnosił do rzeczy zupełnie podstawowych, a my mieliśmy dużą swobodę, by działać według naszych metod. [Operator 1]

Co ważne, operator w swojej ofercie sam poszerzył Minimalny Katalog Usług[28], proponując każdemu Uczestnikowi tzw. pakiet powitalny (gadżety – kalendarze), a ponadto program lojalnościowy (różnego typu bonusy), co miało sprzyjać budowaniu relacji doradcy z Uczestnikiem. „Relacja" to jedno z kluczowych pojęć opisujących metodę działania Operatora – na niej opiera się praca z Uczestnikiem, motywowanie go, towarzyszenie mu w drodze powrotu na rynek pracy.

Dlatego też z punktu widzenia doradców kluczowe znaczenie ma praca nad diagnozą klienta i jego Planem Kariery – to jest etap budowania zaufania, nawiązywania relacji, odkrywania potencjału Uczestnika, ale też poznawanie jego ograniczeń. Planowanie działań zmierzających do powrotu na rynek pracy jest wspólnym zadaniem doradcy i Uczestnika. Doradcy stosują wspólne zasady prowadzenia rozmów diagnostycznych i doradczych, posługując się wypracowanym zestawem pytań, służącym weryfikacji sytuacji klienta, a jednocześnie jego gotowości do otwartości: *bo są też pytania takie, które niekoniecznie muszą być wygodne dla klienta*[29]*. W* dalszej pracy stosowane są schematy pracy oparte na narzędziach coachingowych, w które każdy doradca został wyposażony.

Plan wytycza ścieżkę dalszego postępowania. Traktowany jest przez doradców bardziej jako punkt odniesienia do oceny osiągniętego stanu niż jako sztywna ścieżka, jest więc żywym dokumentem, modyfikowanym w miarę upływu czasu. Impulsem do zmian mogą być nowe informacje, zgłoszone przez Uczestnika w miarę pogłębiania zaufania do doradcy, nowe informacje płynące z otoczenia, problemy z osiągnięciem zaplanowanych efektów lub szybsze ich osiąganie itp. To, co nie ulegało zmianie, to zaplanowana częstotliwość spotkań. Doradcy podkreślają, że spotkania z klientami odbywały się regularnie, w większości przypadków najrzadziej raz na tydzień, raz na dwa tygodnie.

W stosowanym modelu realizacji usług przyjęto system wewnętrznego profilowania czy segmentacji klientów:

- osoby ocenione jako najbardziej zbliżone do rynku pracy, wobec których nie potrzebne jest podejmowanie wielu działań, by uczynić ją gotową do podjęcia pracy oznaczano jako „zielone",

[28] punktowane w procesie oceny ofert
[29] Operator 5

- osoby wymagające przygotowania do rozmowy kwalifikacyjnej, zorganizowania życia osobistego – to osoby „żółte",
- osoby wyraźnie niezainteresowane podjęciem pracy, pracujący na czarno oraz osoby mające szczególne dodatkowe ograniczenia w podjęciu pracy oznaczano jako „czerwone".

W miarę postępów osoba „czerwona" stawała się „żółta" i w końcu „zielona". Zauważano jednak, że z przyczyn losowych (np. nagła choroba uczestnika lub członka rodziny) sytuacja może się odwrócić. Rolą doradcy jest dostrzec takie sytuacje i odpowiednio zareagować, korygując wcześniejszy plan działania.

Doradcy podkreślają znaczenie warunków wymaganych przez MKU (nazwanych tam standardami usług), a więc zapewnienia każdemu Uczestnikowi indywidualnego doradcy, elastycznego kontaktu z doradcą oraz dostępu do stanowisk komputerowych. Pracownicy Operatora wielokrotnie w czasie wywiadów zwracali uwagę, że ich praca odbywa się w o wiele większym komforcie niż praca w urzędach pracy, a to ze względu na nieporównywalnie mniejszą liczbę klientów przypadających na jednego doradcę. Operator zadeklarował, że jeden doradca będzie prowadził 60 uczestników i choć z powodu fluktuacji zatrudnienia nie zawsze udawało się dochować tej deklaracji, to i tak liczba klientów była niewielka w porównaniu z PUP.

Istotne było, zdaniem doradców, zapewnienie klientom kontaktu z doradcą nie tylko w godzinach pracy biura (zgodnie ze standardami), ale w każdej chwili w razie potrzeby: *dzwoni do mnie klientka w sobotę, ja ten telefon odbieram, wysyłam jej to, o co mnie prosi*[30] - to niewątpliwie, ich zdaniem, odróżnia pracę Operatora od pracy urzędu. Zgodnie z wymaganiami Uczestników zapewniono możliwość kontaktu z doradcą w każdy dogodny dla klienta sposób (telefon, mail, kontakt osobisty w Centrum, inne). Wszyscy mieli także zapewniony dostęp do stanowisk komputerowych, aczkolwiek można uznać, że ani dla bezrobotnych, ani dla doradców z Centrum nie stanowiło to szczególnego wymagania, ponieważ ten aspekt pracy Centrów nie był w zasadzie przez nikogo podnoszony, z jednym drobnym wyjątkiem – w jednym z Centrów tak opowiedziano o przygotowaniu Uczestników do korzystania z możliwości jakie stwarza technologia informatyczna:

> *Wzięliśmy sobie za punkt honoru, że osoby nauczą się aplikować przez Internet, więc przejście drogi od założenia poczty, obsługa tej poczty, odbiór, wysyłka. Monitorowanie stron, przeglądanie, niektórzy nie robili tego do tej pory w ogóle. Widzimy, że są osoby, które są zadowolone, że nauczyły się czegoś nowego i nawet jeżeli teraz się nie uda, to będą potrafiły pracować samodzielnie w ten sam sposób. [Operator 2]*

Planując i realizując działania zmierzające do uzyskania przez uczestników zatrudnienia doradcy korzystali z modelu wypracowanego przez Operatora na potrzeby złożonej przez firmę oferty, z wykorzystaniem jej wieloletnich doświadczeń w innych krajach europejskich. Korzystanie z modelu oznacza, że doradca na podstawie swojej wiedzy i doświadczenia podejmuje decyzję o tym, co zostanie zastosowane.

[30] Operator 2

my delegujemy nie tylko uprawnienia, ale też i odpowiedzialność, sukces tego procesu jest na poziomie doradcy, a rola managementu polega na tym, by stworzyć doradcom warunki do pracy. [Operator 1]

Ograniczeniem dla doradców są oczywiście koszty, tak więc ostateczna decyzja o uruchomieniu określonych działań jest konsultowana z kierownikiem Centrum.

Proponowane działania dostosowywane są do konkretnej sytuacji bezrobotnego, choć istnieje pewien zestaw działań w zasadzie oferowanych wszystkim. Są to spotkania warsztatowo-szkoleniowe dotyczące rynku pracy, sposobów jej poszukiwania, poruszania się na rynku pracy, także tego, jak należy zachowywać się w pracy, jak reagować na stres. To także praca nad przygotowaniem dokumentów aplikacyjnych, przygotowanie do rozmowy kwalifikacyjnej. Stosowano także elementy indywidualnej pracy doradczej, coachingowej nad motywacją Uczestników, poszukiwaniem przyczyn jej braku i stymulowaniu jej.

W opinii doradców najważniejszym elementem pracy z bezrobotnym jest towarzyszenie klientowi w sensie umownym – ustalanie działań, ocena postępów, weryfikacja planu, jak i w sensie dosłownym, np. w formie udziału doradcy w rozmowie kwalifikacyjnej, czy zawiezienie Uczestnika do pracodawcy, gdy ma on problem z dotarciem do niego.

Rozmówcy wymieniali szereg działań, które określali jako niestandardowe, a które mogli stosować w miarę potrzeby:

Zwrot kosztów biletu miesięcznego. Bo jeżeli osoba idzie do pracy, to ten pierwszy miesiąc jest takim miesiącem strategicznym. Nie mam jeszcze wypłaty, budżet domowy jest jaki jest i jak z niego nagle coś wygospodarować. No więc zakup tego biletu miesięcznego, przez pierwszy miesiąc, różnie bywało. Jak nie ma połączenia autobusem, tankuje klient paliwo, przynosi fakturę, my zwracamy pieniądze na tej podstawie. W innych biurach też bywało, że organizuje się transport dla kilku osób zbiorowy. [Operator 2]

W modelu usług Operatora zapewniona była możliwość uzyskania zwrotu kosztów dojazdu na spotkania w Centrum przez okres do 6 miesięcy, w praktyce, jak wynika z wypowiedzi przedstawicieli Operatora, w uzasadnionych przypadkach (np. wyjątkowe duże odległości) wypłacano je nawet przez rok. Zauważono jednak, że część klientów nie domagała się zwrotu kosztów, co pokazywało jej dobrą motywację do poszukiwania i podjęcia pracy.

Wśród niestandardowych działań wymieniano ponadto: zakup koszuli przed rozmową kwalifikacyjną, zakup innej niezbędnej odzieży, zajęcia z kosmetyczką, wspólne spotkania, śniadania poniedziałkowe, organizowanie różnych innych form kontaktu pomiędzy Uczestnikami w celu uświadomienia im podobieństw z sytuacją wielu innych osób i umożliwiania wzajemnego wsparcia, organizowanie kontaktu z osobami już pracującymi w celu pokazania, jaką drogę musiały przejść i jak muszą dziś funkcjonować, organizując opiekę nad dzieckiem i realizację codziennych obowiązków domowych. Nie jest to lista wyczerpująca, choć jednocześnie każdy z podanych przykładów mógł mieć incydentalne znaczenie, ważne jednak, że takie możliwości były i były stosowane. Jak to wyraził jeden z rozmówców:

Black box nie był ograniczony. Ograniczeniem była pomysłowość każdego doradcy. Było wyczucie potrzeby. Tego, że panu X potrzebna jest koszula, a ten pan potrzebuje zestaw do zadbania o higienę osobistą. [Operator 4]

Wspominano także o spotkaniach z pracownikami pomocy społecznej (w jednym Centrum – w odniesieniu do jednego ośrodka) w celu przedyskutowania planu działań wobec określonych klientów.

Zwraca więc uwagę, że Operator koncentrował się zdecydowanie na motywowaniu, stymulowaniu do działania, wzmocnieniu kompetencji miękkich.

Zasadniczo pracowaliśmy na postawach, natomiast bywały takie sytuacje, że o zatrudnieniu decydowały twarde kompetencje. To jest jeden z tych przykładów, kiedy współfinansowaliśmy z pracodawcą kurs operatora wózka widłowego. Ale zazwyczaj INGEUS się tym nie zajmuje. Odpowiednio poprowadzona relacja z pracodawcą powodowała, że on sam we własnym zakresie, jak była potrzeba, te kompetencje uzupełnił, a w zamian dostawał pracownika, który miał istotne dla niego cechy, najbardziej deficytowe jak się okazuje na rynku pracy, czyli chęć do pracy. [Operator 1]

Starano się także unikać stosowania instrumentów finansowych czy parafinansowych, które miałyby zachęcić pracodawców do zatrudniania Uczestników. Bywały przypadki, że przejmowano część obowiązków pracodawców wynikających z zatrudnienia pracownika (np. finansując badania czy kupując odzież ochronną), uważa się jednak, że takie sytuacje zagrażają trwałości zatrudnienia. Zdaniem Operatora rekomendowany kandydat, w pełni gotowy do podjęcia pracy, chętny i zmotywowany jest wystarczająco atrakcyjny dla pracodawcy i jego zatrudnienie jest wystarczającą korzyścią.

Konkluzje – opinia ewaluatora

Testowany Model zlecania usług aktywizacyjnych zakładał stosowanie przez Operatora zasady black box, gwarantując mu pełną swobodę w doborze instrumentów służących aktywizacji najbardziej adekwatnych do potrzeb Uczestników Projektu. Wymagany Minimalny Katalog Usług w żaden sposób nie naruszał zasady black box, nie ingerował bowiem w sposób aktywizacji, a jedynie porządkował początkowy etap realizacji wsparcia oraz określał faktycznie minimalne standardy realizacji usług. W warunkach rozwiniętego rynku usług aktywizacyjnych być może definiowanie takiego katalogu byłoby zbędne, określał on bowiem kwestie stanowiące powszechnie przyjęty standard usług aktywizacyjnych, jednak na obecnym etapie kształtowania tej usługi w Polsce należy uznać to za niezbędne. Rezygnacja z minimalnego katalogu mogłaby spowodować zaniżenie jakości usług przez mało doświadczonego operatora, a przez to do obniżenia ich skuteczności i efektywności.

Przyjęty w ocenianym Modelu wymagany katalog był odpowiedni z punktu widzenia zagwarantowania właściwych warunków korzystania przez bezrobotnych z usług, a także z punktu widzenia zapewnienia właściwego startu usług. Jeśli chodzi o usługi, nie ma podstaw do sugerowania poszerzenia zakresu katalogu. Można rozważać uszczegółowienie standardów poprzez określenie wymaganej liczby

doradców w stosunku do liczby klientów czy wymaganej liczby stanowisk komputerowych, badanie nie daje jednak ku temu podstaw. Wydaje się, że zdecydowanie lepszym podejściem jest ocenianie propozycji oferentów w tych zakresach w ramach postępowania na wyłonienie operatora. Operator, dążąc do maksymalizacji uzyskanego wynagrodzenia, będzie zainteresowany w podaniu wielkości gwarantujących osiągnięcie jak najwyższych wskaźników przy zachowaniu racjonalnych kosztów. Definiowanie szczegółowych wymagań zwiększa ryzyko kontraktu i może powodować, że operator będzie poszukiwał obniżenia kosztów w innej części kontraktu – np. kosztem pojemności black boxa.

Wprowadzenie MKU stworzyło także dogodną okoliczność zarówno dla Zamawiającego, jak i operatora, jeśli chodzi o możliwość zastosowania płatności początkowej, będącej jednocześnie płatnością za wykonanie diagnoz i Planów Kariery oraz za uruchomienie Projektu.

Zestawienie opinii przedstawicieli PUP i Operatora pokazuje pewne różnice w opiniach co do zawartości „czarnej skrzynki" – wg przedstawicieli PUP okazała się ona „pusta" lub przynajmniej tylko częściowo napełniona lub uchylona, wg pracowników operatora wypełniona była bogatą zawartością. Wydaje się jednak, że oceny te wynikają z innej filozofii działania, opartej o inną tradycję i doświadczenia. Z punktu widzenia PUP brak szkoleń zawodowych czy staży, oferowanie przede wszystkim działań miękkich i aktywnego towarzyszenia oznacza skromną ofertę. Z punktu widzenia Operatora najistotniejsze jest wzmocnienie bądź wywołanie i ustabilizowanie motywacji, chęci do podjęcia i wykonywania pracy, gotowości do zmiany. Oczywiście stosunkowo niski wskaźnik utrzymania zatrudnienia przez okres 6 miesięcy w odniesieniu do liczby skierowanych bezrobotnych może stawiać pod znakiem zapytania właściwość tego podejścia. W świetle dotychczasowych wyników badania można jednak stwierdzić, że znaczenie mają tu inne czynniki, takie jak zbyt długi okres koncentracji na pracy z klientem z pominięciem równoległej pracy z pracodawcami i ogólnie zbyt krótki okres realizacji Projektu.

5.3. Proces doboru i kierowania do Projektu

Ocena procesu selekcji i doboru osób bezrobotnych do udziału w Projekcie, w tym również mechanizmów zapewniających ich udział w procesie testowania.

1. Czy proces rekrutacji bezrobotnych do udziału w Pilotażu przebiegał efektywnie? Jak powinien zostać zorganizowany proces rekrutacji i kierowania osób bezrobotnych do Operatora niepublicznego, w szczególności w aspektach: dobrowolności lub obowiązku udziału, czasu trwania procesu rekrutacji, podziału ról między Operatora a służby publiczne?
2. Czy proces wymiany Uczestników Projektu przebiegał efektywnie? Jak powinien zostać zorganizowany ten proces, w szczególności, czy proces wymiany powinien być limitowany? Jeżeli tak, to jakie powinny być limity liczbowe i czasowe w tym zakresie?

Opis sytuacji

Proces rekrutacji Uczestników do Projektu składał się z trzech etapów:

1. Losowania bezrobotnych, spełniających założone kryteria.

   W wyniku losowania powstawała lista bezrobotnych, którzy byli zapraszani na spotkania informacyjne. Założono wylosowanie trzykrotności założonej liczby Uczestników Projektu licząc się z odmowami udziału w spotkaniach i odmowami udziału w Projekcie. Wszystkie wylosowane osoby otrzymywały z PUP wezwania na spotkania informacyjne, zawierające jednocześnie pouczenie o konsekwencji niestawienia się na to spotkanie (pozbawienie statusu bezrobotnego na okres min. 120 dni).

   Spotkania organizowane były przez PUP. Podczas spotkań Operator miał obowiązek przedstawić swoje zamierzenia jeśli chodzi o podejście do pracy z bezrobotnymi.

   Podczas spotkań bezrobotni decydujący się na udział w Projekcie podpisywali deklarację udziału. W przypadku gdyby liczba deklaracji była większa niż przewidziana liczba uczestników, wówczas PUP miał za zadanie wylosowanie uczestników. Pozostałe osoby tworzyły listę rezerwową;
2. Kierowania bezrobotnych do udziału w pilotażu
3. Wymiany Uczestników

   Dopuszczalne były wymiany Uczestników – poniżej przytoczono zapisy SIWZ na wyłonienie operatora:

   - *na wniosek Operatora – z powodu nieuczestniczenia przez Uczestnika Projektu w działaniach aktywizacyjnych; złożony w ciągu pierwszych 3 miesięcy od momentu*

przekazania osoby bezrobotnej do Pilotażu[31]; limit dla dokonywania wymiany osób wynosi 10% całkowitej liczby Uczestników Projektu w ramach danego PUP,

- *na wniosek Operatora – z innych obiektywnych przyczyn, to jest: śmierć Uczestnika Projektu, usprawiedliwiona nieobecność powyżej 90 dni Uczestnika Projektu, stan zdrowia Uczestnika Projektu, uniemożliwiający podjęcie oferowanej przez Operatora pracy (po 2-krotnym nieprzejściu przez bezrobotnego badań wstępnych przed podjęciem oferowanej przez Operatora pracy) – w ciągu pierwszych 12 miesięcy trwania Pilotażu[32],*
- *na wniosek Operatora – w przypadku zadeklarowania przez Uczestnika Projektu chęci rozpoczęcia działalności gospodarczej, w wyniku czego zostanie on skierowany do właściwego PUP, który zaoferuje mu pomoc w tym zakresie, w ramach dostępnych w PUP środków i narzędzi – przez cały okres trwania Pilotażu.*

Zasadność wniosku Operatora była weryfikowany w PUP.

Analiza procesu rekrutacji, przeprowadzona w końcu 2013 roku[33], pokazuje, że wszystkie etapy zostały wykonane zgodnie z założeniami, a całość działań została wykonana niezwykle sprawnie w bardzo ostrym reżimie czasowym: w spotkaniach, które odbyły się między 1 a 15 października 2013 roku, wzięło udział 2 321 osób, czyli 77,4% zaproszonych; 11,2% zaproszonych nie wzięło udziału z przyczyn nieusprawiedliwionych, pozostali z przyczyn usprawiedliwionych (podjęcie pracy, opieka nad dzieckiem i ciąża, deklaracja wyłączenia z rejestru bezrobotnych). W wyniku przeprowadzonych analiz autor raportu określił profil osoby, która „unikała" udziału w spotkaniach (nieobecność bez usprawiedliwienia): mężczyzna, osoba młoda, o niskim poziomie wykształcenia oraz pozostająca stosunkowo krótko bez pracy (od 1 do 3 lat).

Podczas spotkań 92,5% ich uczestników podpisało deklarację udziału i zgodę na przetwarzanie danych osobowych. Jak dalej podano:

- *„72 osoby (3,1%) podpisały deklarację, ale nie wyraziły zgody na przetwarzanie danych osobowych, co skutkowało brakiem możliwości udziału w Projekcie,*
- *67 osób (2,9%) nie podpisało deklaracji z powodów uzasadnionych,*
- *36 osób (1,6%) nie podpisało deklaracji z powodów nieuzasadnionych.[34]*

Ponadto 3 osoby podpisały deklarację i zgodę na przetwarzanie danych, mimo że nie uczestniczyły w spotkaniu informacyjnym. Osoby te były zaproszone na spotkania, jednak ze względów losowych nie mogły w nich uczestniczyć. Osoby te zgłosiły się do PUP w innym terminie, na którym indywidualnie zostały poinformowane o możliwości udziału w Projekcie." [35]

[31] Pod uwagę brany jest termin zgłoszenia wniosku przez Operatora
[32] Pod uwagę brany jest termin zgłoszenia wniosku przez Operatora
[33] Raport podsumowujący proces rekrutacji uczestników projektu pt. „Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych", Jacek Liwiński, 12.2013
[34] Uwaga: Odsetki nie sumują się do 100,0% ze względu na zaokrąglenia.
[35] Raport podsumowujący proces rekrutacji uczestników projektu pt. „Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych", Jacek Liwiński, 12.2013

Analiza odmów udziału w Projekcie pokazała na istnienie niepokojącego zjawiska, jakim jest wykorzystywanie pretekstu do odmowy udziału w działaniach aktywizacyjnych poprzez niewyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych, co pozwala uniknąć sankcji. Ten typ odmów dotyczy aż 80% wszystkich odmów. Co ciekawe, ten typ odmów występował jako jedyny w powiecie tarnowskim i jako jeden z wielu – w gorlickim. Pozostałe uzasadnienia motywowane są przyczynami analogicznymi do odmów udziału w spotkaniu – opieka nad dzieckiem, podjęcie pracy, zwolnienie lekarskie. Określenie profilu osoby, która odmawia udziału w Projekcie, okazało się niemożliwe.

Opinie respondentów – Partnerzy

Przedstawiciele PUP zgodnie stwierdzają, że proces doboru i kierowania bezrobotnych do udziału w Projekcie był zaplanowany i został zrealizowany właściwie: *„chyba lepiej nie można było [tego] zrobić niż zostało zrobione[36]",* niezależnie od wielkiego wysiłku organizacyjnego, jakiego wymagało to od pracowników PUP. Wyrażano zaskoczenie wręcz, że na spotkania stawiła się tak znacząca część wezwanych osób.

Oczywiście pracownicy PUP mają świadomość, że na gotowość do udziału w spotkaniach i następnie w Projekcie znaczący, jeśli nie decydujący wpływ miała możliwość zastosowania sankcji. Mają świadomość, że w sytuacji pełnej dobrowolności rekrutacja napotkałaby na poważne bariery. Generalnie jednak uważają, że dobrowolność nie była konieczna, a nawet nie była uzasadniona – najbardziej radykalnie wyraziła to jedna z rozmówczyń

> *Ja uważam, że osoba bezrobotna jest takim samym obywatelem Polski jak ja. Trzeba ponosić konsekwencje. Jak ja w pracy mam swoje zadania, to osoba bezrobotna ma za zadanie szukać pracy. Jak pojawia się opcja skorzystania ze wsparcia, które ma służyć podjęciu pracy przez bezrobotnego, to powinien być obowiązek udziału. [PUP 3]*

Udział operatora w realizacji spotkań w ocenie przedstawicieli PUP był zasadny i na odpowiednim poziomie, przedstawiciele Operatora nie tylko prezentowali założenia swojej oferty pomocy, ale także udzielali dodatkowych informacji po spotkaniach.

Jeśli chodzi o wymiany uczestników, to mocną stroną zaplanowanej procedury i zasad wg niektórych były klarowne kryteria wymiany, słabą zaś stroną to, że nowa osoba wchodząca do Projektu ma krótszy czas na aktywizację, a więc mniejsze szanse na podjęcie zatrudnienia. Zdaniem przedstawicieli PUP wymiany przebiegały sprawnie, nie wywołując negatywnych skutków dla Operatora.

Większość rozmówców uznała zasady wymiany za właściwe i nie wymagające żadnych zmian, natomiast jedna z osób uważa, że nie należy umożliwiać wymian:

> *Operator był uświadomiony, że to nie jest prosta grupa, Operator wiedział, że jak powie, że ta osoba ma przyjść na spotkanie, to ona może nie przyjść. Miał dokonać wszelkich możliwych starań by ta osoba przyszła, wiedząc o tym Operator składał ofertę i napisał, że jest w stanie dojechać do miejscowości i spotkać się indywidualnie, jeżeli ta osoba nie dojedzie. Ja bym w ogóle zrezygnowała z wymian. Operator aktywizuje dokładnie tak ja my. Jeśli Operator na*

[36] PUP 2

spotkaniu mówi, że nie ma ludzi, których nie można doprowadzić do zatrudnienia, to po co 10% limitu.[PUP 3]

Z kolei brak limitu wymian w ocenie rozmówców mógłby doprowadzić do sytuacji, w której Operator pracowałby wyłącznie z samymi chętnymi do podjęcia pracy bezrobotnymi, a to zafałszowałoby wyniki pilotażu.

Opinie respondentów – Operator

Przedstawiciele Operatora nie kwestionując losowego doboru uczestników jako pierwszego kroku, widzieliby potrzebę przed skierowaniem do Projektu weryfikacji wylosowanych osób pod względem ich zdolności i gotowości do podjęcia pracy. Chodzi przede wszystkim o wyeliminowanie osób, które z przyczyn zdrowotnych lub rodzinnych zdecydowanie nie są gotowe do podjęcia pracy. Trudno tu o wskazanie jednoznacznego zestawu kryteriów selekcji, każdy z rozmówców wyrażał to nieco inaczej, niektórzy poprzestawali na kwestiach zdrowotnych, inni dochodzili do pracy w szarej strefie i wynikającego stąd braku zainteresowania aktywizacją.

Udział przedstawicieli Operatora w spotkaniach informacyjnych wszyscy zgodnie oceniają jako bardzo wartościowy, niezbędny wręcz dla powodzenia przedsięwzięcia

Bardzo dobrze, że Operator ma szansę w tym uczestniczyć. Po pierwsze mamy szansę poznać osoby, które przyjdą do Projektu. Mamy szansę skonfrontować się z wątpliwościami, wziąć je pod uwagę w działaniach aktywizacyjnych. To jest bardzo dobra inicjatywa, my się bardzo cieszymy, że to była część modelu i że dano nam w tym uczestniczyć. Chociaż to też było czasochłonne, bo to był też intensywny okres poprzedzający bezpośrednio uruchomienie centrów. To jest bardzo ważne, bo osoby bezrobotne przychodzą na te spotkania z ugruntowanym stereotypem. Wielu brało udział w szkoleniach, kursach i to się nie przekłada na ich zdolności zatrudnieniowe. Widzą korzyść dla firmy, która podejmuje te działania, a niekoniecznie dla nich. To jest moment dla nas, kiedy możemy ich skonfrontować z trochę inną rzeczywistością. [Operator 1]

Doświadczenie z realizacji Projektu, w tym w szczególności skonfrontowanie się doradców Operatora z realiami, w których niemała część bezrobotnych z różnych powodów unika aktywizacji, sprawia, że w ich ocenie zbyt duży nacisk w prezentacjach Operatora był położony na korzyści Uczestników, a zbyt mały (jeśli w ogóle) na obowiązki.

natomiast nasza refleksja na przyszłość jest taka, że trzeba pokazać również obowiązki i bardzo mocno je podkreślić. Pokazać tym osobom, że to jest miejsce, w którym albo decydujemy się podążać razem w kierunku uzyskania zatrudnienia, albo nie. Jeśli ktoś nie jest zainteresowany podjęciem pracy i cokolwiek się tutaj nie zaoferuje po prostu nie będzie tutaj przychodził, albo będzie przychodził na co drugie wezwanie, tylko po to żeby omijać procedurę, to niech się nie decyduje [Operator 4]

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Inna refleksja odnosząca się do treści przekazywanych na spotkaniach przez przedstawicieli Operatora dotyczy składania zbyt daleko idących obietnic, o czym wspominał też, patrząc od drugiej strony, cytowany niżej przedstawiciel PUP:

> *spotykaliśmy się z zarzutami, że 'obiecywaliście'…. Na pewno nie można mówić czegoś takiego, że z nami znajdziecie pracę. Trzeba to zastąpić jakimś innym wyrażeniem - zrobimy wszystko, żeby w jak najkrótszym czasie przymierzyć się do podjęcia zatrudnienia. Czas pokazał, że nie każdemu się to udaje, więc żeby nie było rozgoryczenia, jakie dziś widzimy u osób, które naprawdę chcą, a my nie jesteśmy w stanie im pomóc, bo osoba jest przygotowana, może wejść, a nie ma miejsca pracy. [Operator 4]*

Niezależnie od wyrażanej przez przedstawicieli Operatora chęci doboru uczestników „gotowych do podjęcia pracy", o czym była wcześniej mowa, w zasadzie są oni zgodni co do celowości czy wręcz niezbędności stosowania sankcji wobec osób. Doradcy mają świadomość, że Projekt realizowany jest w określonych warunkach prawnych, że możliwość skorzystania z oferty operatora stanowi poważną ofertę wsparcia dla bezrobotnego ze strony urzędu pracy, która musi być warunkowana sankcją. Uważają jednak, że wyeliminowanie na wstępie niektórych kategorii zmniejszy skalę stosowania sankcji.

Proces wymiany uznawany jest za przejrzysty i logiczny, a także sprawnie działający, choć w jednym centrum uznano, że trwał zbyt długo. Doradcy są świadomi procedur administracyjnych w urzędach pracy, uważają jednak, że niektóre etapy procedury mogłyby zostać skrócone lub wręcz wyeliminowane i że przydatna byłaby bliższa współpraca PUP z Operatorem w zakresie weryfikacji zgłoszenia Operatora. Fakt zastosowania limitów wymian na wniosek Operatora nie budzi zastrzeżeń: *Ja rozumiem, że Urząd Pracy musi się zabezpieczyć przed takimi sytuacjami, że operator przymusi klienta do rezygnacji, bo uzna go za osobę z niską możliwością do pracy. To zabezpieczenie musi być. Nie można założyć uczciwości, jakieś regulacje powinny być*[37], choć wszyscy postulowaliby zwiększenie tego limitu.

W kontekście rozmowy o wymianie i jej limitach powracała kwestia kierowania do Projektu osób gotowych do podjęcia pracy, sankcji, ale też systemowych rozwiązań dotyczących rejestrowania się w PUP przez osoby faktycznie nie gotowe do podjęcia pracy, a zainteresowane wyłącznie opłaceniem składki ubezpieczenia zdrowotnego. Takie osoby świadomie i z premedytacją stosują uniki w angażowaniu się do działań projektowych, jednocześnie unikając sankcji, choć niekiedy w końcu podpisując rezygnację z udziału. Część osób w celu potwierdzenia swojej niezdolności do pracy z powodu choroby (faktycznej lub nie) dostarczała zwolnienia lekarskie na dwa miesiące (dłuższe pozbawiałoby statusu bezrobotnego) i tak kilka razy z małymi przerwami pomiędzy kolejnymi zwolnieniami. Uniemożliwiało to podjęcie działań aktywizacyjnych wobec takiej osoby, nie dawało możliwości wymiany, a jednocześnie zmniejszało szansę Operatora na osiągnięcie zakładanych wskaźników. Zdarzały się także przypadki osób, które już po skierowaniu do pracy nie uzyskiwały wymaganych zaświadczeń dopuszczających do jej wykonywania. Dodatkowym problemem w jednym z powiatów okazała się dość znacząca grupa osób pracujących za granicą.

[37] Operator 3

Konkluzje – opinia ewaluatora

Proces rekrutacji bezrobotnych do pilotażu zorganizowany został doskonale i przebiegał niezwykle sprawnie. Trudno odmówić wyrazów uznania dla wszystkich odpowiedzialnych za jego przebieg, w tym w szczególności dla pracowników powiatowych urzędów pracy. Przeprowadzone badanie prowadzi do wniosku, że był to modelowy sposób działania, a więc nie należy w nim wprowadzać zmian. Aczkolwiek niewątpliwie w optymalnych warunkach należałoby zapewnić na jego realizację nieco więcej czasu po to, by zmniejszyć obciążenie pracowników zaangażowanych w to zadanie. Podział ról pomiędzy służby zatrudnienia i Operatora był także właściwy i należy go utrzymać. Do Operatora będzie należało wyciągnięcie wniosków z pewnych popełnionych przez jego przedstawicieli błędów – składania zbyt daleko idących deklaracji, zbyt słaby akcent na obowiązki bezrobotnych. W sytuacji pojawiania się innego Operatora warto uświadomić mu, jakie przesłania powinny płynąć z jego prezentacji.

Proponowane przez Operatora wprowadzenie mechanizmów preselekcji uczestników pod względem ich gotowości do podjęcia zatrudnienia nie są zasadne w świetle zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – wszystkie osoby bezrobotne zarejestrowane w urzędach pracy muszą być uznane za zdolne i gotowe do podjęcia pracy. Fakt, że tak nie jest wynika z wad prawnych i powinno to zostać uregulowane systemowo.

Oferta udziału w Projekcie aktywizacyjnym jest „inną propozycją wsparcia" ze strony urzędu pracy i powinna być tak traktowana ze wszystkimi jej konsekwencjami, w tym także ewentualnymi sankcjami z tytułu odmowy lub przerwania udziału.

Proces wymiany Uczestników został zorganizowany prawidłowo. Zasadniczo przebiegał on efektywnie, choć niewątpliwie z punktu widzenia Operatora byłoby pożądane, gdyby przebiegał szybciej. Z tego względu warto rozważyć zmniejszenie stopnia jego formalizacji, dając możliwość do odpowiednio wczesnego nawiązania kontaktów pracowników Operatora z urzędem pracy i podejmowania wspólnych działań na rzecz weryfikacji zainteresowania Uczestnika. Jest to o tyle możliwe, że większość urzędów pracy również wyrażała zainteresowanie włączeniem się w weryfikację na możliwie wczesnym etapie.

Limit wymian bezwzględnie musi być określony po to, by uniknąć sytuacji, w której Operator będzie wymieniał Uczestników tak długo, aż otrzyma wyłącznie osoby szczególnie pozytywnie nastawione do aktywizacji. Fakt, że obecny 10% limit okazał się w większości urzędów wystarczający, a w części nawet niewykorzystany, skłania do rekomendowania utrzymania go. Okres pierwszych trzech miesięcy, w których możliwa była wymiana na wniosek, jest właściwy z punktu widzenia szans na objęcie nowych osób pełnym zakresem usług.

5.4. Mechanizmy motywujące i sankcjonujące

Jakie sankcje były stosowane wobec Uczestników Projektu i w jakim trybie? Kto inicjował zastosowanie sankcji, a kto decydował o ich zastosowaniu i kto je realizował? Jak powinien wyglądać system sankcji dla bezrobotnych (Uczestników Projektu)? Jakie inne mechanizmy sankcjonujące lub motywujące powinny zostać zastosowane podczas realizacji tego typu działań?

Opracowując koncepcję Modelu zlecania usług aktywizacyjnych, uznano że odpowiednim mechanizmem motywującym bezrobotnych będzie już sam fakt otrzymania możliwości uczestnictwa w dedykowanym programie aktywizacji zawodowej. W Modelu wymieniono następujące mechanizmy motywujące:

- dostęp do dodatkowych form podnoszenia umiejętności i kwalifikacji proponowanych Uczestnikowi Projektu przez Operatora niepublicznego,
- różnego rodzaju bonusy zależne od oferty Operatora,
- możliwość dzielenia się doświadczeniem oraz wsparcie w grupach bezrobotnych znajdujących się w podobnej sytuacji życiowej, jaką jest pozostawanie przez dłuższy czas poza rynkiem pracy[38].

Jednym z założeń Modelu jest również motywowanie Uczestników Projektu do aktywnego udziału w realizowanych przez Operatora działaniach poprzez wykorzystanie pracy socjalnej i bezpośrednie kontakty pracowników jednostek pomocy społecznej z ich klientami, którzy jednocześnie zostali skierowani do Projektu. Model przewiduje w tym zakresie ścisłą współpracę PUP z OPS[39].

Wydaje się, że założenia te zostały poczynione niejako „na wyrost", gdyż zarówno Zamawiający, jak i partnerzy z PUP nie mają wpływu na faktyczną atrakcyjność oferowanego przez Operatora niepublicznego wsparcia, za wyjątkiem Minimalnego Katalogu Usług. O tym, że wskazane przez opracowujących nowatorskie narzędzie założenia nie do końca sprawdziły się świadczą:

- trudności napotykane przez Operatora w osiągnięciu wymaganej liczby aktywnych klientów (w niektórych lokalizacjach ok. 30% Uczestników Projektu już po procesie wymiany nie przejawiało zainteresowania udziałem w Projekcie[40]),
- widoczna konkurencja oferty PUP, szczególnie w odniesieniu do instrumentów stażowych i wsparcia procesu zatrudnienia, które były istotne zarówno dla osób bezrobotnych, jak i pracodawców oczekujących (przyzwyczajonych do) wsparcia w finansowaniu kosztów zatrudnienia nowego pracownika[41],
- traktowanie przez bezrobotnych skierowania do Operatora w kategoriach niesprawiedliwości lub kary.

[38] Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia, Express do zatrudnienia, 2013, str. 40
[39] Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia, Express do zatrudnienia, 2013, str. 135
[40] Operator 2
[41] PUP 6

Jak należy przypuszczać, opracowując tę część Modelu oparto się na założeniu, że osoby bezrobotne są wystarczająco zdeterminowane i gotowe do podjęcia pracy, co zgodne jest z definicją osoby bezrobotnej, jednak w wielu przypadkach dalekie od stanu faktycznego. Zaprezentowane podejście jest niezrozumiałe, gdyż powszechnie wiadomo o znacznej skali rejestracji w urzędach pracy osób, które nie są zainteresowane aktywizacją, nastawiając się na korzyści płynące z wpisu do rejestru bezrobocia, w tym przede wszystkim ubezpieczeniem zdrowotnym[42].

Podejście zastosowane przez Operatora niepublicznego opierało się na przekonaniu, że głównym czynnikiem w procesie poszukiwania pracy jest motywacja powiązana z wiarą w odniesienie końcowego sukcesu. Już sama konstrukcja indywidualnego planu kariery w pewien sposób wymuszała określenie terminu końcowego realizacji działań aktywizacyjnych, co ściśle powiązane jest z ostatecznym efektem realizacji wsparcia, tj. podjęciem zatrudnienia. Niemal wszyscy pracownicy Operatora zgodnie wskazują na motywację do poszukiwania pracy oraz determinację, jako aspekty różnicujące bezrobotnych, wpływające na ich końcowy sukces na rynku pracy[43]. Praktyka wdrożenia pilotażu potwierdziła w ich oczach, że to podejście jest właściwe, gdyż „znacznie lepiej radziły sobie osoby bezrobotne, które chciały chcieć"[44]. W opinii jednego z kierowników Centrum Pracy było to zbieżne z oczekiwaniami pracodawców: „…*bardzo często u pracodawcy słyszymy coś takiego: dajcie mi osobę, która chce pracować i ja ją tu nauczę wszystkiego*"[45].

> *Przede wszystkim chodzi o poziom motywacji takiej osoby. Jest kwestia pracy z takim klientem, żeby tę motywację budować i za to już odpowiadają doradcy. To jest jedno z kluczowych kryteriów, które decydują o powodzeniu. Oczywiście są też kryteria takie, jak poziom kompetencji twardych i miękkich. Te kompetencje miękkie są na chwilę obecną ważniejsze w naszym odczuciu w przypadku klientów, których my dostaliśmy w tym Projekcie, niż kompetencje twarde. To jest przede wszystkim zaangażowanie, odpowiedzialność, komunikatywność. [Operator 5]*

Co ciekawe, przedstawiciele publicznych służb zatrudnienia już nie tak jednoznacznie wypowiadali się na temat tych cech, które w ich opinii, przesądzają o sukcesie na rynku pracy. Tylko 2 z 6 rozmówców z tej grupy wskazało na determinację, konsekwentne dążenie do celu, zdecydowanie i „jasno określona chęć i potrzeba pójścia do pracy"[46], jako cechy istotnie przekładające się na sukces na rynku pracy. W tej grupie osób biorących udział w wywiadach przeważa przekonanie o znaczeniu cech

[42] Szacuje się, że skala tego zjawiska sięga nawet 30 – 40% wszystkich zarejestrowanych. Tego typu dane dostarczają prowadzone cyklicznie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. W raporcie „Badanie Ankietowe Rynku Pracy", Instytutu Ekonomicznego NBP (2013) stwierdzono, że 15% zarejestrowanych bezrobotnych nie poszukuje pracy. Do głównych przyczyn braku aktywności należy stan zdrowia, perspektywa zatrudnienia, potrzeba zdobycia określonych uprawnień lub certyfikatu.

[43] Tylko w jednym przypadku osoba udzielająca wywiadu wskazała w pierwszej kolejności na twarde kwalifikacje oraz wiek, a dopiero w dalszej kolejności motywację podkreślając, że jest to ważny czynnik sukcesu na rynku pracy

[44] Operator 4

[45] Operator 2

[46] PUP1

społeczno-demograficznych – wieku, płci oraz czasu pozostawania bez pracy czy kwalifikacji. Jest to w części zbieżne z założeniami Modelu, w którym po przeprowadzeniu analiz za dwa kluczowe czynniki determinujące sytuację bezrobotnych na rynku pracy uznano wiek i czas pozostawania w rejestrach PUP.

Aspekt motywacji jest na tyle ważny, że z punktu widzenia Operatora poziom motywacji powinien być weryfikowany jeszcze na etapie wyłaniania przez PUP osób skierowanych na działania aktywizacyjne. A przynajmniej, jeżeli to możliwe, należałoby dążyć do ograniczenia udziału w Projekcie osób, które z różnych względów nie mają motywacji do zmiany swojej sytuacji. Chodzi tu przede wszystkim o osoby pracujące w szarej strefie, samotnie wychowujących dzieci, przewlekle chorych – osób, dla których wartość bezrobocia weryfikowana jest przez pryzmat ubezpieczenia zdrowotnego[47]. Dwa z czterech profili bezrobotnych losowanych do Projektu zakładały występowanie problemów w obszarze motywacji (profil III – pomarańczowy i profil IV – czerwony)[48]. Pomimo tego, że profilowanie nie opierało się o identyfikację cech osobistych, a jedynie o założenie występowania ich kompilacji w powiązaniu z cechami profilowania (tj. wiek i czas pozostawania bez pracy), to jednak Operator bazując na opisie Modelu powinien spodziewać się i kalkulować sytuacje, w której potencjalni klienci Centrum będą charakteryzować się bardzo niskim poziomem motywacji do działania w kierunku zmiany swojej sytuacji. Chociaż nie analizowano przyczyn niskiego poziomu motywacji (do których może np. należeć podjęcie nielegalnej pracy, dla której oferta Projektu nie jest konkurencyjna) postulaty wskazywane przez przedstawicieli Operatora mają jedynie uzasadnienie ekonomiczne związane z potrzebą poniesienia większych nakładów na przywrócenie na rynek pracy osób z niskim poziomem motywacji.

Głównym celem działań doradców było wytworzenie odpowiedniego poziomu motywacji i podejmowanie indywidualnie dobranych instrumentów utrzymania lub zwiększania motywacji do działania.

> *To jest jedna z kluczowych kompetencji doradcy, on musi być osobą, która z jednej strony prowadzi pracę doradczą z klientem na poziomie tworzenia motywacji, budowania jej, urealnienia jego miejsca na rynku pracy. A z drugiej strony musi być sprzedawcą, który sprzedaje klientowi jakąś wizję. [Operator 5]*

Oprócz działań opartych na relacji doradca – klient skutkujących wysoką intensywnością kontaktów bezpośrednich - indywidualnych spotkań oraz pośrednich (telefon, mail), organizowano liczne szkolenia ukierunkowane na kształtowanie umiejętności miękkich oraz samoocenę. Zdecydowanie był to najważniejszy element „black box". Świadczy o tym wypowiedź jednego z pracowników Operatora, której wtórują głosy pozostałych:

> *Przede wszystkim szkolenia. Bardzo dużo szkoleń, bardzo mocno wzmacniających samoocenę. To było bardzo ważne. Często działanie przez klientów nie było podejmowane dlatego, że nie wierzyli w siebie. [Operator 2]*

[47] Operator 1, Operator 4
[48] Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia, Express do zatrudnienia, 2013, str. 15.

A jeżeli mieliśmy taką osobę, o której już na początku wiedzieliśmy, że głównym problemem, główną barierą jest całkowity brak motywacji, to nie było sensu pracować z tą osobą nad tym, żeby chodziła do firm, czy dzwoniła, wykonywała telefony […] tylko dla takiej osoby były dopasowywane inne narzędzia. Przede wszystkim wypracowanie motywacji. Zrozumienia tego jaką wartość może mieć praca. [Operator 4]

Przeprowadzane rozmowy motywacyjne dotyczyły nie tylko okresu przygotowania do podjęcia pracy, ale również stosowane były przez cały czas realizacji pilotażu. Czasem na zasadach interwencji, o którą prosił pracodawca w związku z zachowaniem osób skierowanych przez Centrum, które podjęły pracę:

Tu potrzebne jest ogromne wyczulenie, żeby żadnej strony tak naprawdę nie urazić, ale największą moc mamy wobec klienta, z którym musimy rozmawiać: 'słuchaj, być może szef zmienił ci zakres obowiązków, ale chce sprawdzić czy ty sobie poradzisz? Nie dlatego, że chce cię wykorzystać, ale dlatego, że chce sprawdzić czy sobie poradzisz? Na jak wiele na przykład może potem liczyć z twojej strony' To np. wydawałoby się błahostką, ale jeżeli mówię o dyscyplinie pracy - chłopak miał być na 7-mą, a przychodzi sobie o wpół do 8-mej - trzeba z nim porozmawiać, gdzie jest jego miejsce w firmie. [Operator 2]

Dążenie do pobudzenia własnej aktywności opartej na internalizacji pracy jako wartości wspierane było innymi mechanizmami, które miały charakter wzmacniający. Przedstawiciel Operatora wskazuje na poszerzenie Minimalnego Katalogu Usługi (w ramach black box) o pakiety powitalne (zestaw materiałów i gadżetów projektowych), a także program lojalnościowy, czy wspomniane wcześniej śniadania poniedziałkowe[49]. Część z działań ukierunkowanych na wzrost i utrzymanie odpowiedniego poziomu motywacji, dobieranych było indywidualnie, w zależności od potrzeb i bieżącej sytuacji klienta. Do tego typu mechanizmów zaliczyć można zwrot kosztów dojazdów na spotkania i do pracy, „podwożenie" przez doradcę, dojazd do klienta, wysoka dostępność – np. stały kontakt telefoniczny (bez względu na godziny pracy i dzień tygodnia). Przybierało to formę umowy (np. jeżeli klient nawiąże określoną liczbę kontaktów z pracodawcami otrzyma w nagrodę wizytę u kosmetyczki lub fryzjera).

Warto zwrócić uwagę jeszcze na jeden aspekt – działania podejmowane przez silnie zmotywowany, dążący do sukcesu personel Operatora, wiara w końcowy sukces bez wątpienia również wzmacniały aktywną postawę Uczestników Projektu. Pomocna w motywowaniu Uczestników Projektu była sama konstrukcja Modelu i zasady jego funkcjonowania. Argumentem wykorzystywanym przez doradców był nawet sposób rozliczania za efekty, co przekonywało klientów Centrum, że realizowane przez Operatora działania nie mają zostać „odfajkowane", ale prowadzić do celu jakim jest zatrudnienie. Założenia zawarte w dokumencie opisującym Model dotyczące silnego oddziaływania Operatora niepublicznego na motywację zostały zrealizowane dzięki przyjętej przez Ingeus metodzie intensywnej pracy ukierunkowanej na aktywność i samodzielność osób bezrobotnych. Podsumowaniem

[49] Operator 5

skuteczności zastosowanych instrumentów motywacyjnych może być wypowiedź jednego z pracowników urzędu pracy, zaangażowanego w realizację Pilotażu:

> *Na pewno praca z klientem na zasadzie doradztwa zawodowego, które prowadzili przez pierwsze miesiące pracy. Bo teraz osoby jak przychodziły do nas, to były bardziej zmotywowane i bardziej chętne do podjęcia jakiejkolwiek współpracy. To nasi doradcy klienta mówili, że z osobami, które są w Projekcie, zupełnie inaczej się współpracuje, są bardziej zmotywowane, chętne. [PUP 4]*

Mechanizmy sankcyjne

W Modelu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych wyróżnia się dwie kategorie mechanizmów sankcjonujących uzależnione od instytucji, która ma prawo do ich zastosowania:

- sankcje pozostające w gestii powiatowego urzędu pracy:
  - wykreślenie z rejestru bezrobotnych,
- sankcje pozostające w gestii ośrodka pomocy społecznej:
  - skrócenie okresu / zawieszenie /wstrzymanie wypłacania zasiłku socjalnego,
  - zmniejszenie wysokości zasiłku socjalnego.

Sankcje stosowane przez PUP

Zgodnie z założeniami PUP ma prawo do zastosowania art. 33, ust. 4, pkt. 4 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, czyli wykreślenia z rejestru bezrobotnego w przypadku, gdy:

- nie stawi się on na spotkanie informacyjne, pomimo dostarczonego wezwania,
- stawi się na spotkanie informacyjne, ale nie podpisze deklaracji, tym samym nie przystąpi do Projektu bez uzasadnionej przyczyny,
- podpisze deklarację, jednak nie uczestniczy w działaniach aktywizacyjnych, w wyniku czego Operator składa wniosek o wymianę Uczestnika,
- podpisze deklarację i przystąpi do udziału w pilotażu, a następnie zrezygnuje z udziału w nim w trakcie jego trwania, bez podania przyczyn.

We wszystkich wyżej wymienionych przypadkach powiatowy urząd pracy powinien podjąć działania sankcjonujące zgodnie z obowiązującymi procedurami w tym zakresie[50]. Bezrobotni każdorazowo, zarówno na etapie rekrutacji przez PUP, jak i działań podejmowanych przez Operatora, byli informowani o możliwości zastosowania mechanizmu sankcji i o rodzaju tej sankcji.

Wzór deklaracji udziału w Projekcie zawierał również zgodę na przetwarzanie danych osobowych, którą bezrobotny podpisywał niezależnie od chęci udziału w pilotażu. Przy czym niewyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych skutkowało brakiem możliwości wzięcia udziału w Projekcie, a jednocześnie nie stanowiło przesłanki do uruchomienia procedury sankcyjnej[51]. Te założenia Modelu stały się „wytrychem" dla bezrobotnych odmawiających wzięcia udziału w Projekcie. Szczególnie

[50] Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia, Express do zatrudnienia, 2013, str. 38
[51] Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia, Express do zatrudnienia, 2013, str.34

stosowano ten wybieg w PUP w Tarnowie, gdzie zanotowano największą liczbę takich przypadków (w powiecie tarnowskim 61 na 72 – pozostałe dotyczyły powiatu gorlickiego)[52].

Zgodnie z ustaloną procedurą w większości przypadków zastosowanie sankcji inicjowane było przez Operatora, który zgłaszał występowanie jednego z uzgodnionych w Modelu przypadków, przy czym wymagano udokumentowania ich wystąpienia. Następnie PUP wzywał osobę bezrobotną celem wyjaśnienia sytuacji. Można powiedzieć, że przyjętą przez PUP zasadą było natychmiastowe zastosowanie sankcji w przypadku niezgłoszenia się na wezwanie związane ze spotkaniem informacyjno-rekrutacyjnym. Rezygnacje z Projektu były natomiast szczegółowo weryfikowane, a PUP podejmował próby zmotywowania bezrobotnego do uczestnictwa w działaniach aktywizacyjnych. Po „wysłuchaniu" relacji obu stron podejmowana była decyzja dotycząca zastosowania sankcji. Na tym gruncie zanotowano również nieporozumienia pomiędzy Operatorem a PUP. Wynikało to z faktu, że informacje przekazywane przez bezrobotnego Operatorowi dotyczące powodów odmowy udziału lub aktywizacji nie pokrywały się z relacją przekazywaną pracownikom Powiatowego Urzędu Pracy[53]. Z rozmów prowadzonych z pracownikami Centrum Pracy wynika, że także w ich przypadku mechanizmy sankcjonujące stosowane były ze szczególną ostrożnością. Starano się w pierwszej kolejności wyjaśnić przyczyny bierności w podejmowaniu działań aktywizacyjnych, organizowano dodatkowe spotkania i rozmowy z klientami. Czasem, pomimo wystąpienia przesłanek uruchomienia działań skutkujących wykreśleniem z ewidencji bezrobotnych, Operator nie decydował się na zastosowanie tak dotkliwej dla klienta kary:

> *Są zapytania, czy osoba się zgłasza, czy przychodzi. Zdarzały się problemy zdrowotne, więc tu się czynnik ludzki włącza zawsze, empatia, bo jeżeli mam klientkę, która tak naprawdę nie powinna trafić do Projektu, bo ona oczekuje na wymianę stawu biodrowego, to co? Jak przekażę informację, że ona się nie zgłasza na spotkania, to tak naprawdę odbieram jej możliwość leczenia się. Jest możliwość, że jeżeli traci status osoby bezrobotnej, to przechodzi pod opiekę społeczną, ale to jest tylko 3 miesiące, a co po 3 miesiącach? Więc jeżeli widzimy takie sytuacje, to działamy tak, żeby w jak najmniejszym stopniu zaszkodzić osobie, natomiast jeżeli widzimy, że to są kombinacje, to działamy zgodnie z procedurą. [Operator 2]*

Podobnych do powyżej przedstawionej sytuacji było znacznie więcej. Rozmówcy wywiadów indywidualnych wskazują na osoby pracujące na czarno, osoby które posiadają chore dzieci, dla których brak ubezpieczenia wiązał się z koniecznością ponoszenia dodatkowych opłat, bądź matki samotnie wychowujące dzieci, które ze względu na ich wiek nie mogły (i nie chciały) podjąć się płatnego zajęcia[54]. Dodatkowym utrudnieniem w motywowaniu osób do udziału w Projekcie były benefity uzyskiwane z różnego rodzaju źródeł, przede wszystkim w ramach systemu pomocy społecznej, których pewność, a niejednokrotnie wysokość przemawiały za utrzymaniem istniejącego

[52] Por. Raport podsumowujący proces rekrutacji uczestników projektu pt. „Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych", Warszawa 2013, str. 27
[53] Operator 4
[54] Operator 3

status quo, gdyż z ekonomicznego punktu widzenia udział w Projekcie, podjęcie pracy było po prostu „nieopłacalne".

> *Jeżeli Operator nam zgłaszał, że osoba nie uczestniczy w zajęciach, myśmy osobę wzywali i wyjaśnialiśmy, czy osoba to potwierdza, czy nie potwierdza? Z reguły było tak, że oczywiście osoba to potwierdzała i wtedy prosta była ścieżka, czyli w efekcie my tę osobę wykreślaliśmy z ewidencji i w zależności od tego, które to jest wykreślenie to taki jest czas pozostawania poza rejestrem. Było często też tak i to była dość znacząca grupa osób, że sami składali u Operatora oświadczenia, że nie chcą uczestniczyć w działaniach aktywizacyjnych. Te oświadczenia zawierały pouczenie, że w przypadku kiedy nie chce uczestniczyć, urząd zastosuje sankcje. Więc osoba miała wiedzę o tym i pomimo tej sankcji składała takie oświadczenie. [PUP 2]*

Stosowanie procedury sankcji było ściśle powiązane z limitem wymiany określonym w Modelu. Jeden z pracowników Operatora przyznaje, że po przekroczeniu tego limitu, nie widząc sensu w podejmowaniu działań, które nie przyniosą Operatorowi żadnych korzyści, gdyż na miejsce skreślonej osoby nie można było już kierować następnych bezrobotnych, zaniechano działań związanych z wyjaśnianiem całej sytuacji i przekazywaniem informacji do PUP. Należy przypuszczać, że wiązało się to także z wymaganym w tym przypadku zaangażowaniem personelu Operatora w wyjaśnianie przyczyn podjęcia decyzji o zastosowaniu sankcji oraz dokumentowaniem działań podjętych wobec osoby, która nie stawiała się na spotkanie bądź odmówiła wzięcia udziału w Pilotażu. Sytuacja uległa zmianie, gdy w ramach wspólnie podejmowanych działań pracownicy Powiatowego Urzędu Pracy zamiast sankcji zaczęli stosować działania ukierunkowane na wzbudzenie motywacji uczestnictwa w Projekcie (poprzez wezwanie i przeprowadzenie rozmowy). Tym bardziej, że zaczęły one przynosić pożądane skutki[55].

Problem ze stosowaniem sankcji przewidzianych w modelu ma miejsce w przypadku, gdy osoba uczestnicząca w Projekcie już nie ma statusu osoby bezrobotnej (bez względu na przyczyny), a nadal pozostaje Uczestnikiem Projektu, a zatem nie podlega wymianie zgodnie z przyjętą procedurą. Sytuacja taka była możliwa, gdy np. jak to miało miejsce w jednym z PUP, bezrobotny uczestniczący w Pilotażu nadal był wzywany do PUP w związku z różnymi działaniami aktywizacyjnymi:

> *Urząd pracy X, mimo tego, że osoba była w projekcie, wyznaczał jej terminy do siebie i wystarczyło, że osoba na przykład nie zgłosiła się na termin, to traciła status osoby bezrobotnej, ale dalej była z nami, dalej z nami pracowała, to jest pozytywny układ, natomiast nie zrobimy nic, gdy ona straci status w urzędzie pracy, nie chce się z nami kontaktować, nie odbiera poczty, korespondencji, bo to jest procedura i my też mamy ręce związane. [Operator 2]*

Usprawnienia sankcji PUP

Z rozmów przeprowadzonych zarówno z przedstawicielami Operatora, jak i pracownikami Powiatowych Urzędów Pracy wynika, że mechanizmy sankcjonowania zostały oparte o jedyne możliwe w porządku

[55] Operator 3

prawnym rozwiązania. Zauważono, że stosowanie sankcji ma charakter mocno sformalizowany, pozbawiony empatii, która jest charakterystyczna dla pracowników Operatora. Jest to pochodna znacznie mocniejszej więzi i relacji, na jakie nastawione były działania zaproponowane przez Ingeus. U podstaw takiego stanowiska leży przekonanie o dobrowolności rejestracji w urzędzie pracy, bowiem *„jeśli ktoś się decyduje być bezrobotnym, to po to, żeby być tutaj aktywizowanym i uważam, że nie ma przepros"*[56]. W rozmowach z przedstawicielami PUP nie pojawiają się wątpliwości dotyczące stosowania sankcji ze względu na ich, jak to nazwał jeden z rozmówców Operatora, „moralny" charakter. Obie grupy rozmówców nie zaproponowały innych rozwiązań dotyczących sankcji za uchylanie się od udziału w Projekcie lub w działaniach aktywizacyjnych. Jedynie personel Operatora wskazywał na czasochłonność stosowanej procedury i postulował jej przyspieszenie, co mogło mieć istotne znaczenie dla procesu wymiany i podjęcia działań aktywizujących osoby nowowprowadzone do Projektu, tak by możliwe było osiągnięcie efektu zatrudnieniowego na zadanym poziomie, w dosyć ściśle określonym czasie, który pozostał do zakończenia pilotażu.

> *Aby to zgłoszenie sankcyjne dokonać, musieliśmy wysłać dwa wezwania, na każde wezwanie musiało upłynąć przynajmniej do dwóch tygodni od momentu doręczenia, i to bardzo mocno wydłużało działania. Bo jeśli ktoś nie przyszedł na pierwsze wezwanie, to trzeba było wysłać drugi list za dwa tygodnie, więc w sumie ponad miesiąc na uzyskanie dwóch papierów, które mogliśmy wykorzystać w kontakcie z urzędem pracy. Wydaje mi się, że skrócenie tego czasu lub zdynamizowanie procesu byłoby czynnikiem korzystnym. [Operator 4]*

Z pewnością zastosowanie sankcji w procesie rekrutacji mogło przyczynić się do blisko 80% frekwencji osób wylosowanych na spotkaniach informacyjnych[57]. Zwrócono jednocześnie uwagę na potencjał wysokiej skuteczności motywatora, jakim było roztoczenie wizji korzyści z udziału w aktywizacji zawodowej przy użyciu Modelu. Zastosowane w Pilotażu wzajemne uzupełnianie się korzyści i sankcji nie przyniosło spodziewanych efektów w odniesieniu do osób „opornych, tych które się uchylają od aktywizacji" oraz osób pracujących w szarej strefie[58], dla których utrzymanie statusu osoby bezrobotnej nie było aż tak dużą wartością.

Sankcje stosowane przez OPS

U podstaw włączenia jednostek pomocy społecznej do Projektu, jako instytucji wspomagającej działania Operatora, stało wykorzystanie sankcji wobec osób pobierających świadczenia z pomocy społecznej. OPS ma bowiem prawo, zgodnie z art. 11, ust. 2 Ustawy o pomocy społecznej, do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w przypadku gdy bezrobotny pobierający świadczenie pieniężne:

- nie stawi się na spotkanie informacyjne mimo dostarczonego wezwania,

[56] PUP 4. Podobne głosy płyną również z innych PUP.
[57] Por. Raport podsumowujący proces rekrutacji uczestników projektu pt. „Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych", Warszawa 2013, str. 21. Na temat nieokreślonego wpływu sankcji na proces rekrutacji wypowiada się też przedstawiciel WUP
[58] WUP2

- stawi się na spotkanie informacyjne ale nie podpisze deklaracji, tym samym nie przystąpi do Projektu bez uzasadnionej przyczyny,
- podpisze deklarację, jednak nie uczestniczy w działaniach aktywizacyjnych,
- podpisze deklarację i przystąpi do udziału w Projekcie, a następnie zrezygnuje z udziału w trakcie jego trwania bez podania przyczyn[59].

Wskazany wyżej mechanizm był jednak rzadko wykorzystywany. Wiązało się to w głównej mierze ze skutkami odmowy, obniżenia świadczenia lub uchylenia decyzji przyznającej to świadczenie, które nie mogą być negatywne dla rodziny osoby bezrobotnej, tj. pogarszać jej sytuacji materialnej. Te zasady oraz praktyka działań Ośrodków Pomocy Społecznej de facto wiąże ręce w zakresie stosowania sankcji. Świadomi tego są przedstawiciele PUP, którzy twierdzą, że „*mechanizm był nieprzemyślany i nieefektywny, bo nie dawał, tak naprawdę, żadnej sankcji dla rezygnującego*"[60]. Dochodziło przy tym do sytuacji poniekąd absurdalnych, w których sankcje OPS były stosowane wobec osób samotnych, nieposiadających rodziny, gdyż w tej sytuacji nie mogło dochodzić do pogorszenia jej sytuacji, a jedynym poszkodowanym był Uczestnik Projektu odmawiający udziału lub aktywizacji[61]. Inną kwestią jest marginalny udział w Pilotażu osób, które jednocześnie były klientami instytucji pomocy społecznej[62]. W praktyce przypadki wykorzystania sankcji przez OPS były nieliczne[63]. Może to być także powodem niskiego poziomu identyfikacji Projektu wśród rozmówców wywodzących się ze środowiska pomocy społecznej. Niektórzy przedstawiciele OPS wskazywali, że sformalizowanie współpracy pozwoliłoby na bardziej aktywne zaangażowanie służb społecznych w realizację Projektu. Dla niektórych rozmówców był to warunek konieczny do zastosowania sankcji, których wykorzystanie opierać się powinno na zapisach kontraktu socjalnego będącego rodzajem umowy pomiędzy klientem OPS a pracownikiem socjalnym określającej zakres aktywności klienta OPS ukierunkowanej na procesy włączenia (integracji)[64]. Jakkolwiek, zgodnie z przyjętym podejściem, właściwy PUP przekazywał informacje o osobach, wobec których zastosowanie sankcji było uzasadnione. Nie zawsze możliwe było natomiast przekazanie informacji zwrotnej o zastosowanych sankcjach, gdyż jednostki pomocy społecznej powoływały się na ochronę danych osobowych. Doświadczenia współpracy między tymi instytucjami w związku z wymianą informacji o wspólnych klientach opierają się bowiem w znacznej mierze na nieformalnej wymianie wiedzy. Tak było i w przypadku Projektu „Express do zatrudnienia". Współpraca w ramach tego Projektu nie wykraczała poza dotychczas utarte schematy. Niektórzy przedstawiciele OPS nawet nie potrafili zidentyfikować, wyodrębnić informacji o Uczestnikach Projektu innowacyjnego od innych informacji napływających z PUP[65].

[59] Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia, Express do zatrudnienia, 2013, str. 39
[60] PUP 1, PUP 5
[61] OPS 5, OPS 1
[62] Wspólni klienci PUP i OPS stanowili ok. 20% wszystkich Uczestników Projektu. Ekspert WUP2
[63] OPS 5, OPS 3
[64] OPS 3, OPS 1. Jednak zdania co do możliwości sankcjonowania bierności Uczestników Projektu będących jednocześnie beneficjentami pomocy społecznej są podzielone i dla innych OPS stosowanie sankcji nie tylko było możliwe, ale również konieczne.
[65] OPS 3

Jeśli chodzi o OPSy, to ich zaangażowanie i współpraca z PUP jest podobna i właściwie nie widzę różnic pomiędzy tym, co dzieje się w normalnej działalności przed Projektem i w tej współpracy dotychczas. Te powiaty, które miały wypracowane swoje zasady, dobrze współdziałały. Natomiast tam gdzie współpracy nie było dotychczas, nie udało nam się jej zaanimować. Może za mało poświęciliśmy na to czasu. [WUP2]

Nielicznie w przeprowadzonych wywiadach wskazywano na propozycję innych sankcji, których stosowanie nie jest uregulowane przepisami prawa, jednak byłoby zgodne z intencją ustawodawcy ominięcia negatywnych skutków ograniczenia pomocy. Sankcje te mogłyby polegać na zamianie świadczenia pieniężnego w niepieniężne, których klient OPS nie może dowolnie wykorzystywać, a które jednocześnie zapewnią zaspokojenie podstawowych potrzeb[66]. Zwrócono również uwagę na większą rolę pracowników socjalnych w motywowaniu do udziału w Projekcie, jeszcze zanim podjęta zostanie decyzja o zastosowaniu sankcji[67]. Tego typu rozwiązania stosowano chociażby w jednym z OPS[68]. Zaproponowano również, by stosowanie sankcji było stopniowane, tj. w pierwszej kolejności powinno dochodzić do ograniczenia pomocy, a dopiero w przypadku braku pożądanego efektu możliwe byłoby pozbawienie świadczeń przyznanych osobie korzystającej z pomocy materialnej[69].

Analizując wykorzystanie sankcji w trakcie realizacji Pilotażu, szczególnie w kontekście inicjowania całego procesu przez Operatora, ważna jest filozofia stosowanego przez Ingeus podejścia. Bowiem z punktu widzenia efektu zatrudnieniowego większe znaczenie miało motywowanie, odpowiednie podejście do identyfikacji występujących barier w podejmowaniu działań aktywizacyjnych, niż „straszak" w postaci sankcji. Kłóciło się to również z ideą budowania trwałych relacji doradców z klientami opierających się na mocnych więziach, nawet o osobistym charakterze. Biorąc to pod uwagę, ostrożne podejście do stosowania sankcji jest jak najbardziej zrozumiałe. Prymat motywacji nad sankcjami przejawiał się również w praktyce powoływania się na podpisany kontrakt (umowę), która zakładała aktywny udział Uczestnika Projektu w działaniach inicjowanych przez Operatora. Można tego typu rozwiązania zakwalifikować jako podejście partnerskie, wykorzystujące odpowiedzialność osoby aktywizowanej za podjęte wcześniej decyzje związane z zaangażowaniem się w proces zmiany swojej sytuacji na rynku pracy. Takie ujęcie tej problematyki zbieżne jest z zaprezentowanym powyżej podejściem pracowników PUP dotyczącym stosowania sankcji wobec osoby uchylającej się od udziału w Projekcie. Jednak w przypadku Operatora skutkuje zgoła odmiennym podejściem do rozwiązania problemów bierności osób bezrobotnych. Do tego stopnia, że w rozmowie z przedstawicielem wyższej kadry kierowniczej Operatora stwierdzono, że mechanizmy sankcyjne mogłyby zostać ograniczone jedynie do etapu rekrutacji i selekcji adresatów wsparcia[70].

[66] OPS 5
[67] OPS 5, OPS 6
[68] Operator 2
[69] OPS 6
[70] Operator 1

5.5. Narzędzia i mechanizmy kontrolne

1. Czy określony w modelu sposób potwierdzania podjęć i utrzymań zatrudnienia (oświadczenie pracodawcy) był wystarczający i efektywny? Jeżeli nie, jakie problemy i bariery zostały napotkane w tym zakresie? Jaki inny sposób potwierdzania zatrudnienia mógłby zostać wykorzystany w Projekcie, który będąc wiarygodnym dla Zamawiającego nie stanowiłby nadmiernego obciążenia dla jego interesariuszy (pracodawcy, Operatora, Uczestnika Projektu)?
2. Czy definicja zatrudnienia określona w modelu jest wystarczająca z punktu widzenia podejmowania działań aktywizacyjnych wobec grup trudnych bezrobotnych? Jeżeli nie, jakie inne formy zatrudnienia powinny zostać uwzględnione w definicji i dlaczego? Dodatkowo, czy zdefiniowane przerwy w zatrudnieniu (2 tygodnie) oraz czas utrzymania w zatrudnieniu (6 miesięcy) jest adekwatny dla grupy bezrobotnych skierowanej do udziały w Pilotażu? Jeżeli nie, jakie przedziały czasowe byłyby najbardziej zasadne i dlaczego?
3. W jaki sposób prowadzono kontrolę standardów jakości świadczonych usług aktywizacyjnych? W jakim stopniu działania miały charakter systematyczny i planowy? Jakie są wnioski z przeprowadzonych kontroli jakości? Czy jakość świadczonych usług stanowi o sukcesie działań aktywizacyjnych?

Orientacja Modelu na wskaźnikach zatrudnieniowych wymagała od realizatorów Projektu określenia ścisłych zasad monitorowania przebiegu działań aktywizacyjnych. Natomiast wymagania dotyczące standardów prowadzenia usług, a także określenie minimalnego zakresu wsparcia, którego realizacja jest wymagana w stosunku do każdego Uczestnika Projektu wiążą się z koniecznością opracowania zasad i procedur przeprowadzania kontroli. Do mechanizmów monitoringowych i narzędzi kontrolnych opracowanych w Modelu zaliczono:

- Monitoring prowadzony przez zespół zarządzający Projektem
  - monitoring bieżący,
  - bilans otwarcia,
  - ewaluacja zewnętrzna,
  - badania fokusowe;
- System wskaźników i mierników związanych z wykonaniem Projektu oraz działaniami zleconymi operatorowi niepublicznemu;
- System raportowania i powiązany z nim system finansowania zadania zleconego
  - zasady przekazywania kolejnych transz,
  - kontrole w miejscu prowadzenia działań aktywizacyjnych[71].

[71] Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia, Express do zatrudnienia, 2013, str. 101 - 127

Ze względu na cel przeprowadzenia ewaluacji zewnętrznej, a także cel opracowania niniejszego raportu przedmiotem analizy będą przede wszystkim podejmowane przez partnerów Projektu działania ukierunkowane na uzyskanie wysokiej jakości wsparcia i potwierdzenie realizacji założeń Modelu. Wywiady zrealizowane w ramach badania ukierunkowane były m.in. na identyfikację praktyk związanych z kontrolą jakości świadczonych usług i zapewnienia standardów. Przyjęto założenie, że kontrola prowadzona w trakcie weryfikacji poprawności działania Modelu w czasie Pilotażu, będzie miała wewnętrzne i zewnętrzne źródło. Przez kontrole wewnętrzne rozumie się bieżący nadzór nad działalnością Centrów Pracy przez osoby zarządzające jednostką oraz kontrola standardów i jakości realizowana przez osoby nadzorujące wykonanie zlecenia. Do kontroli zewnętrznych natomiast zaliczono wszystkie działania ukierunkowane na weryfikację poprawności zadania podejmowane przez Stronę umowy, tj. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie wraz z Partnerami zaangażowanymi w realizację Projektu. Prawo do kontroli i obowiązki nałożone na Operatora w związku z jej przeprowadzeniem, wynikają z zapisów umowy zawartej pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą[72].

Kontrole realizowane przez Zamawiającego mogą być przeprowadzane w oparciu o tryb standardowy lub doraźny (ad hoc). W odniesieniu do pierwszego wskazanego trybu założono, że ma być realizowany przynajmniej raz na kwartał w oparciu o opracowany harmonogram kontroli, przy czym pierwsza kontrola miała się odbyć po dwóch miesiącach od daty rozpoczęcia działań aktywizacyjnych. Jej przedmiotem miała być weryfikacja wykonania Minimalnego Katalogu Usług[73]. Zastosowanie trybu kontroli doraźnej możliwe jest natomiast przez Zamawiającego w przypadku wystąpienia „istotnych skarg dotyczących działań Operatora" oraz w sytuacji wystąpienia podejrzenia niezgodnej z umową realizacji zleconych zadań[74].

Realizacja zadań związanych z kontrolą w miejscu wykonywania usług aktywizacyjnych przebiegała poprawnie. Pracownicy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie wykazywali się partnerskim podejściem do realizacji zamówionej usługi, starając się korygować ewentualne niedociągnięcia i dążyć do zwiększenia jakości działań. Takie podejście kontrolujących wymaga podkreślenia, gdyż nie zawsze relacje zamawiającego z wykonawcą stanowią odpowiedni grunt do tworzenia dobrego klimatu współpracy.

> *te kontrole naprawdę były przyjemnymi wizytami. Zawsze oceny były dosyć pozytywne, a nawet, gdy widzieli jakąś niewłaściwość, na przykład brak podpisu, to na bieżąco było wyjaśniane. [Operator 3]*

Kontrole w oddziałach Operatora realizowane były systematycznie, raz na kwartał. Głównie były to kontrole planowe[75]. Jak wynika z relacji przedstawicieli Operatora w przeprowadzaniu czynności kontrolnych czasem brali udział Partnerzy z odpowiednich PUP.

Oprócz typowych czynności weryfikacji poprawności wdrożenia Modelu przez Operatora (zgodności z umową) do monitorowania wykonywanych działań służyły okresowe raporty Operatora. Opracowanie dotyczące Modelu zawiera podstawowe informacje na temat terminów i trybu

[72] §6 i §7 wzoru umowy zgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia
[73] Model kontraktowania…, str. 126
[74] Model kontraktowania…, str. 126
[75] Operator 2

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

przesyłania przez Operatora raportów okresowych. Zastrzeżono jednocześnie, że raporty te nie spełniają żadnych praktycznych funkcji, nie są związane ani z weryfikacją zgodności zamówienia publicznego z SIWZ, ani też nie służą podjęciu decyzji dotyczącej przekazania kolejnych transz wynagrodzenia[76]. Ich przygotowanie nie wynika też z wymogów nałożonych przez przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Jedyną intencją wykorzystania tego narzędzia jest bieżący monitoring Projektu. Zakres informacji przekazywanych raportem okresowym wykracza poza rezultaty wskazane we wniosku o dofinansowanie realizacji Projektu. Dane zawarte w raporcie, za wyjątkiem informacji o podjęciu i utrzymaniu zatrudnienia oraz danych dotyczących MKU, nie odnoszą się także do standardów, wymaganych norm lub nałożonych na Operatora obowiązków związanych z realizacją umowy. Wymagane systemem rozliczania Operatora dane przekazywane są bowiem wraz z wnioskami o wypłatę transz wynagrodzenia. Przyjęte w Modelu podejście oparte o efekt końcowy nie wymaga realizacji dodatkowej sprawozdawczości, której przygotowanie było czasochłonne i przysparzało nieco problemów[77]. Realizacja tej części Modelu nie ma wpływu na osiągnięcie końcowych efektów pracy Operatora, nie ma związku z rozliczaniem jego działań, nie jest niezbędna do oceny Modelu. W związku z tym należy uznać ją za zbędną dla poprawnego funkcjonowania opracowanego narzędzia innowacyjnego.

Zadania kontrolne związane z funkcjonowaniem poszczególnych Centrów Pracy wykonywane były na dwóch poziomach. W pierwszej kolejności za funkcjonowanie Centrum Pracy odpowiedzialny był kierownik centrum. Prowadził w tym zakresie bieżącą kontrolę działań pracowników, a także wypracowywanych przez daną jednostkę materiałów sprawozdawczych przekazywanych na wyższe poziomy (WUP, Operator).

> *Wewnętrznie odbywa się to w ten sposób, że kierownicy monitorują cały czas to, co się dzieje z ich klientami. Te dane, które idą do WUP-u to, co było przewidziane umową, ten zakres czynności weryfikujących kontrolnych to jest jedno. Natomiast to, co nam jest potrzebne jako rzeczy wewnętrzne, cały czas na bieżąco doradcy są kontrolowani, raczej oni raportują i też zgłaszają swoje uwagi dotyczące jakichś zagrożeń [Operator 5]*

Kierownik podejmował też decyzję dotyczącą proponowanego wsparcia w ramach Black Box, jeżeli jej koszt przekraczał ustaloną wcześniej wartość finansową usługi. Poprawność realizowanych zadań była również przedmiotem wewnętrznych spotkań i obserwacji personelu Projektu. Realizowano coś w rodzaju autoewaluacji, ale także wykorzystywano do tego osoby posiadające doświadczenie:

> *Mieliśmy oczywiście spotkania z doradcami, którzy odbywali sesje, słuchali, przyglądali się spotkaniom, doradzali, jak takie spotkanie powinno przebiegać [Operator 4]*

W ramach wewnętrznego systemu zapewniania jakości świadczonych usług wykorzystywano badania ankietowe klientów, których celem było badanie satysfakcji z udziału w działaniach aktywizacyjnych. Ankiety przeprowadzane były po zakończeniu poszczególnych form wsparcia – przede wszystkim

[76] Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia, Express do zatrudnienia, 2013, str. 123

[77] Operator 3: *…na tyle elastycznie podchodzili, że sprawdzali nam to wcześniej, mówili, że trzeba podjechać poprawić, parafkę postawić, albo brakuje podpisu, albo jest niewyraźny. Więc tutaj bardzo, bardzo duża otwartość, więc to raportowanie nie było takie, takie dosyć no nieprzyjemne, nie żebym powiedziała, że przyjemne…*

dotyczyło to organizowanych warsztatów. Po każdym spotkaniu doradcy przygotowywali „wewnętrzne dokumenty, które służyły ocenie tego spotkania i wyciąganiu wniosków globalnych"[78]. Operator podjął się również zadania przeprowadzenia badań społecznych wśród wszystkich klientów odwiedzających Centrum Pracy[79].

Na wyższym poziomie zarządzania zadania kontrolne i monitoringowe wykonywane były przez koordynatora regionalnego odpowiedzialnego za funkcjonowanie wszystkich utworzonych Centrów Pracy. Kontrolę wewnętrzną prowadziły także osoby zaangażowane w realizację poprzednich projektów Operatora, których zakres był zbliżony do testowanego Modelu, tak by pracownicy Centrum mogli korzystać z ich wiedzy i doświadczenia przy stosowaniu procedur i organizacji pracy własnej. Trzecim elementem systemu zapewniania jakości szczebla regionalnego były wizyty audytorów wewnętrznych[80].

Potwierdzanie zatrudnienia

Przyjęty na potrzeby modelu sposób potwierdzania zatrudnienia uznać należy za jedyny możliwy z uwzględnieniem kryterium wiarygodności i rzetelności. Sami pracownicy Operatora przyznają, że sposób ten uniemożliwia jakiekolwiek nadużycia[81]. Potwierdzają to również wywiady przeprowadzone z przedstawicielami Publicznych Służb Zatrudnienia[82].

> *Ja zakładam, że Operator pewnie odpowie inaczej. Ja nie patrzę pod kątem efektywności czasowej i kosztowej, ja patrzę pod kątem efektywności faktycznej, czyli czy doszło do zatrudnienia; my też musimy potwierdzać zatrudnienie, my też musimy wypełniać skierowania. Jest to potwierdzenie efektu i zamknięcie ostateczne tematu. Czy to lepiej by było potwierdzać na 'gębę', albo na oświadczenie osoby bezrobotnej, może i tak, ale zawsze jest to pewne ryzyko, że gdzieś może być nie tak. Uważam, że jak najbardziej jest to poprawne. [PUP 1]*

Powyżej przytoczona opinia jednego z rozmówców jest charakterystyczna dla pracowników PUP, którzy wskazują na powiązanie sposobu potwierdzania zatrudnienia z wynagrodzeniem Operatora. Powinno się to odbywać na warunkach pozwalających z jak największą pewnością potwierdzić, że zakładany efekt został osiągnięty i uprawnia do przekazania wynagrodzenia. Dla przedstawicieli tych instytucji kwestie kosztów organizacji całego procesu schodzą na drugi plan, ważniejsza jest pewność osiągniętego rezultatu[83]. Problemy Operatora z pracodawcami w tym zakresie uznawane są za standardowe w tego typu działaniach i charakterystyczne także dla działań PUP. Część rozmówców wyrażało opinię, że wymagania wobec Operatora nie powinny różnić się od procedur stosowanych w urzędach pracy.

---

[78] Operator 4
[79] Operator 1, Operator 4
[80] Operator 1
[81] Operator 5
[82] PUP 1, PUP 2, PUP 5
[83] Choć należy podkreślić, że niektórzy przedstawiciele PUP także dostrzegali trudności związane z potwierdzaniem zatrudnienia wskazując na nieefektywność całego procesu (PUP 4, PUP 6)

Cechy rzetelności i pewności dotyczące procesu potwierdzania zatrudnienia jednocześnie wiążą się z ponoszeniem nakładów na jego organizację i wpływają na ocenę efektywności tego etapu Modelu. Dostrzegają to rozmówcy wywodzący się z Centrum Pracy, którzy wskazywali przede wszystkim na czasochłonność potwierdzania zatrudnienia:

Zajmuje nam bardzo dużo czasu niestety. Gdybyśmy mieli możliwość automatycznego uzyskiwania informacji z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych byłoby to proste, angażowałoby to mniej naszego czasu. Bo niestety jeżeli mamy x osób, które pozostają w zatrudnieniu i trzeba spotkać się z firmą po dwóch tygodniach, po dwóch miesiącach, po czterech, sześciu miesiącach, to jest podróż, która zajmuje czas. [Operator 4]

Powiązane jest to z występowaniem następujących uwarunkowań:

- Wykorzystanie wzoru opracowanego na potrzeby Modelu i zawartości tego wzoru – potwierdzenie zatrudnienia nie mogło być oparte o wewnętrzne lub powszechnie wykorzystywane wzory dokumentów i zaświadczeń dotyczących nawiązania stosunku pracy (np. przy podejmowaniu decyzji kredytowych przez banki, zaświadczeń na potrzeby edukacji szkolnej i innych). Obowiązkowa zawartość oświadczenia pracodawcy dotycząca wysokości otrzymywanego przez pracownika wynagrodzenia mogła zniechęcać pracodawców do jego przygotowania i podpisania;
- Ograniczona dostępność pracodawców – wiązało się to z ponawianiem wizyt w celu podpisu przygotowanego wcześniej zaświadczenia, co było czasochłonne i kosztochłonne

Zbieranie oświadczeń pracodawców angażowało nasz czas, bo doradca musiał zamiast podejmować działania aktywizacyjne po raz kolejny gdzieś tam pojechać. To również formalizowało ten proces. Jakiekolwiek dokumenty się pojawiały w relacji między nami a pracodawcą, zwłaszcza, kiedy mieliśmy do czynienia z pracodawcą, który nie działa w sposób dość przejrzysty, to było utrudnienie. Zupełnie niepotrzebne w tym Projekcie [Operator 1]

- Terminowość wypełniania oświadczeń – pracodawcy nie zawsze wypełniają oświadczenia na czas, co jest też powszechnym problemem napotykanym przez PUP w ramach inicjatyw finansowanych z Funduszu Pracy[84]
- Konieczność wielokrotnych, dosyć intensywnych kontaktów z pracodawcą (4 kontakty z pracodawcą w okresach wymaganego zatrudnienia)
- Przyjęta metoda pracy w obszarze doradztwa i pośrednictwa:
    - Oddziaływanie na motywację i aktywizowanie bezrobotnego do samodzielnej aktywności poszukiwania pracy. Wymagana przez Operatora samodzielność sprzyjała poczuciu własnej sprawczości w odniesieniu do zmiany niekorzystnej sytuacji osoby bezrobotnej. Przy zastosowaniu mechanizmu „sterowania z tylnego fotela" zdarzało się, że klienci nie uznawali wpływu działań aktywizacyjnych na fakt podjęcia

[84] PUP 5

zatrudnienia i odmawiali współpracy dotyczącej uzyskania oświadczenia od pracodawcy[85]

- Wykorzystanie zewnętrznych źródeł ofert pracy i brak kontaktów z pracodawcami mogło być przyczyną odmów udzielenia informacji na temat szczegółów dotyczących zatrudnionej osoby. Jeden z przedstawicieli PSZ postawił tezę, że gdyby Operator realizował ścieżkę w jej pierwotnej i zakładanej postaci, opierał się o oferty pracy pozyskane bezpośrednio od pracodawcy, sam inicjował te kontakty, odmowy udzielenia informacji o zatrudnionej osobie miałyby marginalne znaczenie. Dodatkowo zwracano uwagę na współpracę, którą podejmował Operator z klientem i pracodawcą już po podjęciu zatrudnienia[86]. O problemach we współpracy z Operatorem świadczą sytuacje, w których pracodawcy zwracali się do PUP z prośbą o wyjaśnienia dotyczące druku oświadczenia przekazywanego im przez klientów bądź personel Operatora. O potrzebie ścisłej współpracy z pracodawcami i jej oddziaływaniu na skuteczność procesu pozyskiwania informacji o zatrudnieniu osób bezrobotnych świadczą także wypowiedzi osób reprezentujących Operatora[87]:

Tylko i wyłącznie współpraca oparta na partnerstwie. Jeżeli ten kontakt jest wypracowany od początku, a różnie jest, bo czasem osoba sama trafi do firmy, czasem na przykład legalizuje zatrudnienie - przez to ciągłe nasze ściąganie osoby do Urzędu Pracy niektórzy pracodawcy mówią 'no dobra ok., nie będziesz tam siedział co trzeci dzień, podpisujemy umowę'. Ale on nie chce z nami współpracować, bo przez was ja go musiałem legalnie zatrudnić' [Operator 2]

- Niechęć pracodawców do udzielania informacji zastrzeżonych lub poufnych

Są tacy, którzy mówią tak: „nie będę żadnych dokumentów podpisywał". Zdarza się więc, że mamy drogę zamkniętą tak naprawdę. Bo to są dane osoby, to są zakresy wynagrodzenia i ja osobiście się spotkałam z firmą, gdzie prezes powiedział: „przecież ja nikomu nie pokażę, ile się u mnie w firmie zarabia", mimo tego, że to są przedziały [Operator 2]

Proponowane sposoby usprawnień potwierdzania zatrudnienia

Proponowano również by już na etapie spotkań informacyjnych i rekrutacji uzyskiwać zgodę od Uczestnika Projektu dotyczącą uprawnień Operatora do wystąpienia w jego imieniu do ZUS lub pracodawcy w procesie weryfikacji spełnienia efektu zatrudnieniowego na wymaganym poziomie jeżeli chodzi o rodzaj umowy, czas trwania kontraktu oraz wysokość wynagrodzenia[88].

To są potwierdzenia ZUSu. Wystarczyłaby deklaracja od klienta, że wyraża zgodę na to, by zweryfikować składki, bądź sam klient pobiera taką informację z ZUS i my w takiej sytuacji możemy na podstawie tego zobaczyć, czy pracuje. [Operator 4]

[85] Operator 1
[86] PUP 1. PUP 2
[87] Operator 3
[88] Operator 2

Sugerowano również możliwość wykorzystania dwóch ścieżek dostępu do informacji o zatrudnieniu, z jednej strony pracodawca, a z drugiej informacje pozyskane od samego klienta. Upatrywano takiej opcji jako bardzo dobrej alternatywy w przypadku pracodawców, którzy nie chcą współpracować w tym zakresie. Incydentalnie powoływano się na umowę o pracę, jako źródło wiedzy o statusie osoby bezrobotnej, przy czym przez innych dokument uznawany jest równocześnie za mało wiarygodny. Szczególnie dotyczy to sytuacji, w której stosunek pracy ustał lub został rozwiązany. Wykorzystanie umowy o pracę możliwe byłoby w badaniu zatrudnienia po upłynięciu wymaganego okresu (data rozpoczęcia pracy) z uwzględnieniem dodatkowych dokumentów pozwalających na potwierdzenie kontynuacji zatrudnienia w okresie przeprowadzania weryfikacji (np. na druku zaświadczenia o zatrudnieniu).

Niemal wszyscy rozmówcy wskazują na współpracę z ZUS, jako najlepszy sposób na uzyskiwanie informacji o skutkach działań aktywizacyjnych. Najbardziej pożądanym modelem jest wymiana informacji pomiędzy dwiema instytucjami publicznymi, jakimi jest administracja pracy oraz administracja ubezpieczeń społecznych[89]. W pewnym stopniu brak tej współpracy jest trudny do wyjaśnienia i wynika nie tyle z ograniczeń dotyczących przekazywania danych osobowych Uczestników Projektu, co z braku doświadczeń tego typu oraz ograniczonego zaufania do innej instytucji publicznej ze strony ZUS. Działania podejmowane w tym zakresie przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, pomimo dosyć zaawansowanych rozmów i wsparcia autorytetów publicznych zakończyły się fiaskiem[90], mimo istnienia ustawowego obowiązku do przekazywania przez ZUS danych o osobach zgłaszających się do ubezpieczenia społecznego do PUP i WUP. Liczne postulaty płynące ze strony Operatora doprowadziły jednak do modyfikacji sposobu potwierdzania, który zakłada wykorzystanie formularzy ZUS RMUA.

W okresie przeprowadzania wywiadów nie można zweryfikować poprawności wprowadzonych zmian. Jednak, jak wynika z informacji uzyskanej z WUP w Krakowie skala tego typu rozwiązań jest nieznaczna w stosunku do wszystkich dotychczas uzyskanych potwierdzeń[91]. Być może w miarę upływu czasu możliwość potwierdzenia za pomocą wskazanego wyżej dokumentu oraz działania z tym związane podejmowane przez Operatora wpłyną na zwiększenie wykonanego wskaźnika skuteczności zatrudnieniowej w ramach Pilotażu.

[89] Operator 2
[90] WUP1
[91] WUP2

5.6. Model finansowy

Ocena modelu rozliczania usług w oparciu o osiągane wyniki, rozumiane jako przywrócenie bezrobotnego na rynek pracy i utrzymanie przez niego zatrudnienia przez określony czas

1. Czy model wynagradzania Operatora, w tym podział wynagrodzenie na transze, a także uzależnienie wynagrodzenia Operatora od wysokości wynagrodzenia otrzymywanego przez Uczestnika Projektu, jest adekwatny do efektów osiągniętych w Pilotażu? Czy zasadne byłoby również uzależnienie wysokości wynagrodzenia Operatora od innych czynników, np. grup bezrobotnych?
2. Czy model finansowy jest efektywny pod względem kosztowym w odniesieniu do bilansu kosztów i utraconych korzyści po stronie finansów publicznych oraz środków zainwestowanych w aktywizację osób bezrobotnych przez Operatora?
3. Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu był właściwy (m.in. w kontekście czasu trwania Pilotażu, liczebności, charakteru i struktury grupy Uczestników Projektu, dostępnych mechanizmów motywujących i sankcjonujących, obszaru realizacji Pilotażu)? Jeżeli nie, dlaczego? Jakie problemy były lub mogły być kluczowe dla nieosiągnięcia wskaźnika? Czy realne było osiągnięcie wyższej wartości wskaźnika? Jeżeli tak, to jaka to była wartość?

Celem opracowania modelu finansowego było wyznaczenie wysokości wynagrodzenia całkowitego operatora niepublicznego oraz ustalenie podziału wynagrodzenia całkowitego na transze płatności oparte o konkretne zdarzenia ukierunkowane na realizację wymaganego wskaźnika efektywności. Założeniem opracowania tego elementu Projektu było również badanie oczekiwanego wyniku finansowego Operatora w ramach Pilotażu oraz analiza opłacalności zlecania usług firmom zewnętrznym w stosunku do kosztów aktywizacji i bezrobocia przy uwzględnieniu dotychczas stosowanych rozwiązań APRP.

Model finansowy skonstruowany w Projekcie „Express do zatrudnienia" powinien posiadać cechy lub spełniać następujące funkcje:

- Finansowe – zapewniać źródła finansowania świadczenia Minimalnego Katalogu Usług oraz innych działań Operatora związanych z organizacją zaplecza technicznego i niezbędnego personelu. W Modelu przewidziano płatność będącą formą „zaliczki efektu zatrudnieniowego", która wypłacana była za realizację Oceny Potencjału i sporządzenie Planu Kariery („usługi początkowe"). Tego typu płatność pozwoliła na częściowe pokrycie poniesionych wydatków w początkowym, wysoce kosztochłonnym okresie związanym z intensyfikacją prac w ramach dokonywania diagnozy, konstruowania planu kariery, świadczenia instrumentów aktywizacyjnych w ramach „Black Box" oraz organizacji pośrednictwa pracy. Ustalona w Modelu wysokość wynagrodzenia jest pozytywnie oceniana przez przedstawicieli WUP w Krakowie:

Uważam, że to był dobry pomysł, dobre rozwiązanie, ono nie demobilizowało Operatora, bo poziom tych kosztów płatnych za usługi podstawowe był tak zrobiony, żeby Operatorowi zwróciła się część kosztów, ale żeby nie spoczął na laurach i nie poprzestał na tym wynagrodzeniu [WUP1]

Uważam, że zrobiliśmy to tak rzetelnie, szczegółowo, poświęciliśmy na to mnóstwo czasu i te dane były szczegółowe do tego stopnia, że szacując koszty działania Operatora myśmy się odnosili nawet do kosztów wynajmu pomieszczeń i usług remontowych na lokalnych rynkach [WUP2]

Nieco inne zdanie na ten temat mają pracownicy Operatora. Wskazuje się przy tym na wysoki udział kosztów stałych i zapewnienie odpowiedniego standardu wyposażenia Centrum Pracy[92]. Przedstawiciel Operatora postulował, by koszty całkowite wynagrodzenia zostały podniesione właśnie ze względu na wysokie standardy jakości obsługi klienta, a także znaczne koszty transportowe związane z aktywizacją. Pierwszy z postulatów odnosi się bezpośrednio do modelu finansowego, do konstrukcji którego wykorzystano również uproszczony model biznesowy oparty o symulację wszystkich niezbędnych kosztów funkcjonowania Operatora wraz z szacowanym zyskiem operacyjnym[93]. Ponieważ Model usług aktywizacyjnych nie zakładał standardów technicznych funkcjonowania Centrum Pracy, przy opracowaniu modelu finansowego nie brano pod uwagę aspektów związanych z estetyką miejsca i wyposażeniem biur zajmujących się obsługą bezrobotnych (choć w kalkulacjach modelu finansowego uwzględniono zakup wyposażenia i sprzętu niezbędnego do organizacji usług). Przyjęte przez Operatora standardy w rzeczywistości mogły się przekładać na wyższe koszty stałe organizacji zaplecza technicznego i lokalowego. Nie wydaje się jednak zasadne, by Model usług musiał uwzględniać ten element, tym bardziej, że okres zwrotu z inwestycji w infrastrukturę nie musi być zrównany z okresem realizacji działań aktywizacyjnych, ponieważ cześć wyposażenia może być wykorzystana do realizacji innych działań Operatora w tej samej lub innej lokalizacji. Zwłaszcza biorąc pod uwagę okres technicznej zużywalności zakupionego sprzętu i wyposażenia.

- Ekonomiczne – poprzez kompilację wysokości przekazywanych środków i wymaganych do tego zdarzeń powinien zapewniać Zamawiającemu jak największe korzyści (najwyższy możliwy wskaźnik zatrudnienia w okresie po 6 miesiącach od podjęcia pracy) przy jednoczesnym ponoszeniu adekwatnych, racjonalnych kosztów aktywizacji osób bezrobotnych. Dla tego celu w trakcie prac nad modelem finansowym analizowano koszty aktywizacji osób bezrobotnych przez Publiczne Służby Zatrudnienia. Mimo to przedstawiciele PUP uważają, że wynagrodzenie przewidziane dla Operatora zostało zawyżone i przy tych środkach finansowych i właściwym podejściu do realizacji działań aktywizacyjnych Operator powinien uzyskać wyższą skuteczność niż to zostało ustalone w Modelu[94]. Jednocześnie wysokość wynagrodzenia Operatora powinna być dla niego „godziwa", umożliwiać osiągnięcie

[92] Operator 1
[93] Por. Model..., str. 53 - 54
[94] Propozycje wysokości wskaźnika oscylują wokół wartości 45% i 50%

zakładanego zysku. W oparciu o zebrane informacje nie można zweryfikować w jakim stopniu model jest dochodowy (dane Operatora).

- Motywacyjne – model finansowy powinien być silnym motywatorem do osiągnięcia jak najwyższej skuteczności zatrudnieniowej, zapewniać podmiotowi zlecającemu objęcie pełnowartościowym wsparciem wszystkich skierowanych osób bezrobotnych. Warunek ten został spełniony częściowo. Operator z wysoką intensywnością realizował formy wsparcia związane z motywowaniem Uczestników Projektu do poszukiwania pracy. Z przeprowadzonych wywiadów wynika jednak, że zdarzały się sytuacje, w których wewnętrzna segmentacja (profilowanie) osób bezrobotnych była przesłanką do realizacji działań aktywizacyjnych w pierwszej kolejności dla osób o wysokim prawdopodobieństwie sukcesu na rynku pracy (grupa „zielona"). Równocześnie osoby z grupy czerwonej, rokujące najsłabsze wyniki (ale też wymagające najbardziej skomplikowanego i długotrwałego działania) były w stanie ciągłego oczekiwania.

Albo w którymś momencie (Operator) zrobił sobie własną kalkulację i uznano, że schodzimy z kosztów, bardziej opłaca się nie osiągnąć wskaźników, a obniżyć koszty działania, więcej na tym zarobimy płacąc kary, nie osiągając wskaźników. Bo kary określone w modelu są mniej dotkliwe niż ustawowe. Płaci karę tylko 200 ileś tysięcy. W stosunku do wartości zamówienia 6 mln zł to niewiele. [WUP2]

Nie można także wykluczyć, że działając na podstawie wypracowanego modelu operatorzy niepubliczni charakteryzować się będą wysokim stopniem akceptacji porażki, uwzględniając ją w analizie opłacalności przedsięwzięcia. Sam fakt szacowania kosztów ryzyka jest naturalny, o ile nie prowadzi do zaniechania działań wobec grupy osób bezrobotnych o najniższym prawdopodobieństwie włączenia w rynek pracy.

Rozpatrując funkcję motywacyjną modelu finansowego należy uwzględnić podejście, jakie zostało wypracowane w Projekcie dotyczące spełnienia prawnych i finansowych warunków nawiązywanych kontraktów pracowniczych. Zgodnie z założeniami zawartymi w Modelu zatrudnienie musi wiązać się z podjęciem pracy zarobkowej w oparciu o umowę o pracę, stosunek służbowy, umowę zlecenie lub pracę nakładczą (formy zatrudnienia podlegające ubezpieczeniom społecznym), której wynagrodzenie jest równe lub większe 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, a okres zatrudnienia nie był krótszy niż 15 dni. Jednocześnie do obliczenia wskaźnika zatrudnienia Operator nie może uwzględniać osób, które podjęły pracę w ramach subsydiowanego miejsca pracy, u pracodawcy zagranicznego (także na terenie kraju), w ramach zatrudnienia pracownika tymczasowego za pośrednictwem Agencji Pracy Tymczasowej oraz osób, które rozpoczęły działalność gospodarczą. W tym kontekście trzeba wziąć pod uwagę również opinię jednego z rozmówców, który postuluje rozważenie rekonstrukcji zasad i wysokości rozliczania osiągniętego efektu w zależności od trwałości zatrudnienia. Wysokość transz przekazywanych operatorowi publicznemu w tej propozycji ma rosnąć wraz wydłużaniem się czasu trwania zatrudnienia osób bezrobotnych, które podjęły pracę[95]. Nie bardzo wiadomo też, jakie funkcje ma mieć wynagrodzenie za

[95] WUP2

podjęcie zatrudnienia. Oczywiście sam fakt podjęcia zatrudnienia przez osobę długotrwale bezrobotną jest istotny, ale stanowi jedynie wstępny warunek dla osiągnięcia zadanego wskaźnika skuteczności zatrudnieniowej, a zatrudnienie może trwać kilka dni. W związku z tym sugeruje się rezygnację z płatności opartej o doprowadzenie do zatrudnienia. Przy sześciomiesięcznym okresie weryfikacji wskaźnika skuteczności schemat transz płatności może być z powodzeniem oparty o wskaźniki osiągnięte w okresie 3 i 6 miesięcy od rozpoczęcia pracy, a nie jak to ma miejsce obecnie po 2, 4 i 6 miesiącach. Potwierdzają to wypowiedzi przedstawicieli PUP, jak również samego Operatora, wskazujące na zasadnicze znaczenie pierwszych trzech miesięcy dla stabilności i trwałości zatrudnienia. Na podstawie wypowiedzi rozmówców IDI cezura trzeciego miesiąca w nowym miejscu pracy w znacznym stopniu uprawdopodobnia trwałe włączenie w rynek pracy[96]. Za weryfikacją wskaźników sukcesu w okresach trzymiesięcznych przemawia również powszechna praktyka wykorzystywania umów o pracę na okres próbny, który wynosi nie więcej niż 3 miesiące. Takie uproszczenie Modelu pozwoli na uzyskanie oszczędności na nakładach ponoszonych w związku z uzyskiwaniem dokumentów potwierdzających kontynuację zatrudnienia. Nie jest natomiast pożądanym rozwiązaniem uzależnienie wysokości premii (wynagrodzenia za efekt) od poziomu płacy uzyskanej przez osobę bezrobotną („im wyższa płaca klienta, tym wyższe wynagrodzenie"). Taki system byłby nadmiernie skomplikowany i wrażliwy na wahania koniunkturalne, tym bardziej, że zmienna płacy weryfikowana przy ustalaniu wynagrodzenia operatora niepublicznego mogłaby przybierać różne wartości[97]. Zarówno przedstawiciele WUP, jak i Operatora wskazują na poprawne i uzasadnione podejście bazujące na płacy minimalnej. O ile zgodnie wskazuje się na poprawność rozwiązania polegającego na uwzględnieniu we wskaźniku zatrudnieniowym formy zatrudnienia związanej z odprowadzaniem składek na ubezpieczenie społeczne oraz minimalnego czasu pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, to uzależnienie wynagrodzenia od wymiaru czasu pracy budzi skrajne emocje – od pełnej akceptacji wypracowanego modelu (WUP) po negację (Operator). Wśród argumentów, które mogą zadecydować o rewizji tego elementu modelu na uwagę zasługuje uwzględnienie sytuacji na rynku pracy – popytu na pracę, możliwości zaangażowania osoby bezrobotnej (łączenie pracy z innymi obowiązkami, ograniczenia wynikające ze stanu zdrowia i inne) oraz doświadczenia wskazujące, że realizacja działań ukierunkowanych na wzrost motywacji, umiejętności i kwalifikacji są tak samo czasochłonne i kosztochłonne w przypadku osoby, która uzyska pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, co w przypadku części etatu.

Wiadomo, że doprowadzenie do takiej sytuacji osoby, która nie ma kwalifikacji, ma określone bariery, nie ma doświadczenia, nie ma historii zatrudnienia jest bardzo trudne.

[96] PUP 3, PUP 4, PUP 6, Operator 1, Operator 4

[97] WUP1; warto przy tym zwrócić uwagę, że przyjęty system wynagradzania za osiągnięty efekt nie uwzględnia awansów i podwyżek wynagrodzenia np. po upłynięciu okresu próbnego w ramach umowy o pracę, na co zwracano uwagę w rozmowach z przedstawicielami Operatora. Wg nich wysokość wynagrodzenia Operatora powinna rosnąć wraz z wysokością wynagrodzenia Uczestnika Projektu, który podjął pracę, w sytuacji w której w wyniku awansu lub po zakończeniu okresu próbnego osoba zatrudniona otrzymuje wynagrodzenie powyżej wymaganego poziomu równego minimalnemu wynagrodzeniu za pracę

Mając świadomość tego, że Operator otrzymuje wyższe wynagrodzenie, teoretycznie powinna być większa motywacja dla niego, żeby lepiej pracował z klientem i lepiej pracował z pracodawcą, żeby takie warunki wypracować. Jednak praktyka pokazuje, że niektórzy klienci nie mają możliwości, żeby uzyskać pracę na pełny etat. A jednak fakt, że w ogóle pracują bezsprzecznie jest wartością samą w sobie. [Operator 1][98]

W odniesieniu do przyjętej definicji zatrudnienia postulowano również wydłużenie okresu przerwy w zatrudnieniu do jednego miesiąca podając argumentację, że dwutygodniowy okres poszukiwania pracy w dosyć trudnych realiach rynku pracy jest dalece niewystarczający[99]. Natomiast formy prawne uznać należy za wystarczające. Jakkolwiek uwzględnienie osób, które rozpoczęły działalność gospodarczą oraz osób zatrudnionych za granicą może wpłynąć na wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, ich znaczenie ma jednak marginalny charakter, gdyż w praktyce pilotażu osób dążących do założenia „własnego biznesu" nie było zbyt wiele. Zwracano bardziej uwagę na to, że tego typu osoby nie powinny trafiać do aktywizacji, niż na ich uwzględnienie w rezultatach związanych z podjęciem pracy.

- Sankcyjne – przytoczony wyżej fragment wypowiedzi przedstawiciela Operatora świadczy o tym, ze mechanizm sankcji związanych z niewywiązaniem się z celu zatrudnieniowego nie do końca się sprawdził. Wydaje się, że większe znaczenie w tym przypadku ma funkcja motywacyjna, która realizowana w oparciu o zasadę: „im wyższy wskaźnik, tym wyższe wynagrodzenie" niż sankcje zastosowane w modelu finansowym.
- Adekwatność do stopnia trudności. Różnicowanie wysokości wynagrodzenia w zależności od sytuacji osoby bezrobotnej (np. profilu, poziomu motywacji, kwalifikacji, wieku, płci, czasu pozostawania bez pracy i innych cech klientów) nie powinno być brane pod uwagę przy weryfikacji modelu. Natomiast należałoby się zastanowić nad uwzględnieniem rodzaju rynku pracy, na którym działa Operator:

Przy różnicowaniu wynagrodzenia jeśli chodzi o grupę osób bezrobotnych, jeśli jest grupą statystyczną, nie różnicowałabym, natomiast atrakcyjność rynku i sytuacje na rynku pracy wzięłabym pod uwagę. Mówiąc o atrakcyjności rynku mówimy też o liczbie przedsiębiorstw. Doświadczenia pokazują, że podaż rynku pracy ma większe znaczenie niż samych bezrobotnych. Drugi niezwykle ważny czynnik to jest szara strefa i kultura organizacyjno-prawna pracodawców, postawa. W tej chwili chyba większym problemem jest współpraca z pracodawcami niż z bezrobotnymi. Pozyskiwanie ofert pracy i szara strefa. Spotkanie się z tyloma przypadkami nieetycznych zachowań pracodawców, że z tego powodu ośmielam się wskazywać to jako jedną z największych bolączek rynku pracy [WUP2]

Jedna z opcji uzależnienia wynagrodzenia za osiągnięcie efektu zatrudnieniowego może uwzględniać również poziom stopy bezrobocia. Wymaga to opracowania algorytmu uwzględniającego różne miary dotyczące rynku pracy i gospodarki. Powyższa opinia, jeżeli ma zostać wzięta pod uwagę przy pracach nad modelem finansowym powinna zostać zweryfikowana o zagadnienie mobilności przestrzennej pracowników. Kontekst wypowiedzi

[98] Podobnie uważali inni rozmówcy będący przedstawicielami Operatora
[99] Operator 5, Operator 2

bardzo silnie powiązany jest z chłonnością rynku pracy i możliwościami absorpcji wolnych zasobów pracy przez pracodawców. Wpływ tego czynnika minimalizuje właśnie mobilność przestrzenna.

Model finansowy w Projekcie „Express do zatrudnienia" dzięki pierwszej płatności umożliwia finansowanie podstawowych działań operatora niepublicznego związanych z organizacją działań i realizacją usług wymaganych w ramach Minimalnego Katalogu Usług. Jest adekwatny w kontekście przepływów finansowych i uwzględnia warunki realizacyjne oraz zysk związany z realizacją przedsięwzięcia. Jego funkcje motywacyjne oraz sankcyjne wymagają jednak ponownej weryfikacji z uwzględnieniem bardziej adekwatnego rozkładu transz w podziale na trzy części – po realizacji diagnoz i planów kariery, po utrzymaniu zatrudnienia przez okres trzech miesięcy oraz finalna płatność uwzględniająca wynagrodzenie związane z utrzymaniem pracy przez okres sześciu miesięcy. Płatność będąca efektem weryfikacji liczby podjęć zatrudnienia w systemie opartym na skuteczności dotyczącej trwałości zatrudnienia nie znajduje merytorycznego uzasadnienia, gdyż znaczenie tego efektu w ramach wdrożenia usługi ma jedynie funkcje pomocnicze – zwiększa prawdopodobieństwo sukcesu, lecz go nie gwarantuje. Przemawia za tym także wątek ekonomiczny i organizacyjny związany z pozyskiwaniem od pracodawców potwierdzeń kontynuacji pracy oraz zgodna opinia ekspertów uczestniczących w wywiadach wskazujących na okres adaptacji i umocnienia w miejscu pracy nowozatrudnionego pracownika w okresie 3 miesięcy jako jeden z warunków trwałego włączenia w rynek pracy. Należy również pamiętać o częstej praktyce nawiązywania kontraktów pracowniczych w oparciu o formułę trzymiesięcznego zatrudnienia na „okres próbny". Zwiększenie funkcji motywacyjnej modelu możliwe będzie dzięki rekonstrukcji zasad ustalania wysokości transz wynagrodzenia przekazywanego Operatorowi. Powinny one być ułożone rosnąco (poza pierwszą transzą, która może pozostać na tym samym poziomie) i uzależnione od uzyskanego efektu. Należy również zweryfikować wymagania dotyczące uzależnienia wynagrodzenia od poziomu płacy, przy pozostawieniu wymogu minimalnego wynagrodzenia za płacę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Standard dotyczący minimalnego zaliczanego wynagrodzenia w wymiarze ½ etatu został uznany za uzasadniony i nie wymaga rekonstrukcji. Zdecydowanej poprawy wymagają funkcje sankcyjne, przy czym ich znaczenie może zostać ograniczone, jeżeli konstrukcja modelu będzie oddziaływała na motywację do uzyskania założonego wskaźnika zatrudnienia, a nawet wyższych niż wymagane rezultaty działań aktywizacyjnych. Kolejnym wyzwaniem dla opracowania wersji finalnej modelu jest oszacowanie znaczenia sytuacji na rynku pracy dla skuteczności realizowanych usług oraz opracowanie algorytmu, którego celem będzie uzależnienie wynagrodzenia operatora niepublicznego od warunków na lokalnym rynku pracy. Wskaźniki syntetyczne lub algorytmy powinny obejmować dane statystyczne bezpośrednio dotyczące rynku pracy (np. zmiany stopy bezrobocia, struktura zatrudnienia, udział grup bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy w stosunku do ogółu zarejestrowanych osób, odsetek bezrobotnych w profilu „oddaleni od rynku pracy", struktura zatrudnienia), społecznych (miary wykorzystywane do opisu wykluczenia społecznego oraz ubóstwa) oraz gospodarczych (wskaźniki rozwoju przedsiębiorczości, udział mikro i małych przedsiębiorstw, innowacyjność gospodarki, wartość PKB na mieszkańca w powiecie).

Określony w Pilotażu wskaźnik skuteczności działań aktywizacyjnych realizowanych przez Operatora został ustalony na realnym do osiągnięcia poziomie. Jeżeli pojawiały się głosy dotyczące jego

zwiększenia, ich autorami byli przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy, którzy wyraźnie w tym aspekcie odnoszą się do oczekiwań, jakie są stawiane przed administracją pracy przez dysponenta Funduszu Pracy. Proponowany poziom efektywności wynosi 45% lub 50%[100], co jest dosyć naturalne „skoro od nas się wymaga…" nawet 70% skuteczności zatrudnieniowej. Nie jest to jednak tak oczywiste, gdy weźmiemy pod uwagę zadane w trakcie IDI pytanie o opinie dotyczące efektów aktywizacji tożsamej grupy docelowej przez PUP, przy założeniu stosunkowo trwałego zatrudnienia (przez minimum okres 6 miesięcy po zakończeniu realizacji wsparcia). Przyjęty sposób postępowania oparty na wywołaniu silnej motywacji do zmiany i wiary w sukces należy ocenić jako właściwy i dostosowany do potrzeb odbiorców wsparcia. Pomimo nieosiągnięcia sukcesu wymaganego od Operatora można stwierdzić, że jego działania były efektywne. Problemem jest bowiem to, że w wymaganym okresie nie udało się osiągnąć takiego poziomu podjęć pracy (start-up'ów), który zapewni wymagane minimum 35% pracujących Uczestników Projektu po 6 miesięcy od rozpoczęcia pracy. Bazując na wcześniejszych doświadczeniach zakładano 50% przetrwania. Zakres i sposób świadczonych usług umożliwił uzyskanie lepszych rezultatów:

> *Spośród wszystkich osób, które rozpoczęły pracę, 90% utrzymało ją przez 2 miesiące. 73% po 4 miesiącach. 68% po okresie 6 miesięcy. Więc to są wskaźniki wydaje mi się bardzo dobre, bardzo wysokie [Operator 1]*

Należy przy tym podkreślić, że Operator praktycznie w niewielkim stopniu wykorzystywał narzędzia służące dopasowaniu kwalifikacji do potrzeb stanowiska pracy lub miejsca pracy (np. szkolenia zawodowe), skupiając się przede wszystkim na dostarczeniu wysoko zmotywowanego i gotowego mentalnie do pracy pracownika[101]. Wymagany wskaźnik utrzymania zatrudnienia po 6 miesiącach pracy, choć jak to stwierdziła jedna z rozmówczyń „wyżyłowany"[102], osiągnięty został na dosyć wysokim poziomie, a o niepowodzeniu zadecydowały realia lokalnych rynków pracy i w pewnym stopniu podejście Operatora.

> *Nie ma tutaj świadomości zarówno po jednej, jak i po drugiej stronie. Szara strefa i praca na czarno, bo rozdzielam te pojęcia, bo chodzi mi o pracodawców i ich podejście, czyli tutaj jakieś rozwiązania powiedziałbym systemowe. W znacznym stopniu też długość Projektu [Operator 1]*

Na domiar złego, jak wskazywano w trakcie rozmów, usługi świadczone przez Operatora konkurowały z oczekiwanymi przez pracodawców instrumentami dostępnymi w PUP, których wykonawca usług aktywizacyjnych w Modelu nie chciał zastosować[103]. Pracodawcy od wielu lat korzystają ze staży,

[100] PUP 1, PUP3
[101] Operator 1. To podejście obrazuje następująca wypowiedź: „My przygotujemy świetnie kandydata do tego, żeby być w pełni wartościowym albo nawet zdecydowanie lepszym pracownikiem niż ta średnia na rynku pracy kandydatów, którzy nie chcą pracować".
[102] Operator 2
[103] Pomimo tego, że usługi w ramach „Black Box" z założenia nie były w żaden sposób ograniczane, nie korzystano z instrumentów wsparcia finansowego pracodawców lub szkoleń. Jeden z rozmówców reprezentujących Operatora upatrywał przyczyn w bliżej nieokreślonych ograniczeniach formalnych. Trudno było mu znaleźć racjonalne przesłanki do braku aktywności w tym zakresie (Operator 5)

doposażenia stanowiska pracy czy subsydiowanego zatrudnienia i niejednokrotnie warunkują zatrudnienie osoby bezrobotnej od uzyskania „benefitów" finansowanych ze środków FP. Nie bez znaczenia na reakcję pracodawców ma również nowatorskie podejście do realizacji usług aktywizacyjnych, pojawienie się kolejnego (innego, nowego) partnera w kształtowaniu polityki zatrudnieniowej podmiotu. Konieczność budowania tych relacji i wzajemnego zaufania. Zwłaszcza jeżeli chodzi o małe, lokalne podmioty:

> *Taka była reakcja pracodawców – 'co wy chcecie ode mnie', takie było nastawienie wielu pracodawców. I teraz taki pracodawca, nie otrzymując nic namacalnego, mierzalnego, musi nam zaufać, że to ma sens, to jest też kwestia budowania pewnej świadomości u pracodawców [Operator 1]*

Możliwość skorzystania z zasobów Operatora i darmowych, profesjonalnych usług pośrednictwa pracy dla jednych pracodawców była również atutem. Jak wynika z przeprowadzonych rozmów, wielu pracodawców ceniło sobie tę współpracę i jej zakres wykraczający poza standardowe działania PUP. Jedną z przyczyn trudności napotykanych przez Operatora mogła być nieznajomość lokalnych rynków pracy oraz niedopasowanie Modelu do lokalnych uwarunkowań. Zwrócono uwagę na różnorodność sytuacji w powiatach objętych Pilotażem[104]. Trzeba przy tym pamiętać, że Operator dla wszystkich lokalizacji był podmiotem zewnętrznym. Jak to ustalono, nie korzystał także z lokalnych zasobów, których wsparcie (poza PUP) mogłoby ułatwić „wejście" na rynki powiatowe. Źródłem problemów był również sam profil klienta, na który wydaje się personel wykonawcy usług nie był przygotowany, szczególnie w związku z występowaniem szarej strefy, pracy „na czarno" oraz uzyskiwania dochodów z zagranicy, dla których Projekt nie stanowił żadnej alternatywy. Dotyczyło to stosunkowo wysokiego odsetka Uczestników Projektu[105]:

> *Zderzyliśmy się z pewnymi realiami, na które do końca nie byliśmy, jako Operator, przygotowani, bo jednak przystępowaliśmy do Projektu, który miał dotyczyć aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych z barierami. A niekoniecznie takich, którzy barier nie mają i sobie pracują. Ale bardzo wnikliwa, skrupulatna diagnoza, określenie możliwości, potrzeb klienta, dobre rozpoznanie rynku pracy i dopasowanie tych dwóch elementów - to przynosi rezultaty. I to jest też proces czasochłonny [Operator 1]*

Wspomniany wyżej czynnik czasu potrzebnego na rozpoznanie rynku mógł wpłynąć na uzyskany wskaźnik skuteczności zatrudnieniowej[106]. Podobnie jak i liczba osób bezrobotnych objęta testowaniem. Zdarzały się bowiem sytuacje, że pozyskane od pracodawców oferty pracy nie mogły zostać zaspokojone ze względu na niewystarczającą liczbę kandydatów spełniających kryteria. Przy wyższej liczbie osób objętych usługami aktywizacyjnymi z pewnością Operator miałby większe możliwości wyszukania w swoich bazach osób gotowych do rozpoczęcia pracy na wolnych

[104] Operator 1
[105] Operator przeprowadził badanie, którego wyniki potwierdziły, że problem funkcjonowania w szarej strefie dotyczy 20% skierowanych do Projektu osób bezrobotnych. Informacja ta została przekazana w trakcie wywiadu, nie została potwierdzona wynikami badań.
[106] Operator 2

stanowiskach. Przy wrażliwym rynku i pracodawcy, brak możliwości „dostarczenia" kandydatów spełniających kryteria wskazane przez pracodawcę skutkować mógł zniechęceniem, zerwaniem współpracy oraz negatywną opinią w lokalnym środowisku[107].

Zastosowana przez Operatora filozofia podejścia związana z wykorzystaniem motywacji i wiary w sukces mogła również w pewnym stopniu stanowić barierę w realizacji celów zatrudnieniowych:

> *Być może poszliśmy za bardzo w model 'zagłaskania' klienta, gdzie zabrakło nacisku na dyscyplinę. Aczkolwiek przy zachowaniu jak najwyższych standardów pracy i obsługi klienta, bo on musi cały czas czuć, że jest wyjątkowy, że my jesteśmy dla niego, musi mieć (także) świadomość, że on wkłada 50% pracy, my też, i to wtedy stanowi całość [Operator 3]*

Wśród przyczyn niewykonania wskaźnika w zakładanej wysokości należy także rozpatrzyć wątek kwalifikacji personelu i alokowania odpowiednich zasobów do realizacji poszczególnych rodzajów zadań. Z jednej bowiem strony pojawiają się osoby „świeże", nieposiadające doświadczenia w pracy z trudnym klientem, które muszą się dopiero tego uczyć „na żywym organizmie". Pojawiają się również problemy wynikające z rotacji pracowników, co wpływa niekorzystnie ze względu na osobiste relacje doradców z klientami. Z drugiej natomiast strony w początkowym okresie za pozyskiwanie ofert pracy odpowiedzialna była tylko jedna osoba dla wszystkich powiatów objętych Pilotażem[108]. Dopiero w pewnym momencie doradcy odpowiedzialni za towarzyszenie Uczestnikowi zostali zaangażowani do pozyskiwania pracodawców i ofert pracy. Ten aspekt pojawia się również w wypowiedzi współautora koncepcji Modelu:

> *Niewykonanie tego wskaźnika wzięło się z zaskakującej dla mnie bezradności Operatora wobec przedsiębiorców. Moim zdaniem mógłby wykonać więcej, gdyby lepiej penetrował rynek, docierał w odpowiednie miejsca. Po prostu pozyskałby oferty, tak jak to było deklarowane w ofercie, które nie trafiają do PUP-ów, a tak się nie stało [WUP1]*

Podsumowując, przyjęta w Modelu definicja zatrudnienia uznawana jest za optymalną. Uwzględnia bezpieczeństwo pracownika (umowy o pracę, odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne) i charakteryzuje się elastycznością w stosunku do wynagrodzenia za pracę. Przede wszystkim przedstawiciele Operatora postulują uwzględnienie w tej definicji dłuższych okresów przerw w zatrudnieniu w związku z poszukiwaniem nowego stanowiska pracy. Innym kwestionowanym elementem tej definicji jest jej uzależnienie od wymiaru czasu pracy. Pomimo tego, że wskaźnik wymagany do osiągnięcia w procesie testowania nie został osiągnięty, wysoko należy ocenić skuteczność przyjętego sposobu działania Operatora oraz standard świadczonych usług. Trudności związane ze znacznymi rozmiarami szarej strefy, skierowaniem do Projektu osób, które nie są zainteresowane podjęciem zatrudnienia, niewystarczająca znajomość lokalnych rynków, nowatorski charakter realizowanych usług, działanie pod presją czasu, niedoświadczony personel oraz błędy w planowaniu przebiegu i realizacji usług aktywizacyjnych stanowiły o niepowodzeniu przedsięwzięcia.

[107] Operator 3
[108] Operator 3

5.7. Zasady współpracy pomiędzy głównymi interesariuszami

Ocena komunikacji i współpracy pomiędzy Partnerami Projektu (w tym użytkownikami produktu), Operatorem i odbiorcami produktu

1. Czy formuła współpracy kluczowych interesariuszy, zdefiniowana w modelu, pozwalała na efektywną realizację celów Projektu? Czy celowe byłoby usprawnienie współpracy między podmiotami zaangażowanymi w realizację Pilotażu (w tym Operator, PUPy, WUP, OPSy)? Jeżeli tak, to w jakim zakresie? Czy dla realizacji takiego rodzaju wsparcia (usług aktywizacyjnych dostarczanych przez podmioty niepubliczne) potrzebne byłoby wsparcie lub współpraca innych instytucji publicznych (poza PUP, OPS)? Jeżeli tak, to jaki rodzaj wsparcia bądź współpracy byłby najbardziej pożądany?
2. Czy postanowienia umów, porozumień i deklaracji były realizowane przez interesariuszy zaangażowanych w realizację Projektu? Jeżeli nie, to jakie były tego przyczyny?
3. Czy obieg i zakres informacji przekazywanych pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację Pilotażu był efektywny, a zakres wystarczający? Jakie wystąpiły problemy w tym zakresie? W jaki sposób podmioty wykorzystywały posiadane informacje? Czy proces był wystarczający i realizowany zgodnie z założeniami przyjętymi w modelu?
4. Czy informacje wymagane i dostarczane w procesie raportowania były wystarczające do oceny funkcjonowania Projektu? Czy proces raportowania był efektywny pod kątem zaangażowania pracowników Operatora oraz Partnerów Projektu?

Oceniany Projekt ma charakter partnerski, realizowany początkowo w partnerstwie pomiędzy WUP Kraków (reprezentującym Województwo Małopolskie) i KPMG Advisory Sp. z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k., wybraną zgodnie z zasadami określonymi w dokumencie „Zakres realizacji projektów partnerskich określony przez Instytucję Zarządzającą Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki". Już na etapie realizacji Projektu partnerstwo zostało poszerzone o 6 powiatowych urzędów pracy. Poszerzenie partnerstwa było przewidywane od początku, musiało jednak zostać poprzedzone opisaną we wcześniejszej części procedurą wyłaniania powiatów, na obszarze których zaplanowano testowanie Modelu.

Powołania została Grupa Sterująca, w skład której weszli przedstawiciele wszystkich Partnerów. Przedstawiciele Partnerów współdziałają ze sobą również na poziomie roboczym – to w takim trybie wypracowano Model kontraktowania i rozliczania usług zatrudnienia, przygotowano wymagania wobec potencjalnego wykonawcy usług aktywizacyjnych.

Dodatkowym wzmocnieniem dla Partnerstwa jest Rada Programowa, powołana przez Zarząd Województwa Małopolskiego w celu monitorowania i opiniowania strategicznych działań podejmowanych w ramach Projektu, w skład której weszli przedstawiciele środowiska naukowego, instytucji rynku pracy oraz przedstawicieli innych instytucji kluczowych dla realizowanego Projektu. Ponadto niektóre założenia Modelu konsultowane były z potencjalnymi jego realizatorami – w drodze

spotkań konsultacyjnych z agencjami zatrudnienia, z przedstawicielami urzędów pracy nie wchodzących w skład Partnerstwa oraz z przedstawicielami OPSów z powiatów, na terenie których miał być testowany Model. Należy podkreślić, że w momencie uruchamiania pilotażu i ponownie w trakcie jego trwania Lider zorganizował we wszystkich powiatach objętych Projektem spotkania upowszechniające dla przedstawicieli OPS, które jednak cieszyły się umiarkowanym zainteresowaniem.

Nie można pominąć także konsultacji prowadzonych już na etapie realizacji pilotażu z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w celu wypracowania rozwiązania służącego potwierdzaniu faktu zatrudnienia przez Uczestnika Projektu.

Lider Partnerstwa, wspierany przez Partnera – firmę KMPG, współpracuje także z przedstawicielami Operatora, w drodze organizowanych okresowo spotkań, w formie bieżących kontaktów, a także w postaci kwartalnych tzw. spotkań statusowych, z udziałem pracowników wszystkich Partnerów oraz kierowników centrów aktywizacyjnych Operatora.

Opinie respondentów – Partnerzy i OPS

Partnerski sposób pracy nad Modelem sprawił, że PUP czuły się jego współautorami, a więc także czuły się współodpowiedzialne za jego powodzenie. To powoduje, że w większości angażują się w przebieg Projektu, starają się ściśle współdziałać z Operatorem, a także OPS, o ile zachodzi taka potrzeba. Tylko w jednym PUP stwierdzono, że rola PUP skończyła się w momencie przekazania Uczestników do operatora. W ocenie przedstawicieli PUP współpraca z WUP przebiegała bez zastrzeżeń, dobra była także współpraca pomiędzy urzędami pracy, w ocenie zaś WUP współpraca z powiatowymi urzędami była w zasadzie wzorcowa. Co ważne, urzędy pracy przeszły w czasie prac przygotowawczych drogę z postawy pełnej rezerwy wobec zlecania usług do postawy akceptującej i zainteresowanej dalszym rozwojem Modelu.

We współpracy z Operatorem urzędom brakowało informacji o bieżących działaniach realizowanych wobec bezrobotnych. Oczekiwały, że takie informacje trafiać będą do nich na bieżąco, a nie dopiero w momencie zgłaszania potrzeby wymiany Uczestnika z powodu braku kontaktu z nim. Urzędy były skłonne włączać się aktywnie w mobilizowanie bezrobotnych do udziału w Projekcie. Aczkolwiek stwierdzano, że w razie zgłoszenia do Operatora zapotrzebowania na określone informacje, były one przekazywane. Brakowało także informacji o podjęciach pracy przez bezrobotnych, mimo że bezrobotni są do tego obligowani, i z tego powodu oczekiwano, że takie informacje mógłby przekazywać Operator. Na pewno w początkowym okresie konieczne było wzajemne poznanie się obu instytucji, zrozumienie uwarunkowań, w jakich działają:

> *Co do Operatora myślę, że myśmy się tak wzajemnie docierali. Charakter pracy w agencjach jest inny niż u nas. U nas jest to wszystko bardziej sformalizowane. Z czasem się musiał do tego przyzwyczaić, że myśmy mówili, ok., ale nie możemy, bo przepis nie pozwala. I Operator się tego uczył. [PUP 2]*

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że obie strony miały świadomość potrzeby tego „docierania się" i były do tego procesu nastawione pozytywnie, aczkolwiek zauważalny jest silny wpływ ogólnego stylu działania urzędu oraz osobowości osób kontaktujących się ze sobą.

Pewnym problemem była fluktuacja pracowników u Operatora – wypracowane na początku Projektu kontakty zostały przerwane, konieczne było ponowne „docieranie się"; w chwili prowadzenia badania w jednym z PUP powiedziano nawet, że nowy kierownik Centrum nie jest znany w urzędzie.

Również z perspektywy Lidera współpraca z Operatorem przebiega prawidłowo. Pojawiające się problemy są wyjaśniane na bieżąco, udało się wypracować pewien standard komunikacji i zaufania.

Ośrodki Pomocy Społecznej z powiatów, na terenie których wdrażany był Projekt, traktowane były jako jeden z kluczowych interesariuszy Projektu ze względu na to, że wśród bezrobotnych kierowanych do udziału w Projekcie byli klienci pomocy społecznej – szacowano, że jest to ok. 20% wszystkich Uczestników. Ponadto opracowując system sankcji założono – w konsultacji z przedstawicielami systemu pomocy społecznej – że OPS będą mogły stosować dostępne im sankcje w przypadku uchylania się klienta od udziału w Projekcie. Dodatkowo zakładano, że OPS będą motywować swoich klientów – Uczestników Projektu – do aktywnego udziału w nim. Z tego względu Lider Projektu zorganizował we wszystkich 6 powiatach szkolenia upowszechniające dla OPS, jednak nie spotkały się one z dużym zainteresowaniem. W trakcie badania stwierdzono, że część OPS ma bardzo małą wiedzę o Projekcie, czuje się niepoinformowana, ma wręcz pretensje do urzędów o brak jakiejkolwiek informacji:

> *Nie było zaangażowania Urzędu Pracy, żeby na przykład przyjść do ośrodka, poinformować, że wdrażają taki Projekt. Akurat sobie wylosowali grupę osób, która z nami nie była powiązana. Ale jeżeli by z nami nawiązali jakiś kontakt, przekazali informację, jak wylosują osoby i dali do sprawdzenia, czy są to nasi klienci, to na pewno byśmy podjęli współpracę. [OPS 5]*

Cytowany ośrodek otrzymał w pewnym momencie listę osób z sugestią objęcia sankcjami – na 21 nazwisk znalazł tam trzy nazwiska swoich klientów. Ale też na tej liście zauważono nazwiska osób, które wg wiedzy pracowników OPS przebywają w zasadzie na stałe zagranicą. Ten fakt potwierdza, że warto było przekazać listę na początku Projektu, co było założeniem Modelu. Z drugiej strony rozmówcy z tego ośrodka stwierdzili, że pracownicy socjalni kontaktowali się z Operatorem, mając informacje od swoich podopiecznych o ich udziale w Projekcie. Jak powiedziano:

> *pracownik socjalny jest taką instytucją, której zależy na tym, aby klient się aktywizował. I w momencie, kiedy posiadał wiedzę, że uczestniczy, a później coś się podziało, albo na przykład niedowierzał klientowi, miał podejrzenie, że być może oszukuje, że uczestniczy, a tak naprawdę nie uczestniczy, to wtedy indywidualnie kontaktował się z tą firmą [OPS 5]*

Cześć ośrodków podjęła się roli, jaka była dla nich przewidziana, w kwestii dotyczącej informowania klientów o Projekcie i uważa, że była to rola właściwa. Czuli się dobrze poinformowani, byli na spotkaniach, otrzymywali newslettery. Ale niektórzy zwracali uwagę, że uruchamianie tego typu projektów na terenie powiatu powinno być poprzedzone dyskusją z udziałem wszystkich zainteresowanych instytucji – od początku wspólnie budowane i realizowane. W tym kontekście raz jeszcze należy odnotować, że OPS były zapraszane do udziału w spotkaniach w lutym 2013 roku, w trakcie prac nad Modelem, miały więc szansę wzięcia udziału w jego kształtowaniu i z tej możliwości w większości nie skorzystały. Badanie niestety nie pozwoliło na odtworzenie przyczyn braku zainteresowania udziałem w tamtych spotkaniach. Można jedynie na przyszłość sugerować bardziej

zindywidualizowany sposób zapraszania przedstawicieli OPS do podobnych przedsięwzięć, nie ma to natomiast znaczenia dla Modelu jako takiego. Część rozmówców szła dalej, twierdząc, że powinni zostać włączeni do Projektu jako partnerzy bądź przynajmniej powinny zostać zawarte porozumienia pomiędzy PUP i OPS w kwestii współpracy w tym Projekcie. Od zaistnienia takiego porozumienia w dwóch ośrodkach uzależniano możliwość stosowania sankcji wobec Uczestników uchylających się od udziału w aktywizacji.

Ocena współpracy z OPS ze strony PUP jest różna, ale też różne były podejścia pracowników urzędów do współpracy z pomocą społeczną. W niektórych przypadkach urzędom brakowało informacji o tym, czy OPS nałożył sankcje na uczestników, które były sugerowane. W jednym z urzędów stwierdzono, że: z *OPS-em w ogóle nie było współpracy, bo OPS w ogóle nie wychodzi w tym kierunku*[109], równocześnie jednak w tym samym urzędzie powiedziano, że OPS były informowane o tym, kto został skierowany do Projektu i w odpowiedzi poinformowały, którzy uczestnicy są klientami OPS, a także, że w przypadku problemów z niektórymi klientami miała miejsce interwencja OPS zmierzająca do zmotywowania osoby do kontynuowania udziału w Projekcie (i w efekcie nie pozbawiania uczestnika świadczeń). Intensywność i skuteczność współpracy z OPS zależna była w dużej mierze od wcześniejszego podejścia do tej współpracy, Projekt w tej kwestii nie wywołał zmian (nie było to jego celem). I tak zdecydowanie lepsza współpraca była tam, gdzie już wcześniej podjęto działania na rzecz jej uruchomienia czy wzmocnienia, w tym wprowadzono system wymiany informacji.

Zasadniczo nie zgłaszano potrzeby włączania w realizację Projektu innych podmiotów, a jeśli już, to zwracano uwagę na relatywnie słabą współpracę Operatora z pracodawcami i organizacjami pracodawców. Brakowało także gotowości do współpracy ze strony ZUS, od którego spodziewano się pomocy w uzyskiwaniu informacji o zatrudnieniu Uczestnika Projektu. Z punktu widzenia Lidera zasadne wydawałoby się nawiązanie przez Operatora – na zasadach partnerstwa lub podwykonawstwa – współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, specjalizującymi się w specyficznych problemach.

Partnerzy biorący udział w badaniu zgodnie stwierdzali, że postanowienia umów, porozumień i deklaracji były przez wszystkich realizowane.

Opinie respondentów - Operator

Przedstawiciele Operatora dobrze oceniali współpracę z wojewódzkim i powiatowymi urzędami pracy. Twierdzili, że ewentualne drobne problemy czy nieporozumienia były rozwiązywane na bieżąco i w sposób konstruktywny. W jednej z rozmów przedstawiciel Centrum stwierdził jedynie, że różne były podejścia PUP z jego obszaru działania do udziału bezrobotnych w Projekcie, co przekładało się na działania Operatora:

> *Urząd „x" w trakcie trwania Projektu, wtedy gdy oddaje nam klienta pod opiekę, nie wyznacza mu terminów. Ściąga go tylko i wyłącznie w przypadku, gdy my poinformujemy urząd, że na przykład nie zgłosił się na 2, 3 spotkania, czyli to jest to dyscyplinowanie. I wtedy wysyła do klienta pismo z wezwaniem, ale już do urzędu. Natomiast urząd „y" mimo tego, że osoba była*

[109] PUP 4

w Projekcie, wyznacza im terminy i wystarczyło, że osoba nie zgłosiła się na termin, to traciła status osoby bezrobotnej." [Operator 2]

Zdaniem Operatora pożądana byłaby większa współpraca z ośrodkami pomocy społecznej – przekazywanie informacji, uzgadnianie działań po to, by nie dopuszczać do sytuacji, w której konieczne będzie pozbawianie świadczeń w ramach sankcji za uchylanie się od współpracy z Operatorem.

Współpracę z kluczowymi interesariuszami tak podsumował przedstawiciel Operatora:

Ja mam wrażenie, że współpraca w ramach Projektu w tych warunkach, które mieliśmy, w dość trudnej atmosferze wokół współpracy sektora prywatnego i publicznego była naprawdę dobra. Ja mam takie poczucie, że mieliśmy przestrzeń do tego, żeby wyrazić nasze potrzeby, wątpliwości, czy zastrzeżenia. Również byliśmy otwarci i otrzymywaliśmy informację zwrotną z drugiej strony. Wypracowywaliśmy wspólnie jakieś mechanizmy, żeby Projekt płynnie się toczył. Mam wrażenie, że w różnych obszarach się uczyliśmy wspólnie i wspólnie, reagując na zmieniającą się sytuację, wypracowaliśmy rozwiązania. [Operator 1]

Przedstawiciele Operatora twierdzą, że współpracowali z innymi instytucjami – w miarę potrzeb. Decyzję o współpracy – o tym z kim, w jakim zakresie – podejmował doradca pod potrzeby konkretnego klienta czy grupy klientów. Na przykład wydawano skierowania do szkół językowych, wykupowano zajęcia judo, karate czy zumby, organizowano psychoterapię, kierowano do organizacji działających na rzecz rozwiązywania problemów alkoholowych, ale też na doradztwo finansowe. Jak jednak podkreślono, miało to marginalny zakres i znaczenie i było realizowane na zasadzie współpracy, a nie podwykonawstwa.

To, czego zabrakło, to współpracy z ZUS, która mogłaby usprawnić potwierdzanie podejmowania i utrzymania zatrudnienia przez Uczestników bez fatygowania pracodawców.

Nikt z przedstawicieli Operatora nie zauważył naruszania umów i porozumień. Z ich punktu widzenia zakres przekazywanych informacji był właściwy. Również zakres sprawozdawczości wymaganej w Projekcie zdaniem Operatora był odpowiedni i choć wymagał zaangażowania pracowników, to generalnie nie wykraczał poza zakres informacji, które i tak były zbierane w ramach raportowania wewnętrznego.

Konkluzje – opinia ewaluatora

Współpraca w ramach Projektu przebiegała zgodnie z założeniami, z zastrzeżeniem mniejszego od zakładanego zaangażowania OPS, co wynikało po części z postawy przedstawicieli ośrodków, po części z podejścia przedstawicieli PUP. Kluczowi interesariusze czuli się połączeni wspólnym celem, jakim było z jednej strony przetestowanie nowego rozwiązania, z drugiej – trwałe zaktywizowanie osób długotrwale bezrobotnych.

Usprawnienie współpracy nie wymaga wprowadzania dodatkowych formalnych mechanizmów – można wyrazić przekonanie, że ona będzie coraz lepsza w miarę nabywania doświadczenia, lepszego rozumienia wzajemnych ról i nabywania zaufania.

6. SWOT

Na podstawie uzyskanych wyników badania i przeprowadzonych analiz dokonano analizy SWOT ocenianego Modelu zlecania usług. Analiza obejmuje zarówno Model, jako zestaw dokumentów określających zasady działania i procedury jako produktu innowacyjnego, ale również skutki ich zastosowania, tj. oddziaływanie tych zasad i procedur na zachowanie i rozwiązania przyjęte przez Operatora w fazie testowania nowatorskiego narzędzia zlecania usług aktywizacyjnych. Takie podejście do przeprowadzenia analizy SWOT wynika z założenia samego testowania, jako elementu projektu innowacyjnego, który ma na celu weryfikację wypracowanych teoretycznych założeń produktu innowacyjnego w warunkach rzeczywistych.

Mocne strony	Słabe strony
• Integracja personelu PUP z założeniami i celem opracowania Modelu • Dobra komunikacja i silna, dynamiczna współpraca PUP i Operatora • Nastawienie na cel zatrudnieniowy Modelu przekłada się na działania Operatora i jego personelu • Zniesienie barier administracyjnych, w tym także w odniesieniu do wykorzystania instrumentów niestandardowych (np. dowożenie pracowników na rozmowy kwalifikacyjne, weryfikacja stanowiska pracy, finansowanie zakupu garderoby, kosmetyków, różnorodne formy kontaktów także w dni wolne od pracy oraz po godzinach pracy) • Przyjazna infrastruktura Centrum Pracy • Dobrze skonstruowany Minimalny Katalog Usług • Tworzenie pozytywnego klimatu wokół działań Operatora - organizacja cyklicznych eventów np. śniadania poniedziałkowe, tworzenie nieformalnych grup wsparcia, współpracy i wymiany informacji i wiedzy	• Wylosowanie do Projektu osób, które nie powinny znajdować się w rejestrach powiatowych urzędów pracy ze względu na brak gotowości do podjęcia pracy (np. matka samotnie wychowująca dzieci, osoby ze złym stanem zdrowia, osoby pracujące w szarej strefie) • Wymiana informacji z ośrodkami pomocy społecznej i ich zaangażowanie w Projekt jako nieformalnego partnera wspierającego • Mechanizm sankcjonujący ze strony OPS • Czasochłonne i kosztochłonne procedury związane z pozyskiwaniem informacji o podjęciu i kontynuacji zatrudnienia • Możliwość zaangażowania do realizacji przedsięwzięcia podmiotu nieobecnego do tej pory na lokalnym rynku • Niskie kompetencje oraz mało aktywna postawa doradców, co wynikać może z braku doświadczenia w realizacji działań

na temat doświadczeń związanych z poszukiwaniem pracy • Tworzenie silnych relacji i więzi pomiędzy doradcami a klientami, większa otwartość klientów • Dostępność personelu Centrum w dni wolne od pracy i po godzinach pracy • Prowadzenie klienta przez cały proces poszukiwania pracy i zwiększanie brakujących kompetencji związanych z poszukiwaniem i podejmowaniem pracy (symulacje rozmów kwalifikacyjnych, opracowanie CV i innych dokumentów, wyszukiwanie ofert pracy, „stacje pracy"), szczególnie możliwość uzyskania wsparcia po podjęciu pracy (w nowej sytuacji społecznej i zawodowej) • Koncentracja na motywacji i nastawieniu klientów wobec pracy i poszukiwania pracy oraz na kompetencjach „miękkich" • Wsparcie klientów w okresie po zakończeniu działań aktywizacyjnych – po podjęciu zatrudnienia • Dobrze zbalansowane płatności za poszczególne etapy związane z doprowadzeniem do trwałego zatrudnienia Uczestników Projektu • Poprawnie przeprowadzony dobór losowy Uczestników Projektu, co zostało potwierdzone przeprowadzonymi analizami ekonometrycznymi • Odpowiednia proporcja wylosowanych w ramach rekrutacji osób bezrobotnych w stosunku do planowanej liczby Uczestników Projektu	aktywizujących oraz braku znajomości lokalnego rynku pracy[110] • Rozpoczęcie pośrednictwa pracy dopiero po zakończeniu etapu opracowania planu kariery, co w efekcie skutkowało brakiem wystarczającej liczby ofert pracy, a także wydłużało czas oczekiwania na ofertę pracy osób gotowych do podjęcia zatrudnienia; dodatkowo lokalni pracodawcy potrzebowali czasu na zapoznanie się z ofertą Operatora, nabrać zaufania • Mało aktywne pośrednictwo pracy oparte o bezpośrednie kontakty z pracodawcami i pozyskiwanie ofert pod potrzeby Uczestników Projektu[111]; wykorzystywanie ofert pracy powszechnie dostępnych na portalach internetowych, niesprawdzonych, często nieaktualnych • Zaniechanie lub znaczne ograniczenie finansowania szkoleń uaktualniających, podnoszących lub zmieniających kwalifikacje zawodowe Uczestników Projektu • Model pracy z klientem opierający się na wytworzeniu wysokiego poziomu motywacji do działania oraz wiary w sukces wpływa na wytworzenie w Uczestnikach Projektu nadmiernych oczekiwań, których spełnienie nie jest możliwe (podjęcie odpowiedniej, stałej pracy); efekt „niespełnionej obietnicy" może negatywnie wpływać na postrzeganie Operatora w lokalnym środowisku • Model pracy z klientem oparty o osobiste relacje generuje wysokie koszty związane z dojazdami na spotkania, które nie zawsze były pokrywane przez Operatora. Wiąże się to również ze znacznym

[110] Por. Raport z pierwszej sesji badań fokusowych z Uczestnikami Projektu „Express do zatrudnienia – innowacyjny model aktywizacji osób bezrobotnych", Interactive, Listopad 2014, str. 54.
[111] Tamże, str. 54 – 55.

zapewniająca odpowiedni rezerwuar kandydatów do udziału w Projekcie w przypadku odmowy lub rezygnacji osób zakwalifikowanych	zaangażowaniem Uczestników Projektu, tym bardziej, że zasięg oddziaływania Centrum wykraczał poza granice administracyjne jednego powiatu (utrudniona komunikacja środkami publicznymi, znaczny dystans do pokonania); nie wszystkie dojazdy zostały sfinansowane przez Operatora, na co skarżyli się Uczestnicy Projektu • Duża rotacja personelu Operatora, tym bardziej w modelu opartym na mocnych relacjach doradca – klient oraz więzi; niejednokrotnie proces budowania relacji pomiędzy doradcą i klientem musiał być przeprowadzany ponownie[112] • Zasady zaliczania ciągłości zatrudnienia dotyczącego długości czasu trwania przerwy w zatrudnieniu • Wykluczenie zatrudnienia za granicą oraz prowadzenia działalności gospodarczej z efektu zatrudnieniowego Modelu
Szanse	**Zagrożenia**
• Upowszechnienie w aktywnej polityce rynku pracy działań opierających się o usługi wyspecjalizowanych profesjonalnych operatorów niepublicznych • Pozytywne nastawienie pracodawców do nieodpłatnych usług rekrutacyjnych oferowanych przez operatora niepublicznego • Przechodzenie od modelu zatrudniania opartego o kwalifikacje do modelu zatrudniania opartego na umiejętnościach i motywacji • Zmniejszanie rozmiarów szarej strefy (zmiana postaw pracodawców	✚ Konkurencja oferty PUP, zawierającej atrakcyjniejsze dla bezrobotnych lub pracodawców narzędzia aktywizacji (staże, subsydiowane zatrudnienie, środki finansowe na wyposażenie stanowiska pracy, środki na podjęcie działalności gospodarczej) ✚ Nieuregulowane kwestie współpracy pomiędzy PUP i OPS, w tym zagadnienia związane z przekazywaniem informacji o Uczestnikach Projektu między tymi instytucjami w kontekście przepisów o ochronie danych osobowych ✚ Nadpodaż na rynku pracy, trwanie w sytuacji „wysokiej konkurencji”

[112] Tamże, str. 63.

i osób bezrobotnych w tym zakresie) • Wzrost popytu na pracę • Stosowanie narzędzi segmentacji bezrobotnych, doskonalenia narzędzi wykorzystywanych do profilowania, rozwój metod • Upowszechnienie kryteriów jakościowych w ocenie ofert w ramach procedur Zamówień Publicznych • Zniesienie zależności ubezpieczenia zdrowotnego od posiadania statusu osoby bezrobotnej • Wypracowanie ścieżki przekazywania informacji o statusie na rynku pracy osób uczestniczących w działaniach aktywizacyjnych w oparciu o dane ZUS	osób bezrobotnych i poszukujących pracy; upowszechnienie „rynku pracodawcy” - Sezonowość zatrudnienia charakteryzująca małe rynki lokalne utrudnia osiągnięcie wskaźnika utrzymania zatrudnienia ustalonego na okres 6 miesięcy - Występowanie znacznych rozmiarów szarej strefy (szacowanie na poziomie ok. 20% Uczestników Projektu) - Fikcyjne bezrobocie – występowanie w rejestrach bezrobocia osób niezainteresowanych poszukiwaniem i podjęciem pracy, faktycznie nie spełniających kryterium „zdolny i gotowy do podjęcia pracy”

7. BENCHMARKING – ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELU „EXPRESS DO ZATRUDNIENIA" ORAZ „PARTNERSTWO DLA PRACY"

Przyczyny uruchomienia projektu pilotażowego zainicjowanego przez MPiPS pod nazwą „Partnerstwo dla pracy" w znacznym stopniu były zbieżne z ideą przyświecającą realizacji Projektu innowacyjnego testującego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie i KPMG. W uzasadnieniu dla tej inicjatywy wskazywano na problemy Publicznych Służb Zatrudnienia w aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych w związku ze zmianami na rynku pracy, relatywnie znaczną liczbą osób bezrobotnych oraz wysokim wskaźnikiem liczby osób w rejestrach PUP w stosunku do liczby doradców zawodowych i pośredników pracy. Dostrzeżono również pozytywne doświadczenia innych krajów europejskich związane z wykorzystaniem mechanizmów zlecania usług prozatrudnieniowych poza sektor publiczny. Praca nad pilotażem ministerialnym rozpoczęła się i była kontynuowana niemalże w tym samym co „Express do zatrudnienia" czasie. Dokument główny określający zasady pilotażu powstał w 2012 roku, natomiast uruchamianie procedur zamówień publicznych – wyłanianie dostawców usług rozpoczęto z początkiem 2013 roku.

Głównym celem pilotażu było wypracowanie optymalnego modelu współpracy na poziomie województwa pomiędzy wojewódzkim urzędem pracy, powiatowymi urzędami pracy, agencjami zatrudnienia oraz innymi partnerami rynku pracy w celu stworzenia efektywnego systemu aktywizacji bezrobotnych wspierającego urzędy pracy. Cel ten miał być zrealizowany dzięki zwiększeniu dostępności zindywidualizowanych usług rynku pracy, przeznaczonych dla bezrobotnych ze wskazanych grup docelowych, poprawie efektywności aktywnych polityk rynku pracy (mierzonej wskaźnikiem zatrudnienia), wypracowanie innowacyjnych metod aktywizacji bezrobotnych we współpracy z pracodawcami, wypracowanie mechanizmów współpracy publicznych służb zatrudnienia z partnerami rynku pracy (agencjami zatrudnienia, instytucjami NGO, partnerami społecznymi i innymi) w celu stworzenia szczegółowych zasad wspólnych działań na rzecz poprawy sytuacji osób bezrobotnych, znaczące wzmocnienie roli samorządu województwa w kształtowaniu polityki regionalnej dotyczącej rynku pracy, powiązanie mechanizmów finansowania działań adresowanych do bezrobotnych ze skutecznością zatrudnieniową tych działań. „Partnerstwo dla pracy" wdrożone zostało w oparciu o przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i finansowanie z Funduszu Pracy w ramach tzw. rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 27c ustawy o promocji Minister Pracy może realizować projekty pilotażowe, których celem jest poszukiwanie nowych możliwości i rozwiązań ukierunkowanych na zwiększenie możliwości pomocy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy oraz pracodawcom. Projekty pilotażowe w rozumieniu ustawy to przedsięwzięcia inicjowane i realizowane przez publiczne służby zatrudnienia samodzielnie lub we współpracy z innymi instytucjami rynku pracy, polegające na wdrażaniu nowych metod, narzędzi i sposobów pomocy bezrobotnym, poszukującym pracy lub pracodawcom w celu przygotowywania rozwiązań o charakterze systemowym.

Przedstawione powyżej informacje wskazują na istotne podobieństwa samej idei wykorzystania podmiotów niepublicznych do realizacji zadań w obszarze polityki rynku pracy. Wskazany punkt wyjścia – bolączki funkcjonowania Publicznych Służb Zatrudnienia oraz okres realizacji działań pilotażowych są zbieżne. Opracowane i testowane modele opierają się jednak na różnych założeniach organizacyjnych i merytorycznych, a także podejściu do wyłaniania operatora niepublicznego i wykonania usług prozatrudnieniowych. Analiza wykorzystująca metodę benchmarkingu ma na celu wyodrębnienie takich funkcji i rozwiązań modelu będącego punktem odniesienia, które umożliwią usprawnienia dla modelu porównywanego, wypracowanego w ramach Projektu „Express do zatrudnienia". Opierając się o zakres ewaluacji realizowanej dla celu 1, a także uwzględniając wstępne wyniki indywidualnych wywiadów pogłębionych, wyodrębniono 8 obszarów wiedzy, w ramach których dokonywano porównań. Dotyczy to doboru obszaru pilotażu (na poziomie regionu) oraz doboru uczestników; organizacji procesu wymiany uczestników; wyboru form wsparcia / usług wykonywanych na rzecz osób bezrobotnych; współpracy z innymi podmiotami (podwykonawcami); współpracy pomiędzy operatorem niepublicznym, WUP i PUP; sposobu pozyskiwania ofert pracy i współpracy z pracodawcami; zakładanej efektywności wraz ze sposobem pomiaru (potwierdzania) skuteczności, jak również modelu finansowego, w tym przede wszystkim rozkładu płatności na transze.

Dobór powiatów do przeprowadzenia pilotażu oraz dobór uczestników

Express do zatrudnienia	Partnerstwo dla pracy
Dobór powiatów przeprowadzony w oparciu o analizę przeprowadzoną na bazie wspólnie ustalonych kryteriów, w tym m.in. sytuacji na lokalnym rynku pracy.	Swobodny dobór powiatów w oparciu o różne kryteria, w tym przede wszystkim zróżnicowanie sytuacji na lokalnym rynku pracy, a także deklarowaną gotowość do udziału w pilotażu.

Pilotażem ministerialnym objęto trzy województwa oraz po trzy powiaty w każdym z województw. Zgodnie z zasadami organizacji pilotażu, poszczególne wojewódzkie urzędy pracy miały swobodę w doborze powiatów. W województwie mazowieckim wybierano powiaty ze względu na ich zróżnicowanie, tj. duże miasto (Warszawa), średnie miasto o problemach strukturalnych i wysokiej stopie bezrobocia (Radom) oraz powiat ze sporym udziałem obszarów wiejskich i osób bezrobotnych zamieszkałych na wsi (powiat ziemski płocki). W województwie podkarpackim również dążono do objęcia pilotażem obszarów o zróżnicowanych rynkach pracy. Wybrano powiat typowo uprzemysłowiony – tarnobrzeski – ze sporymi problemami strukturalnymi po upadku zakładu pracy i przemysłu dominującego również w kontekście rynku pracy; krośnieński (grodzki i ziemski) jako przedstawiciela rynku mieszanego, z niską stopą bezrobocia w mieście Krośnie i wysoką stopą bezrobocia w powiecie ziemskim; przeworski – powiat typowo rolniczy. W przypadku województwa dolnośląskiego dobór powiatów uzależniony był od stopy bezrobocia. Również i w tym przypadku decydowało zróżnicowanie rynków pracy. Zakładano, że sukces osób bezrobotnych na rynku pracy jest powiązany z sytuacją na rynku pracy. Celem takiego podejścia była potrzeba weryfikacji, na ile wykorzystanie opracowanego modelu jest możliwe do zastosowania w różnych realiach rynku pracy, otoczeniu gospodarczym i społecznym. Innym warunkiem doboru powiatów do pilotażu

ministerialnego była deklarowana gotowość funkcjonujących w nich urzędów pracy do realizacji działań aktywizujących w oparciu o współpracę z podmiotem prywatnym realizującym usługi prozatrudnieniowe.

Express do zatrudnienia	Partnerstwo dla pracy
Liczba Uczestników Projektu w poszczególnych powiatach odpowiada proporcji osób bezrobotnych z danego powiatu w stosunku do ogólnej liczby bezrobotnych z powiatów biorących udział w Projekcie.	Stała liczba uczestników pilotażu z każdego regionu biorącego udział projekcie.
Odgórnie ustalona struktura grupy wg cech społeczno-demograficznych.	Odgórnie ustalona struktura grupy wg cech społeczno-demograficznych.
Przeprowadzenie profilowania osób bezrobotnych na potrzeby Modelu.	Brak profilowania.
Dobór przeprowadzony przez PUP.	Dobór przeprowadzony przez PUP.
Dobór losowy, jednokrotny wg opracowanych na potrzeby Modelu procedur. Ścisła ścieżka postępowania dla każdego PUP. Ograniczona lista rezerwowa (utworzona w wyniku losowania).	Dobór celowy lub losowo-celowy. Bez procedur, duża swoboda PUP w kierowaniu osób bezrobotnych do operatora niepublicznego. Nieograniczona lista rezerwowa (do wyczerpania rejestru)
Spotkania informacyjne organizowane przez PUP wspólnie z Operatorem. Informacja o sankcjach „ustawowych" i motywowanie do wzięcia udziału w Projekcie.	Spotkania informacyjne organizowane i prowadzone tylko przez PUP. Informacja o sankcjach „ustawowych".

Struktura osób bezrobotnych objętych pilotażem uzależniona była od wyników analizy przeprowadzonej przez MPiPS, w wyniku której osoby długotrwale bezrobotne stanowić miały co najmniej 50% uczestników, natomiast pozostałe osoby wywodziły się z następujących grup: kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotni powyżej 50 roku życia oraz osoby niepełnosprawne zarejestrowane w PUP. Łącznie w każdym regionie objętych było usługami aktywizacyjnymi 984 osoby. Dobór uczestników nie był narzucony przez organizatora pilotażu (WUP PdP), PUP miały w tym zakresie swobodę. Nie opracowywano żadnych specjalnych procedur, jak również narzędzi wspomagających podjęcie decyzji na etapie rekrutacji. PUP opierały się przede wszystkim na doborze celowym lub losowo-celowym z uwzględnieniem uczestników z poszczególnych warstw, tak by struktura bezrobotnych skierowanych do operatora niepublicznego odpowiadała strukturze rejestracji w PUP. Podobnie, jak w przypadku Modelu wypracowanego w projekcie „Express do zatrudnienia", rekrutacją uczestników zajmował się odpowiedni PUP, a następnie kierowano wyłonione osoby do objęcia wsparciem przez podmiot prywatny wyłoniony w postępowaniu

o udzielenie zamówienia publicznego. Jednak, o ile w Pilotażu na terenie Małopolski w spotkaniach informacyjnych z osobami wylosowanymi do udziału w Projekcie brał udział Operator, to w przypadku porównywanego modelu w spotkaniach uczestniczyli wyłącznie pracownicy Powiatowych Urzędów Pracy. Mechanizm sankcji na etapie rekrutacji był podobny – na spotkaniach informacyjnych informowano o możliwości wyłączenia z ewidencji bezrobocia tych osób, które nie przystąpią do udziału w pilotażu ministerialnym. Nie stosowano natomiast jakichś szczególnych mechanizmów motywujących. „Partnerstwo dla pracy" nie przewidywało również stosowania sankcji przez jednostki pomocy społecznej (zarówno na etapie rekrutacji, jak i wdrożenia działań aktywizacyjnych).

Przyjęty sposób doboru uczestników projektu mógł spowodować, że - jak to miało miejsce w przypadku Podkarpacia - zdecydowana większość osób kierowanych przez PUP reprezentowała bezrobotnych o braku motywacji do podjęcia pracy, niechętnych do udziału w projekcie, rejestrujących się w PUP tylko ze względu na potrzebę ubezpieczenia zdrowotnego. Zdarzały się osoby z chorobą alkoholową, niepełnosprawnością intelektualną oraz osoby ze złym stanem zdrowia. Zanotowano także problemy wynikające z podejmowania przez bezrobotnych nielegalnej pracy zarobkowej, niezainteresowanych zmianą swojej sytuacji. Problemy z pracą „na czarno" odnotowano również w pilotażu realizowanym w województwie mazowieckim. W efekcie jednym z głównych problemów wskazywanych przez wykonawców oraz przedstawicieli WUP było kierowanie do usług aktywizacyjnych osób, które nie powinny znajdować się w ewidencji osób bezrobotnych. Pod tym względem pilotaż ministerialny napotkał podobne problemy, jak ma to miejsce w projekcie innowacyjnym wdrażanym w Małopolsce. Problemy te mogły być jeszcze uwypuklane przez dosyć niejasny sposób doboru odbiorców wsparcia oraz niezbyt przyjazną atmosferę wokół zlecania działań aktywizacyjnych zewnętrznym podmiotom i widoczną niechęć PUP do założeń tej inicjatywy. W ramach „Partnerstwa dla pracy" częściej wskazywano na problemy związane z realizacją ofert zatrudnienia ze względu na liczne odmowy przyjęcia ofert bądź występowanie przeszkód o charakterze zdrowotnym, nielegalne zatrudnienie, problem „alkoholowy", potrzebę zapewnienia opieki osobom zależnym oraz problemy z dojazdami do miejsca pracy.

Zasady organizacji wymiany uczestników

Express do zatrudnienia	Partnerstwo dla pracy
Wymiana Uczestników Projektu skierowanych do Operatora w oparciu o listę rezerwową ustaloną w trakcie losowania grupy docelowej.	Wymiana (rekrutacja uzupełniająca i rekrutacja zastępcza) w oparciu o listę rezerwową. Istnieje możliwość poszerzania listy rezerwowej. Dodatkowa rekrutacja uzupełniająca spoza listy rezerwowej.
Trzy rodzaje wymiany: wymiana na wniosek Operatora w pierwszych 3 miesiącach od momentu przekazania osoby bezrobotnej do pilotażu (wymiana z limitem 10%); wymiana na wniosek Operatora ze względu na inne przyczyny, takie jak śmierć, stan zdrowia,	Trzy rodzaje wymiany: rekrutacja uzupełniająca (w przypadku niestawienia się osoby skierowanej do podmiotu świadczącego usługi), dodatkowa rekrutacja uzupełniająca (jeżeli na etapie rekrutacji okaże się, że z danego powiatu nie można zrekrutować wymaganej liczby osób,

uzasadniona nieobecność przez okres powyżej 90 dni - w ciągu pierwszych 12 miesięcy trwania pilotażu; wymiana na skutek deklaracji podjęcia działalności gospodarczej.	operator może zwrócić się do WUP z prośbą o uzupełnienie z innych powiatów – w województwie – wskazując swoje preferencje odnośnie do powiatu), rekrutacja zastępcza (w przypadku przerwania udziału w projekcie, bez względu na przyczynę).
10% limitu wymiany Uczestników Projektu w pierwszym etapie ich udziału w pilotażu – do 3 miesięcy od momentu przekazania osoby bezrobotnej do pilotażu.	Brak limitu wymiany uczestników pilotażu.
Wymiana w okresie pierwszych trzech miesięcy od momentu przekazania osoby bezrobotnej do pilotażu, a następnie w uzasadnionych przypadkach.	Brak ograniczeń dotyczących wymiany.
Dążenie do utrzymania zakładanej struktury grupy.	Dążenie do utrzymania zakładanej struktury grupy.
Wymiana nie powoduje wydłużenia czasu przeznaczanego na aktywizację osoby bezrobotnej.	Rekrutacja uzupełniająca oraz dodatkowa rekrutacja uzupełniająca powodują wydłużenia czasu realizacji usług o 1 dodatkowy miesiąc w każdym z ww. przypadków.
Czas wymiany – maksymalnie 8 tygodni.	Czas wymiany: rekrutacja uzupełniająca – 4 tygodnie (1 miesiąc), rekrutacja zastępcza – 12 tygodni (3 miesiące)
Wymiana uwzględnia bezrobotnych z innych powiatów objętych pilotażem.	Wymiana uwzględnia bezrobotnych z innych powiatów w województwie wskazanych przez wykonawcę usług (dodatkowa rekrutacja uzupełniająca). Decyzję o zastosowaniu mechanizmu podejmuje WUP.
Szczegółowe badanie wniosku o dokonanie wymiany i podjęcie decyzji w oparciu o analizę stanowisk obu stron (Operatora i osoby bezrobotnej).	Decyzja o wymianie przede wszystkim oparta na oświadczeniu osoby bezrobotnej.
Zaangażowanie w proces wymiany PUP i OPS (zastosowanie sankcji).	Zaangażowanie w proces wymiany PUP.
Szczegółowe monitorowanie procesu wymiany przez Zamawiającego.	Brak monitoringu procesu wymiany przez zamawiającego.

Proces wymiany osób bezrobotnych skierowanych do operatora niepublicznego w „Partnerstwie dla pracy" podzielono na dwa etapy: w przypadku niestawienia się osoby skierowanej realizowano rekrutację uzupełniającą; w przypadku rezygnacji osób, które rozpoczęły udział w projekcie organizowano rekrutację zastępczą. Obie rekrutacje realizowane były przez Powiatowy Urząd Pracy w oparciu o listę rezerwową. Nie zakładano jakichkolwiek limitów wymian uczestników. Rekrutacja uzupełniająca przeprowadzana była w ciągu jednego miesiąca od dnia skierowania osoby, która nie zgłosiła się do dostawcy usług aktywizacyjnych. Wykorzystanie mechanizmu rekrutacji uzupełniającej umożliwiało wydłużenie umowy realizacji usług o jeden, dodatkowy miesiąc. Zastosowano tu jeszcze jedną opcję uzupełnienia rekrutacji. W przypadku gdy odpowiedni PUP nie mógł skierować wskazanej liczby osób do wykonawcy usług, na jego wniosek WUP mógł podjąć decyzję o dodatkowej rekrutacji uzupełniającej. Przy czym wykonawca usług miał prawo do wskazania powiatów, z których pochodzić mają osoby bezrobotne. Wykorzystanie tej opcji skutkowało ponownym wydłużeniem realizacji projektu o jeden miesiąc. Natomiast w przypadku rekrutacji zastępczej okres wymiany określono na trzy miesiące od dnia rezygnacji uczestnika. W tym przypadku nie przewidziano mechanizmu wydłużania umowy. Sam proces wymiany realizowany był efektywnie, zgodnie z zasadami i w oparciu o SIWZ.

Model wypracowany przez ekspertów MPiPS nie obejmował natomiast uzupełnienia listy uczestników w przypadku utraty statusu osoby bezrobotnej z innego powodu niż zastosowanie sankcji. Jednocześnie osoby te nie mogły kontynuować udziału w projekcie. W ten sposób liczba osób objęta pilotażem mogła systematycznie się zmniejszać, co miało miejsce w województwie mazowieckim. Takie problemy, choć może w mniejszej skali, były również notowane podczas testowania Modelu w ramach projektu „Express do zatrudnienia".

Jak wynika z powyższego, podejście do wymiany uczestników było zgoła odmienne. Oba modele różnicowało też podejście do procesu podejmowania decyzji o zastosowaniu procedur wymiany. Działania podejmowane przez Operatora oraz PUP w projekcie „Express do zatrudnienia" w większym stopniu zorientowane były na motywowanie osób bezrobotnych, a decyzja o wymianie podejmowana była w oparciu o szczegółową analizę przyczyn i po wysłuchaniu stanowiska obu stron (ze względu na sankcję). W przypadku „Partnerstwa dla pracy" ograniczano się do podpisania odpowiedniego oświadczenia – o odmowie udziału lub rezygnacji z uczestnictwa. Jednocześnie ten drugi model można uznać za mniej restrykcyjny względem działań podejmowanych przez podmiot wyłoniony do wdrożenia usług aktywizacyjnych.

Zakres wsparcia (black box)

Express do zatrudnienia	Partnerstwo dla pracy
Występuje pojęcie „black box".	Nie występuje pojęcie „black box".
Wymaganie Minimalnego Katalogu Usług dotyczącego instrumentów wsparcia – Ocena Potencjału Uczestnika Projektu i Plan Kariery oraz standardów obsługi klienta.	Wymagany zakres usług – „bilans otwarcia" i „bilans aktywizacyjny".

Oferta zawiera koncepcję wsparcia z założeniem indywidualnego dopasowania świadczonych usług w ramach „black box”.	Oferta zawiera szczegółowy opis wsparcia wraz z wszystkimi usługami i instrumentami, które mają być świadczone na rzecz osób bezrobotnych, z uwzględnieniem indywidualnego podejścia w oparciu o diagnozę potrzeb.
Na etapie realizacji możliwość swobodnego doboru usług i instrumentów wsparcia.	Na etapie realizacji możliwość swobodnego doboru usług i instrumentów wsparcia.

W projekcie pilotażowym wdrażanym w ramach środków Funduszu Pracy nie zastosowano pojęcia „black box”. Wszystkie działania, które miał realizować potencjalny wykonawca usług aktywizacyjnych były przedmiotem oceny w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z tym były dokładnie opisywane w składanych ofertach wraz z koncepcją ich wdrożenia. W ramach usług były oceniane diagnoza jako taka i koncepcja pracy z bezrobotnymi. Dostawcy usług aktywizacyjnych mieli na tym etapie dowolność w doborze instrumentów wsparcia przy założeniu, że zakres udzielanej pomocy będzie dostosowywany do potrzeb uczestników. Zamawiający w związku z tym nie trzymali się sztywno zapisów zawartych w ofercie (jako załącznika do umowy), traktując je bardziej jako koncepcję niż konkretny sposób działania. Sprzyjało to podejściu opartemu o ideę „black box” czy „garnituru szytego na miarę”.

Dla przykładu ścieżka działań prozatrudnieniowych w województwie mazowieckim zaproponowana przez dostawcę usług aktywizacyjnych zakładała następujące działania: diagnoza prowadzona przez doradców zawodowych – opracowanie planu; przejęcie klienta przez jobcoacha jako moderatora drogi zawodowej (rolą jobcoacha było „mądre towarzyszenie” klientowi w jego staraniach w znalezieniu zatrudnienia m.in. poprzez motywowanie i wsparcie klienta w efektywnym poszukiwaniu swojego miejsca na rynku pracy; podstawą działań jobcoacha było wzajemne zaufanie i aktywna współpraca; jobcoach był odpowiedzialny za monitoring udziału uczestnika w projekcie aż do momentu podjęcia zatrudnienia lub zakończenia ścieżki wsparcia w projekcie); wsparcie w zakresie motywowania, rozwój kwalifikacji zawodowych, rozwój kompetencji i umiejętności społecznych, działania w obszarze umiejętności poruszania się po rynku pracy, wyszukiwanie i dopasowywanie ofert pracy. W województwie podkarpackim nielicznie wykorzystywano instrumenty rozwoju kwalifikacji zawodowej, za wyjątkiem licznych zastosowań szkolenia stanowiskowego (po podjęciu zatrudnienia).

Wskazane powyżej przykłady podejścia do konstruowania zakresu usług aktywizacyjnych świadczą o swobodnym ich doborze przez dostawców usług. Decyzja o zastosowaniu poszczególnych instrumentów podejmowana była w obu modelach już w trakcie bezpośredniego wsparcia, choć w przypadku pilotażu ministerialnego wymagano opisu koncepcji wykonania usług na etapie oceny ofert przetargowych. Warto przy tym podkreślić, że jak wynika z przeprowadzonych rozmów, operator niepubliczny nie musiał stosować się do opisanej w ofercie ścieżki, co zwiększało elastyczność wsparcia i upodobniało te działania do Modelu „krakowskiego”.

Cechą łączącą Pilotaż realizowany w projekcie WUP w Krakowie oraz pilotaż ministerialny jest stosunkowo krótki czas wdrażania działań aktywizacyjnych, na co narzekali operatorzy niepubliczni.

W przypadku „Partnerstwa dla pracy" cały proces aktywizacji i zatrudnienia (3 miesiące) miał być zorganizowany w okresie 9 miesięcy od dnia skierowania bezrobotnego do dostawcy usług aktywizacyjnych[113]. Jak wynika z przeprowadzonych rozmów, mógł to być jeden z powodów niepowodzenia przedsięwzięcia, gdyż biorąc pod uwagę stosunkowo trudne grupy odbiorców wsparcia, ich pełna aktywizacja wymagała skomplikowanych i długotrwałych działań, w pierwszej kolejności ukierunkowanych na integrację społeczną (czasem też zdrowotną), a dopiero w dalszej kolejności możliwe było przygotowanie do wejścia na rynek pracy. Zdarzało się w związku z tym, że te trudne osoby czasem po prostu nie były w ogóle aktywizowane. Pojawiały się ze strony wykonawców pilotażu ministerialnego zarzuty, że do pilotażu dobierane są osoby najtrudniejsze, a uruchomienie wobec nich działań aktywizacyjnych nie leży w ich interesie, gdyż nie powinny być klientami PUP, a korzystać ze wsparcia instytucji pomocy społecznej. W tym zakresie analizowane projekty pilotażowe również wykazują podobne cechy.

Zaangażowanie innych podmiotów

Express do zatrudnienia	Partnerstwo dla pracy
Poza partnerstwem zakłada się zaangażowanie ośrodków pomocy społecznej w mechanizm sankcjonowania oraz motywowanie Uczestników Projektu.	Poza partnerstwem nie wskazano innych podmiotów, które powinny zostać zaangażowane w realizację pilotażu.
Decyzja o zaangażowaniu innych podmiotów – podwykonawców i organizacji wspierających uzależniona jest od podejścia Operatora.	Decyzja o zaangażowaniu innych podmiotów – podwykonawców i organizacji wspierających uzależniona jest od podejścia Operatora.

Model testowany w Małopolsce uwzględniał nieformalne zaangażowanie ośrodków pomocy społecznej. Natomiast model ministerialny poza partnerstwem nie wskazywał innych podmiotów, które powinny zostać pozyskane do jego wdrożenia. Wykorzystanie procedur zamówień publicznych w obu modelach umożliwia podejmowanie współpracy z innymi podmiotami. Nie ograniczono także inicjowania współpracy z innymi organizacjami i instytucjami. Operatorzy dysponowali w tym zakresie pełną swobodą. Podejście dostawców usług aktywizacyjnych w tym zakresie było zróżnicowane. W przypadku województwa mazowieckiego i dolnośląskiego posługiwano się lokalnymi organizacjami, przede wszystkim agencjami pracy tymczasowej, korzystano ze wsparcia firm szkoleniowych oraz organizacji pozarządowych. W województwie podkarpackim wykonawca usług aktywizacyjnych, choć nie pochodził z terenu województwa był „mocno osadzony" w lokalnych realiach i doświadczony w organizacji wsparcia na rzecz osób wykluczonych społecznie. Swoje doświadczenia czerpał z realizacji projektów w ramach Priorytetu VII PO KL. Stąd w mniejszym zakresie korzystał z usług i wsparcia lokalnych dostawców i organizacji. Wydaje się, że współpraca z lokalnymi organizacjami, znajomość lokalnego rynku dla operatorów niepublicznych zaangażowanych do pilotażu rozwiązań MPiPS miała dosyć duże znaczenie. W tym zakresie oba pilotaże różniły się od siebie. W województwie

[113] Okres realizacji działań aktywizacyjnych w Projekcie „Express do zatrudnienia" wynosi 18 miesięcy

małopolskim również bazowano przede wszystkim na własnym potencjale i zasobach. Było to konsekwencją zastosowanego podejścia, które opierało się w głównej mierze na budowaniu odpowiedniego poziomu motywacji Uczestników Projektu. Między innymi z tego powodu tylko w sporadycznych przypadkach zlecano organizację usług szkoleniowych ukierunkowanych na podnoszenie lub zmianę kwalifikacji zawodowych, których wykonanie wymaga posiadania odpowiedniego zaplecza technicznego.

Na podstawie zebranego materiału nie można zweryfikować, na ile to zróżnicowane podejście przełożyło się na efekty zatrudnieniowe, jednak wydaje się, że mogło mieć duże znaczenie dla osiągnięcia wysokiego wskaźnika podjęć zatrudnienia (o czym niżej).

Sposób pozyskiwania ofert pracy i współpraca z pracodawcami

Express do zatrudnienia	Partnerstwo dla pracy
Model nie narzuca form i zakresu podejmowanych działań dotyczących współpracy z pracodawcami i pośrednictwa pracy.	Model nie narzuca form i zakresu podejmowanych działań dotyczących współpracy z pracodawcami i pośrednictwa pracy.

Analizowane modele nie różnią się w zakresie podejścia do organizacji pośrednictwa pracy i współpracy z pracodawcami. Nie narzucono konkretnych rozwiązań w tym zakresie, a sposób podejścia był przedmiotem oceny w ramach procedury wyłonienia wykonawcy usług w oparciu o ustawę prawo zamówień publicznych.

Podobnie, jak w przypadku Projektu „Express do zatrudnienia" w działaniach realizowanych w ramach „Partnerstwa dla pracy" wykorzystywano różnorodne sposoby pozyskiwania ofert pracy od pracodawców. Korzystano przy tym z agencji pośrednictwa pracy, mediów, w tym elektronicznych, przeglądano prasę lokalną, organizowano telemarketing i cold calling, a także podejmowano kontakty bezpośrednie z pracodawcami. Te ostatnie w „projekcie mazowieckim" umożliwiły pozyskanie niespełna 2/3 wszystkich ofert. Wydaje się jednak, że w przypadku „Partnerstwa dla pracy" relacja z pracodawcą po rozpoczęciu zatrudnienia nie była przedmiotem działań personelu (np. jobcoacha). Świadczą o tym problemy z pozyskiwaniem informacji zwrotnej o zatrudnieniu, tj. część klientów nie informowało dostawcy usług o fakcie podjęcia pracy.

Jak już wcześniej podano, szara strefa także stanowiła wyzwanie dla podmiotów świadczących usługi doprowadzenia do zatrudnienia. Ograniczenia związane z funkcjonowaniem szarej strefy, jak również wysoka skuteczność bezpośrednich kontaktów z pracodawcami w procesie poszukiwania ofert pracy są cechami wspólnymi obu analizowanych modeli świadczenia usług aktywizacyjnych. Jednak w pilotażu finansowanym z Funduszu Pracy nie podejmowano działań ukierunkowanych na legalizację zatrudnienia poprzez uświadamianie potencjalnych pracowników i pracodawców o korzyściach płynących z nawiązania stosunku pracy w oparciu o przepisy prawa.

Zakładana efektywność i pomiar rezultatu zatrudnieniowego

Express do zatrudnienia	Partnerstwo dla pracy
Wymagany wskaźnik utrzymania zatrudnienia na poziomie 35% ogólnej liczby osób skierowanych do Operatora.	Wymagany wskaźnik utrzymania zatrudnienia na poziomie 50% osób, które w wyniku działań realizatora podjęły pracę w ramach pilotażu.
Brak wymaganego wskaźnika liczby podjęć zatrudnienia.	Wymagany wskaźnik podjęć zatrudnienia na poziomie 35% liczby osób skierowanych do dostawcy usług, które zostały wyrejestrowane z tytułu podjęcia zatrudnienia.
Pomiar wskaźnika utrzymania zatrudnienia w okresie 6 miesięcy od podjęcia pracy.	Pomiar wskaźnika utrzymania zatrudnienia w okresie 3 miesięcy od podjęcia pracy.
Wskaźnik podjęć zatrudnienia i utrzymania zatrudnienia nie jest przedmiotem oceny w postępowaniu przetargowym.	Wskaźnik podjęć zatrudnienia i utrzymania zatrudnienia jest przedmiotem oceny w postępowaniu przetargowym i podmioty ubiegające się o realizację usług mogą konkurować ze sobą poprzez zaproponowanie wyższych wskaźników niż wymagane przez zamawiającego.
Definicja zatrudnienia: Podjęcie pracy zarobkowej na podstawie: • stosunku pracy, • stosunku służbowego, • umowy zlecenia, • umowy o pracę nakładczą, która podlega ubezpieczeniom społecznym. Miesięczne wynagrodzenie brutto (liczone proporcjonalnie do czasu pracy) nie może być niższe niż równowartość minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wymagany poziom wynagrodzenia miesięcznego stanowi co najmniej 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zatrudnienie w oparciu o przepisy polskiego prawa.	Definicja zatrudnienia: Zatrudnienie lub inna praca zarobkowa, która podlega ubezpieczeniom społecznym. Miesięczne wynagrodzenie brutto nie może być niższe niż równowartość minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wyjątek dla województwa podkarpackiego, w którym dopuszczono maksymalnie 20% zatrudnionych z miesięcznym wynagrodzeniem brutto w wysokości co najmniej ¾ minimalnego wynagrodzenia za pracę (z proporcjonalnym czasem pracy w przypadku umów o pracę). Nieprzerwany okres zatrudnienia u jednego pracodawcy lub maksymalnie dwa okresy

Maksymalna przerwa w zatrudnieniu wynosi 2 tygodnie. Nie ograniczono liczby pracodawców, u których zatrudniony może być Uczestnik Projektu. Zatrudnienie na terytorium RP. Nie uwzględniono podjęcia działalności gospodarczej.	zatrudnienia u jednego lub dwóch pracodawców dające łącznie 3 miesiące zatrudnienia. Łączny czas dojazdu do miejsca pracy i z powrotem środkami transportu zbiorowego nie przekracza 3 godzin. Do zatrudnienia zalicza się podjęcie działalności gospodarczej.

W projekcie „Partnerstwo dla pracy" żądana efektywność zatrudnieniowa została ustalona na poziomie 35% osób, które rozpoczęły udział w usługach aktywizacyjnych, weryfikowanym w oparciu o wyrejestrowanie bezrobotnych z rejestru PUP z tytułu podjęcia pracy. Utrzymanie zatrudnienia mierzone było w tym modelu po upływie trzech miesięcy od podjęcia pracy, a wymagany odsetek ustalony na poziomie 50% (osób, które rozpoczęły pracę). Różnic w modelu ministerialnym w tym zakresie jest więcej. Bowiem wskaźniki skuteczności stanowiły element oferty i mogły być swobodnie kształtowane przez dostawców usług. Stawał się on tym samym podstawą wyliczenia wynagrodzenia za osiągnięcie efektu. Co charakterystyczne we wszystkich lokalizacjach osiągnięto dosyć wysokie wskaźniki podjęć zatrudnienia (ponad 70% wszystkich uczestników) i bardzo niskie wskaźniki utrzymania zatrudnienia (mazowieckie – 24,8%, podkarpackie – 9,1%, dolnośląskie – 9,39%). Należy przy tym podkreślić, że odmiennie niż ma to miejsce w „Expresie…", do zatrudnienia wliczano podjęcie pracy za granicą oraz podjęcie działalności gospodarczej, co potencjalnie zwiększa możliwości pozytywnego oddziaływania przedsięwzięcia na sytuację osób bezrobotnych objętych wsparciem.

Ponieważ różnice w podejściu do badania efektywności zatrudnieniowej są znaczne, trudno te dwa modele porównywać. Można jednak zauważyć, że ze względu na 6 – miesięczny okres wymaganego utrzymania zatrudnienia i osiągnięte przez Operatora wyniki w tej perspektywie czasu Model opracowany w ramach Projektu „Express do zatrudnienia" charakteryzuje się lepszymi, tj. bardziej trwałymi parametrami. O ile w pilotażu ministerialnym wysokie odsetki podjęć zatrudnienia nie przełożyły się na uzyskanie satysfakcjonujących wskaźników utrzymania pracy, to w Modelu podlegającym ewaluacji poziom „job-startów" stanowił klucz do osiągnięcia zakładanego wskaźnika utrzymania zatrudnienia. Założenie przez dostawców usług w projekcie MPiPS wysokiego odsetka podjęć zatrudnienia sprzyjało stosowaniu instrumentów wspierających pracodawcę w zatrudnianiu osób bezrobotnych poprzez działania o charakterze „para finansowym", polegające na pokryciu przez realizatora kosztu szkolenia stanowiskowego nowozatrudnionego pracownika, które w jakimś stopniu rekompensowały koszty pracy. W tym kontekście konkurowanie wysokością wskaźnika skuteczności zatrudnieniowej oraz utrzymania zatrudnienia nie jest adekwatne i wystarczające, a na pewno nie przekłada się na lepsze rezultaty. Stąd wniosek, że rozwiązania zastosowane w Modelu aktywizacji osób bezrobotnych w Projekcie „Express do zatrudnienia", pomimo nieosiągnięcia wymaganego

poziomu wskaźnika utrzymania zatrudnienia, są lepszą alternatywą dla zlecania usług doprowadzenia do zatrudnienia operatorom niepublicznym.

Model finansowy[114]

Express do zatrudnienia	Partnerstwo dla pracy
Model zawiera szczegółowe analizy i symulacje związane z szacowaniem kwoty wynagrodzenia Operatora oraz wysokości poszczególnych transz. Na tej podstawie prześledzić można logikę przyjętego modelu finansowego.	Model nie zawiera szczegółowych analiz i symulacji.
Maksymalna kwota wynagrodzenia Operatora wynosi 12 300 zł brutto.	Maksymalna kwota wynagrodzenia dostawcy usług w przeliczeniu na jednego uczestnika wynosi 10 000 zł brutto.
5 transz.	4 transze.
Za realizację Oceny Potencjału i Planu Kariery – 20% całkowitego wynagrodzenia.	Za realizację bilansu otwarcia 20% całkowitego wynagrodzenia.
Nie przewidziano odrębnej transzy za realizację usług w ramach „black box”.	Za realizację bilansu aktywizacyjnego (rozpoczęcie pierwszego działania aktywizacyjnego) – 30% całkowitego wynagrodzenia. Łącznie 50% wynagrodzenia za realizację działań na rzecz osób bezrobotnych.
Za doprowadzenie do zatrudnienia 25% całkowitego wynagrodzenia. (czas trwania zatrudnienia minimum 15 dni).	Za doprowadzenie do zatrudnienia 25% całkowitego wynagrodzenia (czas trwania zatrudnienia minimum 7 dni). Wypłata proporcjonalnie do uzyskanego wskaźnika podjęć zatrudnienia w stosunku do wartości tego wskaźnika założonej w ofercie.
Utrzymanie zatrudnienia przez okres minimum 2 miesięcy - 10% całkowitego wynagrodzenia. Utrzymanie zatrudnienia przez okres minimum 4 miesięcy – 15% całkowitego wynagrodzenia. Utrzymanie zatrudnienia przez okres minimum 6 miesięcy – 30% całkowitego wynagrodzenia.	Osiągnięcie wskaźnika utrzymania zatrudnienia zadeklarowanego w ofercie – 25% całkowitego wynagrodzenia. Wypłata pod warunkiem osiągnięcia wskaźnika wskazanego w ofercie. Sankcje za nieosiągnięcie wskaźnika – wskazana konkretna kwota środków uzależniona od poziomu wykonania wskaźnika utrzymania

[114] W tabeli umieszczono te aspekty porównywanych modeli, które uznano za najważniejsze w kontekście organizacji współpracy z operatorem niepublicznym oraz jego wpływu na efekty pilotażu.

Sankcje umowne za nieosiągnięcie wymaganego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej wynoszą 50 tys. zł brutto za każdy punkt procentowy poniżej minimalnego oczekiwanego poziomu efektywności zatrudnieniowej (wskaźnik utrzymania zatrudnienia na poziomie 35%).	zatrudnienia (od 100 tys. do 750 tys. zł – przedziały brzegowe).

Na model finansowy w projekcie „Partnerstwo dla pracy" składał się system transz płatności określony wg poniższego schematu:

- Transza I – Należność za bilans otwarcia - stanowi 20% kwoty brutto zaoferowanej przez wybranego dostawcę usług w procedurze zgodnej z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, maksymalnie 2 000 zł na jednego uczestnika pilotażu,
- Transza II – Należność za bilans aktywizacyjny- stanowi 30% kwoty brutto zaoferowanej przez wybranego dostawcę usług w procedurze zgodnej z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, maksymalnie 3 000 zł na jednego uczestnika pilotażu, wobec którego podjęto działania aktywizacyjne,
- Transza III - Premia I – stanowi 25% kwoty brutto zaoferowanej przez wybranego dostawcę usług w procedurze zgodnej z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, maksymalnie 2 500 zł na jednego uczestnika pilotażu, który uzyskał zatrudnienie,
- Transza IV – Premia II – stanowi 25% kwoty brutto zaoferowanej przez wybranego dostawcę usług w procedurze zgodnej z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, maksymalnie 2 500 zł na jednego uczestnika pilotażu, który utrzymał zatrudnienie przez okres minimum 3 miesięcy, pod warunkiem osiągnięcia wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu uczestników pilotażu na poziomie nie niższym niż zadeklarowany w ofercie.

Model ministerialny w znacznej mierze koncentruje się na początkowym okresie realizacji usług aktywizacyjnych. Za wykonanie bilansu otwarcia oraz planu aktywizacyjnego (bilans aktywizacyjny) dostawca usług otrzymuje w oparciu o te rozwiązania 50% wynagrodzenia, przy czym nie wiąże się to z żadnym efektem zatrudnieniowym. Nie działa mobilizująco i nie motywuje do realizacji wymaganego, a tym bardziej deklarowanego wskaźnika utrzymania zatrudnienia. Dowodem na niedoskonałości modelu mogą być wyniki pilotażu, który zakończył się stosunkowo niskim wskaźnikiem utrzymania zatrudnienia. Może to być skutkiem kompensowania strat wynikających z niewywiązania się z umowy, stosunkowo wysoką płatnością I i II transzy. Ten kluczowy element modelu zlecania usług nie jest przemyślany, choć ma łatwiejszą konstrukcję.

Współpraca Zamawiającego i Wykonawcy oraz zaangażowanie Powiatowych Urzędów Pracy

Express do zatrudnienia	Partnerstwo dla pracy
Definiuje partnerów zaangażowanych w realizację Projektu oraz instytucje wspierające.	Definiuje partnerów zaangażowanych w realizację projektu.
Określono obszary i zakres współpracy.	Określono zakres odpowiedzialności poszczególnych partnerów.

Omawiając zagadnienie współpracy przy realizacji usług prozatrudnieniowych warto skupić się na relacjach ich dostawcy z administracją pracy szczebla powiatowego. Zgodnie z założeniami teoretycznymi dostawca usług aktywizacyjnych w ramach „Partnerstwa dla Pracy" zobowiązany był do współpracy z powiatowym urzędem pracy w zakresie przekazywania istotnych informacji mogących mieć wpływ na realizację/zagrożenie realizacji pilotażu lub jego efekty, w szczególności informuje powiatowy urząd pracy o:

- stawieniu się/niestawieniu się uczestnika pilotażu skierowanego przez powiatowy urząd pracy,
- podjęciu przez uczestnika pilotażu zatrudnienia,
- usprawiedliwionej nieobecności,
- zakończeniu działań aktywizacyjnych i braku podjęcia zatrudnienia przez uczestnika pilotażu,
- przerwaniu lub rezygnacji z uczestnictwa w działaniach aktywizacyjnych oraz o zaistniałych w tych przypadkach przyczynach. Ocena okoliczności oraz winy uczestnika pilotażu lub jej braku należy do powiatowego urzędu pracy,
- utracie zatrudnienia przez uczestnika pilotażu oraz o zaistniałych w tych przypadkach przyczynach. Ocena okoliczności oraz winy uczestnika pilotażu lub jej braku należy do powiatowego urzędu pracy.

O ile te oczekiwania były spełniane, jak wynika z przeprowadzonych rozmów z przedstawicielami Wykonawców pilotażu ministerialnego, realizacja pilotażu ministerialnego wiązała się z dosyć nieprzychylnym nastawieniem PUP w stosunku do podmiotu wyłonionego do wykonania zamówienia dotyczącego usług prozatrudnieniowych. Można wręcz powiedzieć o niechęci do działań operatorów i konfrontacji wyników operatora z działaniami PUP. W środowisku PUP kwestionowano zasadność organizacji pilotażu i kompetencje wykonawców usług do wdrożenia skutecznych działań zmierzających do zatrudnienia osób bezrobotnych. Jakkolwiek sytuacja w tym zakresie nie była regułą, negatywne nastawienie PUP do dostawców usług było odczuwalne i przekładało się na komfort pracy. Towarzysząca temu zła atmosfera medialna utrudniała wzajemną współpracę.

Model wypracowany w ramach pilotażowego projektu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w dosyć dużej mierze reprezentuje zupełnie inny sposób podejścia do zlecania usług aktywizacyjnych niż Model Małopolski. Do głównych mankamentów zaliczyć można nastawienie na krótkotrwały efekt zatrudnieniowy, nadmierną koncentrację na realizację usług, a nie ich efekty (50% wynagrodzenia),

co jest najbardziej istotne, ale również mniejszy nacisk na mechanizmy budowania motywacji (zarówno dla bezrobotnego, jak i Operatora), zbyt krótki okres realizacji wsparcia dla osób charakteryzujących się trwałym wykluczeniem z rynku pracy, luki w procedurze wymiany uczestników, brak identyfikacji pracowników PUP z rozwiązaniami przyjętymi w modelu, negatywne nastawienie PUP i atmosferę konkurencji.

Do atutów zaliczyć można bardziej elastyczne podejście do wymiany i uzupełniania uczestników, w tym mechanizm wydłużenia projektu ze względu na rekrutację uzupełniającą, szerszy zakres zdarzeń identyfikowanych jako sukces zatrudnieniowy (m.in. podjęcie pracy za granicą), a jeżeli chodzi o złożoność wypracowanych rozwiązań, to prostszy model finansowy. Warto również podkreślić, że w porównywanym modelu, podobnie jak w „Expressie do zatrudnienia" uwzględniono możliwość elastycznego doboru form i instrumentów wsparcia.

8. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Przeprowadzone badanie prowadzi przede wszystkim do wniosku, że Model zlecania usług doprowadzenia do zatrudnienia, wypracowany w ramach Projektu „Express do zatrudnienia –" cechuje wysoka jakość. Widoczne jest, że Model wypracowany został z ogromną wiedzą, uwagą i rozwagą. Siedem elementów składających się na Model łącznie tworzy spójną koncepcję. Należy jednak zastrzec, że niniejszy raport i formułowane w nim wnioski i rekomendacje bazują na badaniach jakościowych, druga część badania, polegająca przede wszystkim na badaniu ilościowym prowadzonym na pełnej próbie uczestników i grupie kontrolnej może skorygować niektóre oceny.

Przedstawione poniżej wnioski i rekomendacje sformułowano świadomie abstrahując od zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie zlecania usług.

1. Profilowanie bezrobotnych

Wnioski

- Dobór uczestników pilotażu, obszaru testowania, liczebności grupy uczestniczącej zostały dokonane w sposób właściwy z punktu widzenia testowania Modelu.
- Model może zostać zastosowany wobec każdej grupy bezrobotnych, choć ze swej istoty powinien być kierowany wyłącznie wobec osób oddalonych od rynku pracy.
- W przyszłości, w sytuacji wdrożenia Modelu do powszechnej praktyki, o kierowaniu określonych grup do aktywizacji przez operatora publicznego powinien decydować urząd pracy na podstawie swojej oceny struktury bezrobocia i sytuacji na rynku pracy (stosując mechanizmy opisane w Modelu).
- Na testowanie Modelu przeznaczono za mało czasu - dłuższy czas realizacji pilotażu faktycznie mógłby zwiększyć wskaźnik podjęć i utrzymania zatrudnienia, jednocześnie zmniejszając ryzyko 'parkowania' części uczestników.
- Pojęcie profilowania, użyte w Modelu, obecnie może powodować konfuzję w świetle pojęcia profilowania stosowanego obecnie w urzędach pracy.
- Profilowanie wprowadzone w urzędach pracy prawdopodobnie nie jest użyteczne na potrzeby doboru uczestników do zlecania usług ze względu na sygnalizowany przez użytkowników schematyzm i podatność na manipulacje.

Rekomendacje:

- Operatorów należy wyłaniać na dłuższe okresy; optymalne byłoby dokonywanie wyboru kilku operatorów na obszar całego kraju lub przynajmniej województwa i zawieranie z nimi kilkuletnich kontraktów; ponowny wybór powinien być dokonywany tak, by nie było przerw w działaniu operatorów na danym obszarze.

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

- Niezbędna jest zmiana ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tak, by zoperacjonalizować pojęcie „zdolny i gotowy do podjęcia pracy" i tym samym uniemożliwić uzyskanie statusu bezrobotnego przez osoby nie będące faktycznie zdolne i gotowe do podjęcia pracy; dodatkowo niezbędne jest uniezależnienie dostępu do bezpłatnej służby zdrowia i do niektórych świadczeń z pomocy społecznej od statusu bezrobotnego.
- Dla ułatwienia komunikacji o Modelu należy zastąpić pojęcie „profilowania" innym, np. „dobór".

2. Black box i Minimalny Katalog Usług

Wnioski:

- Testowany Model zlecania usług aktywizacyjnych zakładał stosowanie przez Operatora zasady black box i stwarzał ku temu pełne możliwości. Niestety, niewiele wiadomo o tym, co faktycznie zawierał box – będzie to przedmiotem badania ilościowego.
- Wymagany Minimalny Katalog Usług w żaden sposób nie naruszał zasady black box.
- Rezygnacja z minimalnego katalogu mogłaby spowodować zaniżenie jakości usług przez mało doświadczonego operatora, a przez to do obniżenia ich skuteczności i efektywności.
- Zakres MKU był właściwy.
- Płatność początkowa za wykonanie Ocen Potencjału i przygotowanie Planów Kariery, traktowana jednocześnie jako refundacja kosztów poniesionych na uruchomienie projektu i zaliczka na dalsze usługi jest rozwiązaniem zasadnym w warunkach nie rozwiniętego rynku usług.

Rekomendacje

- Należy pozostawić bez zmian black box z wymaganiami w zakresie MKU.
- Nie należy uszczegóławiać MKU, należy natomiast w procesie wyboru oferenta oceniać propozycje dotyczące liczby doradców w stosunku do uczestników.

3. Dobór, kierowanie i wymiana uczestników

Wnioski

- Proces rekrutacji bezrobotnych do pilotażu zorganizowany został doskonale i przebiegał niezwykle sprawnie.
- Podział ról pomiędzy służby zatrudnienia i operatora był także właściwy.
- Nie ma uzasadnienia do wprowadzenia postulowanej przez operatora preselekcji wylosowanych uczestników w celu wyłonienia wyłącznie osób „gotowych" do podjęcia pracy –

zlecaniu podlega usługa aktywizacji najtrudniejszych grup spośród osób mających status bezrobotnego, który należny jest wyłącznie osobom zdolnym i gotowym do podjęcia pracy.

- Oferta udziału w projekcie aktywizacji jest „inną propozycją" ze strony urzędu pracy i powinna być tak traktowana ze wszystkimi jej konsekwencjami, w tym także ewentualnymi sankcjami z tytułu odmowy lub przerwania udziału.
- Proces wymiany uczestników został zorganizowany prawidłowo. Zasadniczo przebiegał on efektywnie, choć niewątpliwie z punktu widzenia operatora byłoby pożądane, gdyby przebiegał szybciej.

Rekomendacje

- Nie ma potrzeby wprowadzania zmian do zasad rekrutacji uczestników; warto jednak przewidzieć na ten proces więcej czasu, aby uniknąć nadmiernego obciążenia pracowników PUP.
- W ramach spotkań informacyjnych składać należy wyłącznie realne obietnice (dotyczy działania operatora).
- Sugerujemy zmniejszenie czasu trwania i poziomu formalizmu procesu wymiany (szybszy kontakt z urzędem pracy, wspólna weryfikacja), zachowując dotychczasowe limity (10%, 3 miesiące).

4. Motywowanie i sankcje

Wnioski

- Motywowanie jest głównym zadaniem operatora, do tego celu używa działań z Black Boxa i wiele wskazuje na to, że jest w tym skuteczny.
- W przypadku celowego unikania udziału w projekcie, tak jak na etapie rekrutacji, niezbędne jest stosowanie sankcji.
- Sankcje z zakresu działania OPS zasadniczo nie były stosowane. Różne są tego przyczyny, generalnie jednak powodem nie stosowania ich byłoby pogorszenie warunków życia rodziny.
- OPS są potencjalnie dobrym dodatkowym narzędziem motywowania uczestników.

Rekomendacje

- Nie ma potrzeby poszukiwania dodatkowych narzędzi motywacyjnych, warto jednak włączyć OPS we współpracę z operatorem
- Należy wycofać z Modelu sankcje OPS jako zapis zasadniczo martwy

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

5. Narzędzia i mechanizmy kontroli

Wnioski

- Stosowane narzędzia i mechanizmy kontroli właściwie pełnią swoją rolę.
- Za zbędne można uznać „raporty okresowe operatora" ze względu na ich niezdefiniowaną rolę.
- Przyjęty na potrzeby modelu sposób potwierdzania zatrudnienia uznać należy za jedyny możliwy z uwzględnieniem kryterium wiarygodności i rzetelności, wiąże się jednak z dużym obciążeniem dla operatora, a także jest kłopotliwy dla pracodawców.

Rekomendacje

- Sugerujemy rezygnację z „raportów okresowych operatora".
- Należy kontynuować działania na rzecz umożliwienia potwierdzania faktu zatrudnienia we współpracy ZUS na szczeblu regionalnym

6. Model finansowy

Wnioski

- Model finansowy dzięki pierwszej płatności umożliwia finansowanie podstawowych działań operatora niepublicznego związanych z organizacją działań i realizacją usług wymaganych w ramach Minimalnego Katalogu Usług.
- Model jest adekwatny w kontekście przepływów finansowych i uwzględnia warunki realizacyjne oraz zysk związany z realizacją przedsięwzięcia.
- Słabo uzasadnione jest uzależnianie wynagrodzenia od wymiaru czasu pracy zatrudnionego pracownika biorąc pod uwagę zarówno uwarunkowania po stronie uczestników i po stronie rynku pracy[115].
- Pomimo tego, że wskaźnik efektywności wymagany do osiągnięcia w procesie testowania nie został osiągnięty, wysoko należy ocenić skuteczność przyjętego sposobu działania operatora oraz standard świadczonych usług.

[115] Nie jest zasadnym postrzeganie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy jako tylko i wyłącznie negatywnego zjawiska na rynku pracy. Dzielenie etatów „na pół" jest także jednym z mechanizmów interwencji na rynku pracy w celu uzyskania większej liczby miejsc pracy w ramach Elastycznych Form Zatrudnienia (np. job sharing, work sharing) i jako takie nie jest niekorzystnym rozwiązaniem, o ile spełnia wymogi i potrzeby pracowników, łączy interesy pracodawców i pracowników. Tak samo należy oceniać zasadność stosowania w Modelu umów cywilno-prawnych, które uznawane są powszechnie za „śmieciowe". W badaniu zwracano uwagę na sytuacje, w których osoba bezrobotna nie może podjąć pracy w wymaganym w modelu wymiarze ze względu na jej różnego rodzaju ograniczenia, podkreślając jednocześnie, że jej doprowadzenie do zatrudnienia wymaga tyle samo nakładów i energii, co w przypadku pracy na pełen etat, czy pół etatu.

Rekomendacje

- Wzmocnienie motywacyjnej roli modelu finansowego wymaga weryfikacji z uwzględnieniem bardziej adekwatnego rozkładu transz w podziale na trzy części – po realizacji diagnoz i planów kariery, po utrzymaniu zatrudnienia przez okres trzech miesięcy oraz finalna płatność uwzględniająca wynagrodzenie związane z utrzymaniem pracy przez okres sześciu miesięcy. Transze powinny być ułożone rosnąco (poza pierwszą transzą, która może pozostać na tym samym poziomie) i uzależnione od uzyskanego efektu.
- Poprawy wymagają funkcje sankcyjne. Model powinien w większym stopniu zapobiegać sytuacji, w której Operator kalkulując nakłady i korzyści stwierdzi, że wykonanie wskaźnika nie leży w jego interesie ekonomicznym. Przy czym znaczenie sankcji może zostać ograniczone, jeżeli konstrukcja modelu będzie oddziaływała na motywację do uzyskania założonego wskaźnika zatrudnienia, a nawet wyższych niż wymagane rezultaty działań aktywizacyjnych (np. poprzez zmiany w obrębie zasad ustalania wysokości wynagrodzenia w oparciu o rosnące transze).
- Kolejnym wyzwaniem dla opracowania wersji finalnej modelu jest oszacowanie znaczenia sytuacji na rynku pracy dla skuteczności realizowanych usług oraz opracowanie algorytmu, którego celem będzie uzależnienie wynagrodzenie operatora niepublicznego od warunków na lokalnym rynku pracy.
- Należy ponownie rozważyć ujednolicenie stawek operatora bez względu na wymiar czasu pracy zatrudnionego uczestnika projektu.

7. Współpraca

Wnioski

- Współpraca w ramach projektu przebiegała zgodnie z założeniami, z zastrzeżeniem mniejszego od zakładanego zaangażowania OPS.
- Kluczowi interesariusze czuli się połączeni wspólnym celem, jakim było z jednej strony przetestowanie nowego rozwiązania, z drugiej – trwałe zaktywizowanie osób długotrwale bezrobotnych.

Rekomendacje

- Usprawnienie współpracy nie wymaga wprowadzania dodatkowych formalnych mechanizmów – można wyrazić przekonanie, że ona będzie coraz lepsza w miarę nabywania doświadczenia, lepszego rozumienia wzajemnych ról i nabywania zaufania.

9. ANEKS METODOLOGICZNY

Poniżej zamieszczone zostały wzory narzędzi badawczych zastosowanych podczas badania:

9.1. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z partnerami projektu „Express do zatrudnienia" (PUP)

Wprowadzenie:

Proszę opisać swoją rolę w przygotowaniu i realizacji projektu. W jakim stopniu był/a Pan/i zaangażowana w procesy i działania związane z tym przedsięwzięciem?

Zagadnienia do prowadzenia wywiadu (uwaga: moderator będzie dostosowywał pytania do możliwości rozmówcy).

Uczestnicy

Proszę powiedzieć, jakie cechy różnicujące bezrobotnych, są istotne ze względu na ich sytuację na rynku pracy? Jakie cechy decydują o ich sukcesie bądź porażce w skutecznym wejściu na rynek pracy?

Proszę ocenić sposób doboru uczestników do Pilotażu. Czy wg Pana/i dobór powinien się opierać tylko i wyłącznie na danych demograficznych i innych zawartych w rejestrach bezrobotnych (staż pracy, okres pozostawania na bezrobociu)? Jakie inne dane powinny być brane pod uwagę podczas doboru uczestników do Projektu? Na jakich danych powinien opierać się dobór uczestników do Projektu?

Czy przy podejmowaniu decyzji o objęciu wsparciem powinno się także wykorzystywać inne informacje pozyskiwane bezpośrednio od osoby bezrobotnej (np. tak jak miało to miejsce w profilowaniu bezrobotnych w oparciu o Matrycę Kurcmana)?

Proszę wskazać, na ile uważa Pan/i, że wprowadzony w ramach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy sposób profilowania osób bezrobotnych mógłby zostać wykorzystany w tego typu projekcie? Czy może być zastosowany bez dodatkowych modyfikacji, czy wymaga wprowadzenia zmian?

W jakim stopniu profilowanie w Projekcie i w oparciu o ustawę jest zbieżne, a w jakim stopniu się różni?

Jak ocenia Pan/i sposób doboru uczestników pod kątem potrzeb pilotażu? Czy objęto wsparciem wszystkie grupy odbiorców, które potencjalnie będą korzystać z modelu aktywizacji osób bezrobotnych? Czy dobór był reprezentatywny?

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
wyg

Czy liczby odbiorców wsparcia (grupy docelowe odbiorców) objętych Pilotażem pozwalają na zweryfikowanie poprawności funkcjonowania modelu? Czy nie objęto zbyt wielu/za mało osób w stosunku do potrzeby rzetelnego i obiektywnego potwierdzenia działania wypracowanych mechanizmów w ramach etapu testowania produktu innowacyjnego?

Czy liczba osób objęta testowaniem modelu była wg Pana/i wystarczająca ze względu na obszar realizacji Projektu, tj. 6 wybranych powiatów województwa? Jaka powinna być liczba Uczestników oraz liczba powiatów biorących udział w Projekcie?

Czy liczba powiatów objętych testowaniem jest wystarczająca z punktu widzenia przeprowadzenia testu i uzyskania rzetelnej i obiektywnej informacji o cechach i skuteczności wypracowanego modelu?

Czy dobór powiatów biorących udział w Pilotażu, którego celem było przeprowadzenie testu wdrażania modelu kontraktowania usług aktywizacyjnych na zróżnicowanych rynkach pracy, był słuszny? Na jakich obszarach powinien zostać zrealizowany tego typu Pilotaż/Projekt? Czy jakieś konkretne obszary powinny zostać pominięte w Pilotażu lub objęte Pilotażem w szczególności? Jakie czynniki powinny o tym decydować?

Czy występują przesłanki wynikające z rynku pracy bądź innych aspektów gospodarki, które powinny decydować o angażowaniu Operatora niepublicznego na danym obszarze? Jakie to czynniki? Od czego powinno to zależeć?

Czy kryteria podlegające analizie podczas doboru powiatów do Pilotażu były wystarczające (struktura bezrobocia – korzystna / niekorzystna; atrakcyjność rynku pracy – wysoka / niska; objęcie pilotażem powiatu z każdego obszaru NUTS III – podregiony; dobre połączenie komunikacyjne z co najmniej jednym większym ośrodkiem miejskim; co najmniej jeden powiat z wysokim potencjałem ludnościowym)? Jeżeli nie, jakie inne warunki, czy też kryteria powinny zostać wzięte pod uwagę przy dokonywaniu doboru obszaru realizacji Pilotażu?

A czy w tego typu działaniach (zlecenia usług) powinno się ograniczać zakres wsparcia do konkretnych grup osób? Kto powinien o tym decydować? Jakie powinny być podstawy podejmowania decyzji o wyborze konkretnej grupy docelowej? Przez kogo i w jakim trybie powinny być one określane?

Czy proces rekrutacji bezrobotnych do udziału w Pilotażu przebiegał efektywnie? Jak powinien zostać zorganizowany proces rekrutacji i kierowania osób bezrobotnych do Operatora niepublicznego, w szczególności w aspektach: dobrowolności lub obowiązku udziału, czasu trwania procesu rekrutacji, podziału ról między Operatora a służby publiczne?

Czy proces wymiany Uczestników Projektu przebiegał efektywnie? Jak powinien zostać zorganizowany ten proces, w szczególności, czy proces wymiany powinien być limitowany? Jeżeli tak, to jakie powinny być limity liczbowe i czasowe w tym zakresie?

Czy czas trwania wymiany Uczestników mógł mieć negatywny wpływ na efektywność Projektu?

Jakie są słabe i silne strony procesu wymiany uwzględnionego w modelu?

Usługi

Minimalny Katalog Usług jest jednym z głównych elementów zlecanej usługi. Od realizacji tego aspektu Projektu zależy bowiem całość świadczonego wsparcia. Proszę spróbować w kilku słowach scharakteryzować MKU i jego rolę w realizacji usług prozatrudnieniowych.

Proszę powiedzieć, czy w tego typu projektach muszą być definiowane usługi / działania obowiązkowe dla Operatora, czy uważa Pan/i, że można zorganizować to w inny sposób; w jaki?

Efekty

Czy uważa Pan/i, że definicja zatrudnienia przyjęta na potrzeby projektu obejmuje wszystkie rodzaje aktywności na rynku pracy, które uznać można za sukces, tj. skuteczne zaktywizowanie bezrobotnego? Czy jest ona adekwatna do sposobów i rodzajów świadczenia pracy na współczesnym rynku pracy?

Po jakim okresie czasu od podjęcia pracy możemy powiedzieć, że pracownik ma szansę na dalsze trwałe zatrudnienie, w obecnym lub innym zakładzie pracy, że sobie poradzi na rynku pracy?

Czy przyjęty w projekcie sposób potwierdzania zatrudniania jest najlepszy z możliwych dostępnych? Czy w związku ze sposobem potwierdzania zatrudnienia napotykano jakieś problemy? W jaki sposób można ich unikać?

Czy wg Pana/i przyjęty sposób potwierdzania zatrudnienia jest efektywny kosztowo i czasowo?

Jakie inne sposoby Pan/i proponuje stosować (mając na uwadze wiarygodność informacji i efektywność procesu)? Na czym polega przewaga proponowanego rozwiązania nad zastosowanymi w Projekcie?

Proszę powiedzieć, jakie czynniki powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wynagrodzenia dla Operatora? Czy należy różnicować ich znaczenie, np. poprzez ustanowienie systemu wagowego dla różnych czynników? Czy wynagrodzenie powinno być uzależnione np. od profilu osoby bezrobotnej doprowadzonej do zatrudnienia?

Proszę jeszcze się odnieść do aspektu związanego z wysokością wynagrodzenia otrzymywanego przez zaktywizowaną osobę - jak ocenia Pan/i pomysł uzależnienia wynagrodzenia Operatora od tego czynnika? Czy miało to wpływ na osiągane efekty Pilotażu?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w okresie trwania Pilotażu?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w odniesieniu do liczby osób bezrobotnych objętych aktywizacją, charakteru tej grupy oraz jej struktury?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia z wykorzystaniem dostępnych mechanizmów motywujących i sankcjonujących?

Czy obszar realizacji Pilotażu – tj. powiat na terenie którego realizowano Pilotaż – determinuje skuteczność podejmowanych działań? Jakie czynniki lub cechy danego powiatu mają znaczenie dla skuteczności udzielanego wsparcia?

Czy wskaźnik efektywności powinien zostać ustalony na wyższym lub niższym poziomie? Dlaczego?

Czy możliwe jest osiągnięcie wyższego wskaźnika niż zakładane 35%? Jakie warunki powinny zostać spełnione by było to możliwe? Jaką wartość wskaźnika można osiągnąć?

Czy w Pana/i opinii zastosowanie modelu wiąże się z uzyskaniem lepszych efektów niż standardowe, podejmowane przez PUP działania aktywizacyjne? Czy jest to różnica istotna? Jakie aspekty realizowanych działań mają decydujące znaczenie dla wyższej skuteczności modelu / wyższej skuteczności innych działań PUP?

Jakie znaczenie dla skuteczności podejmowanych działań mają czynniki podażowe, popytowe, strukturalne oraz inne, np. systemowe?

Sankcje

Jakie sankcje były stosowane wobec Uczestników Projektu i w jakim trybie? Kto inicjował zastosowanie sankcji, a kto decydował o ich zastosowaniu i kto je realizował?

Jak powinien wyglądać system sankcji dla bezrobotnych (Uczestników Projektu)?

Jakie inne mechanizmy sankcjonujące lub motywujące powinny zostać zastosowane podczas realizacji tego typu działań?

Współpraca

Jak układała się współpraca z kluczowymi interesariuszami Projektu – PUP, WUP, OPS, Operator? Czy w tym obszarze zanotowano jakieś problemy, nieporozumienia, które miały znaczenie dla realizacji Projektu?

W jakim stopniu działania podejmowane przez Operatora spełniały artykułowane przez Was potrzeby?

W jakim stopniu działania podejmowane przez PUP i OPS były zgodne z założeniami zawartymi w modelu?

Czy zakres podejmowanej współpracy był wystarczający? Czy podejmowano współpracę poza ramami przewidzianymi w modelu? W jakim zakresie? Czy współpraca powinna obejmować jeszcze jakieś inne obszary? Jakie?

Czy w realizację Projektu powinny być zaangażowane również inne podmioty? Jeżeli tak, to jakie? W jakim zakresie?

Czy postanowienia umów, porozumień i deklaracji były realizowane przez interesariuszy zaangażowanych w realizację Projektu? Jeżeli nie, to dlaczego nie udało się dochować postanowień tych umów? Czy zakres tych umów był adekwatny do statutowej działalności podmiotu, a także jej roli i funkcji w Projekcie?

Czy obieg i zakres informacji przekazywanych pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację Pilotażu był efektywny – tzn. zapewniał dostęp do niezbędnych danych w odpowiednim czasie?

Otoczenie

W jaki sposób na działania Operatora wpływały inne projekty i przedsięwzięcia realizowane w jego otoczeniu (w tym również przez PUP) i finansowane ze środków Funduszu Pracy, Unii Europejskiej lub innych źródeł zewnętrznych (np. fundusze szwajcarskie, norweskie, inicjatywy finansowane przez NGO)?

Czy zaobserwowano występowanie konkurencji pomiędzy projektami EFS skierowanymi do osób bezrobotnych (Priorytet VI i VII PO KL), APRP finansowaną ze środków Funduszu Pracy, a Projektem „Express do zatrudnienia"?

Jaką rolę, pozytywną czy negatywną, odgrywały przedsięwzięcia kierowane do innych osób bezrobotnych, w tym długotrwale?

W jaki sposób na działania Operatora wpływała realna sytuacja na rynku pracy, związana ze znaczną skalą zatrudnienia w tzw. „szarej strefie"? Czy występują zawody, w których Operator nie mógł znaleźć dla Uczestników Projektu legalnego zatrudnienia z uwagi na względnie powszechne występowanie danej profesji w „szarej strefie"?

Upowszechnianie

Jakie podjęto działania związane z informowaniem potencjalnych odbiorców wsparcia? Jakie działania podejmowane były przez Operatora, jakie przez WUP oraz PUP?

Na zakończenie

Proszę wskazać, czy w Pana/i opinii Projekt ma potencjał upowszechnienia i włączenia w obecnie występujących warunkach, tj. w obliczu realizacji podobnych działań w ramach obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy? Co decyduje o tym potencjale?

9.2. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z partnerami projektu „Express do zatrudnienia" (WUP w Krakowie)

Uczestnicy

Proszę powiedzieć, jakie cechy różnicujące bezrobotnych, są istotne ze względu na ich sytuację na rynku pracy? Jakie cechy decydują o ich sukcesie bądź porażce w skutecznym wejściu na rynek pracy? Na jakich danych powinien opierać się dobór uczestników do Projektu?

Proszę ocenić sposób doboru uczestników do Pilotażu. Czy wg Pana/i dobór powinien się opierać tylko i wyłącznie na danych demograficznych i innych zawartych w rejestrach bezrobotnych (staż pracy, okres pozostawania na bezrobociu)? Jakie inne dane powinny być brane pod uwagę podczas doboru uczestników do Projektu?

Czy przy podejmowaniu decyzji o objęciu wsparciem powinno się także wykorzystywać inne informacje pozyskiwane bezpośrednio od osoby bezrobotnej (np. tak jak miało to miejsce w profilowaniu bezrobotnych w oparciu o Matrycę Kurcmana)?

Proszę wskazać, na ile uważa Pan/i, że wprowadzony w ramach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy sposób profilowania osób bezrobotnych mógłby zostać wykorzystany w tego typu projekcie? Czy może być zastosowany bez dodatkowych modyfikacji, czy wymaga wprowadzenia zmian?

Jak ocenia Pan/i sposób doboru uczestników pod kątem potrzeb pilotażu? Czy objęto wsparciem wszystkie grupy odbiorców, które potencjalnie będą korzystać z modelu aktywizacji osób bezrobotnych? Czy dobór był reprezentatywny?

Czy liczby odbiorców wsparcia (grupy docelowe odbiorców) objętych Pilotażem pozwalają na zweryfikowanie poprawności funkcjonowania modelu? Czy nie objęto zbyt wielu/za mało osób w stosunku do potrzeby rzetelnego i obiektywnego potwierdzenia działania wypracowanych mechanizmów w ramach etapu testowania produktu innowacyjnego?

A czy w tego typu działaniach powinno się ograniczać zakres wsparcia do konkretnych grup osób? Kto powinien o tym decydować? Jakie powinny być podstawy podejmowania decyzji o wyborze konkretnej grupy docelowej? Przez kogo i w jakim trybie powinny być one określane?

Rekrutacja i wymiana

Czy proces rekrutacji bezrobotnych do udziału w Pilotażu przebiegał efektywnie? Jak powinien zostać zorganizowany proces rekrutacji i kierowania osób bezrobotnych do Operatora niepublicznego, w szczególności w aspektach: dobrowolności lub obowiązku udziału, czasu trwania procesu rekrutacji, podziału ról między Operatora a służby publiczne?

Czy proces wymiany Uczestników Projektu przebiegał efektywnie? Jak powinien zostać zorganizowany ten proces, w szczególności, czy proces wymiany powinien być limitowany? Jeżeli tak, to jakie powinny być limity liczbowe i czasowe w tym zakresie? Czy czas trwania wymiany Uczestników mógł mieć negatywny wpływ na efektywność Projektu? Jakie są słabe i silne strony procesu wymiany uwzględnionego w modelu?

Usługi

Minimalny Katalog Usług jest jednym z głównych elementów zlecanej usługi. Od realizacji tego aspektu Projektu zależy bowiem całość świadczonego wsparcia. Proszę spróbować w kilku słowach scharakteryzować MKU i jego rolę w realizacji usług prozatrudnieniowych.

Proszę powiedzieć, czy w tego typu projektach muszą być definiowane usługi / działania obowiązkowe dla Operatora, czy uważa Pan/i, że można zorganizować to w inny sposób; w jaki?

Celem opracowania Minimalnego Katalogu Usług było zapewnienie wykonania zestawu podstawowych działań wobec każdego Uczestnika Projektu, a także utrzymanie wymaganych standardów przez cały okres realizacji działań aktywizacyjnych przez Operatora. Proszę powiedzieć, jak w praktyce udało się osiągnąć ten cel? Czy wszyscy Uczestnicy Projektu (UP) otrzymali wymagane usługi? W jakim stopniu MKU był przydatny dla pozostały elementów wsparcia i czy miał wpływ na skuteczność projektu? Czy efekty zastosowania MKU mogłyby zostać wg Pana/i osiągnięte w jakiś inny sposób?

Zastosowanie MKU miało również wymiar zarządczy – intencją wykorzystania Katalogu było także kontrolowanie działań Operatora odnośnie do zakresu i jakości? Czy wg Pana/i cel ten został osiągnięty? W jakim stopniu wypracowane standardy pozwoliły na zapewnienie jakości realizowanych usług?

Jakość usług

W jaki sposób Operator prowadził kontrolę standardów jakości świadczonych usług aktywizacyjnych? W jakim stopniu działania miały charakter systematyczny i planowy?

Czy przekazywano informację o wynikach takich kontroli?

Czy wnioski z przeprowadzanych kontroli były brane pod uwagę w ramach systemu ulepszeń testowanego produktu? Czy stosowano jakieś mechanizmy pozwalające na ich szybkie i efektywne wdrożenie?

Czy jakość świadczonych usług stanowi o sukcesie działań aktywizacyjnych?

Rozliczenie

Czy uważa Pan/i, że definicja zatrudnienia przyjęta na potrzeby projektu obejmuje wszystkie rodzaje aktywności na rynku pracy, które uznać można za sukces, tj. skuteczne zaktywizowanie

bezrobotnego? Czy jest ona adekwatna do sposobów i rodzajów świadczenia pracy na współczesnym rynku pracy?

Po jakim okresie czasu od podjęcia pracy możemy powiedzieć, że pracownik ma szansę na dalsze trwałe zatrudnienie, w obecnym lub innym zakładzie pracy, że sobie poradzi na rynku pracy?

Czy przyjęty w projekcie sposób potwierdzania zatrudniania jest najlepszy z możliwych dostępnych? Czy w związku ze sposobem potwierdzania zatrudnienia napotykano jakieś problemy? W jaki sposób można ich unikać? Czy wg Pana/i przyjęty sposób potwierdzania zatrudnienia jest efektywny kosztowo i czasowo?

Jakie inne sposoby Pan/i proponuje stosować (mając na uwadze wiarygodność informacji i efektywność procesu)? Na czym polega przewaga proponowanego rozwiązania nad zastosowanymi w Projekcie?

W jakim stopniu przyjęty sposób rozliczania determinował i determinuje działania Operatora? Czy wiążą się z tym jakieś problemy, które utrudniają wdrożenie działań aktywizacyjnych? Jaki one mają charakter?

Za dokonanie Oceny Potencjału UP oraz opracowanie Planu Kariery Operator otrzymuje 20% wynagrodzenia całkowitego (2 460 zł brutto). Jak to się ma do wartości rynkowej wykonania tego typu usług? Czy, biorąc pod uwagę koszty związane z przygotowaniem systemu wsparcia przez Operatora kwota ta jest wystarczająca, zawyżona lub niedoszacowana? W jakim stopniu ten element wynagrodzenia wpływa na realizację całości zadania doprowadzenia do zatrudnienia?

Proszę powiedzieć, jakie czynniki powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wynagrodzenia dla Operatora? Czy należy różnicować ich znaczenie, np. poprzez ustanowienie systemu wagowego dla różnych czynników? Czy wynagrodzenie powinno być uzależnione np. od profilu osoby bezrobotnej doprowadzonej do zatrudnienia?

Proszę jeszcze się odnieść do aspektu związanego z wysokością wynagrodzenia otrzymywanego przez zaktywizowaną osobę - jak ocenia Pan/i pomysł uzależnienia wynagrodzenia Operatora od tego czynnika? Czy miało to wpływ na osiągane efekty Pilotażu?

Porozmawiajmy teraz o tym, na ile podejmowanie tego typu działań, przy tak założonej strukturze i kosztach, jak to miało miejsce w Projekcie, jest opłacalne dla budżetu państwa. To znaczy, czy z punktu widzenia wydatków związanych z zadaniami Operatora, a kosztami bezrobocia zlecanie usług aktywizacyjnych jest opłacalne? Proszę wziąć pod uwagę, że przy założeniu spełnienia wymogów dotyczących efektów ok. 500 – 600 osób podejmie zatrudnienia, dla 35% ogólnej liczby Uczestników Projektu, które podejmą pracę przez okres minimum 6 miesięcy, nie trzeba będzie w dłuższej perspektywie ponosić kosztów związanych z obsługą bezrobocia i kosztów utraconych korzyści. Z jakich powodów tego typu działania są (nie są) opłacalne?

Współpraca

Jak układała się współpraca z kluczowymi interesariuszami Projektu – PUP, WUP, OPS, Operator? Czy w tym obszarze zanotowano jakieś problemy, nieporozumienia, które miały znaczenie dla realizacji Projektu?

W jakim stopniu działania podejmowane przez Operatora spełniały artykułowane przez Was potrzeby?

W jakim stopniu działania podejmowane przez PUP i OPS były zgodne z założeniami zawartymi w modelu, a także spełniały bieżące oczekiwania zespołu projektowego / WUP?

Czy zakres podejmowanej współpracy był wystarczający? Czy podejmowano współpracę poza ramami przewidzianymi w modelu? W jakim zakresie? Czy współpraca powinna obejmować jeszcze jakieś inne obszary? Jakie?

Czy w realizację Projektu powinny być zaangażowane również inne podmioty? Jeżeli tak, to jakie? W jakim zakresie?

Czy postanowienia umów, porozumień i deklaracji były realizowane przez interesariuszy zaangażowanych w realizację Projektu? Jeżeli nie, to dlaczego nie udało się dochować postanowień tych umów? Czy zakres tych umów był adekwatny do statutowej działalności podmiotu, a także jej roli i funkcji w Projekcie?

Obieg informacji

Czy obieg i zakres informacji przekazywanych pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację Pilotażu był efektywny – tzn. zapewniał dostęp do niezbędnych danych w odpowiednim czasie?

Czy w sprawozdaniach i raportach przekazywano wszystkie niezbędne informacje? Czy istniała potrzeba zbierania danych ad hoc? Czego to dotyczyło? Jak często miały miejsce takie przypadki?

Czy wystąpiły jakiekolwiek problemy w przekazywaniu i weryfikacji informacji? Jaki był charakter tych problemów? Czy wiązały się z nimi jakieś negatywne skutki dla projektu?

Czy proces pozyskiwania i przekazywania informacji o postępie wdrażania Pilotażu był dla Waszych potrzeb wystarczający?

Czy występowały w tym zakresie jakieś odchylenia od planu? Czy sprawozdawczość przebiegała zgodnie z założeniami przyjętymi w modelu?

Czy przyjęty w Pilotażu system sprawozdawczości i informowania o postępach Projektu stanowił istotne wyzwanie dla personelu zaangażowanego w pozyskiwanie i przetwarzanie informacji? Czy było to zadanie czasochłonne i kosztochłonne w stosunku do otrzymanych efektów?

Czy system informowania o postępie we wdrażaniu Projektu umożliwia identyfikację zagrożeń z odpowiednim wyprzedzeniem?

W jakim stopniu można ocenić użyteczność przekazywanych informacji o postępie realizacji Pilotażu dla działań o charakterze zarządczym? Do czego były one wykorzystywane?

Efektywność

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w okresie trwania Pilotażu?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w odniesieniu do liczby osób bezrobotnych objętych aktywizacją, charakteru tej grupy oraz jej struktury?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia z wykorzystaniem dostępnych mechanizmów motywujących i sankcjonujących?

Czy obszar realizacji Pilotażu – tj. powiat na terenie którego realizowano Pilotaż – determinuje skuteczność podejmowanych działań? Jakie czynniki lub cechy danego powiatu mają znaczenie dla skuteczności udzielanego wsparcia?

Czy wskaźnik efektywności powinien zostać ustalony na wyższym lub niższym poziomie? Dlaczego?

Czy możliwe jest osiągnięcie wyższego wskaźnika niż zakładane 35%? Jakie warunki powinny zostać spełnione by było to możliwe? Jaką wartość wskaźnika można osiągnąć?

Czy w Pana/i opinii zastosowanie modelu wiąże się z uzyskaniem lepszych efektów niż standardowe, podejmowane przez PUP działania aktywizacyjne? Czy jest to różnica istotna?

Jakie aspekty realizowanych działań mają decydujące znaczenie dla wyższej skuteczności modelu / wyższej skuteczności innych działań PUP?

Jakie znaczenie dla skuteczności podejmowanych działań mają czynniki podażowe, popytowe, strukturalne oraz inne, np. systemowe?

W jaki sposób na działania Operatora wpływały inne projekty i przedsięwzięcia realizowane w jego otoczeniu (w tym również przez PUP) i finansowane ze środków Funduszu Pracy, Unii Europejskiej lub innych źródeł zewnętrznych (np. fundusze szwajcarskie, norweskie, inicjatywy finansowane przez NGO)?

Czy zaobserwowano występowanie konkurencji pomiędzy projektami EFS skierowanymi do osób bezrobotnych (Priorytet VI i VII PO KL), APRP finansowaną ze środków Funduszu Pracy, a Projektem „Express do zatrudnienia"?

Jaką rolę, pozytywną czy negatywną, odgrywały przedsięwzięcia kierowane do innych osób bezrobotnych, w tym długotrwale?

W jaki sposób na działania Operatora wpływała realna sytuacja na rynku pracy, związana ze znaczną skalą zatrudnienia w tzw. „szarej strefie"? Czy występują zawody, w których Operator nie mógł znaleźć dla Uczestników Projektu legalnego zatrudnienia z uwagi na względnie powszechne występowanie danej profesji w „szarej strefie"?

Sankcje

Jakie sankcje były stosowane wobec Uczestników Projektu i w jakim trybie? Kto inicjował zastosowanie sankcji, a kto decydował o ich zastosowaniu i kto je realizował?

Jak powinien wyglądać system sankcji dla bezrobotnych (Uczestników Projektu)?

Jakie inne mechanizmy sankcjonujące lub motywujące powinny zostać zastosowane podczas realizacji tego typu działań?

Obszar testowania

Czy dobór powiatów biorących udział w Pilotażu, którego celem było przeprowadzenie testu wdrażania modelu kontraktowania usług aktywizacyjnych na zróżnicowanych rynkach pracy, był słuszny?

Na jakich obszarach powinien zostać zrealizowany tego typu Pilotaż/Projekt?

Czy jakieś konkretne obszary powinny zostać pominięte w Pilotażu lub objęte Pilotażem w szczególności? Jakie czynniki powinny o tym decydować?

Czy występują przesłanki wynikające z rynku pracy bądź innych aspektów gospodarki, które powinny decydować o angażowaniu Operatora niepublicznego na danym obszarze? Jakie to czynniki? Od czego powinno to zależeć?

Czy kryteria podlegające analizie podczas doboru powiatów do Pilotażu były wystarczające (struktura bezrobocia – korzystna / niekorzystna; atrakcyjność rynku pracy – wysoka / niska; objęcie pilotażem powiatu z każdego obszaru NUTS III – podregiony; dobre połączenie komunikacyjne z co najmniej jednym większym ośrodkiem miejskim; co najmniej jeden powiat z wysokim potencjałem ludnościowym)? Jeżeli nie, jakie inne warunki, czy też kryteria powinny zostać wzięte pod uwagę przy dokonywaniu doboru obszaru realizacji Pilotażu?

Czy liczba osób objęta testowaniem modelu była wg Pana/i wystarczająca ze względu na obszar realizacji Projektu, tj. 6 wybranych powiatów województwa?

Czy liczba powiatów objętych testowaniem jest wystarczająca z punktu widzenia przeprowadzenia testu i uzyskania rzetelnej i obiektywnej informacji o cechach i skuteczności wypracowanego modelu?

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
wyg

Jaka powinna być liczba Uczestników oraz liczba powiatów biorących udział w Projekcie?

Działania upowszechniające

Jakie podjęto działania związane z informowaniem potencjalnych odbiorców wsparcia? Jakie działania podejmowane były przez Operatora, jakie przez WUP oraz PUP?

Czy występowały jakieś mechanizmy koordynacji tych działań?

Jakie podjęto działania związane z informowaniem potencjalnych operatorów?

Jakie rozwiązania przyjęto w ramach procesu informowania PUP będących partnerami w Projekcie oraz innych PUP i WUP, które potencjalnie mogą być zainteresowane wynikami wdrożenia tego przedsięwzięcia?

Skąd czerpano wiedzę o poprawności i skuteczności podejmowanych działań informacyjnych?

Proszę wskazać, czy w Pana/i opinii Projekt ma potencjał upowszechnienia i włączenia w obecnie występujących warunkach, tj. w obliczu realizacji podobnych działań w ramach obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy? Co decyduje o tym potencjale?

9.3. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z partnerami projektu „Express do zatrudnienia" (KPMG)

Minimalny Katalog Usług jest jednym z głównych elementów zlecanej usługi. Od realizacji tego aspektu Projektu zależy bowiem całość świadczonego wsparcia. Proszę spróbować w kilku słowach scharakteryzować MKU i jego rolę w realizacji usług prozatrudnieniowych.

Proszę powiedzieć, czy w tego typu projektach muszą być definiowane usługi / działania obowiązkowe dla Operatora, czy uważa Pan/i, że można zorganizować to w inny sposób; w jaki?

Za dokonanie Oceny Potencjału UP oraz opracowanie Planu Kariery Operator otrzymuje 20% wynagrodzenia całkowitego (2 460 zł brutto). Jak to się ma do wartości rynkowej wykonania tego typu usług? Czy, biorąc pod uwagę koszty związane z przygotowaniem systemu wsparcia przez Operatora kwota ta jest wystarczająca, zawyżona lub niedoszacowana? W jakim stopniu ten element wynagrodzenia wpływa na realizację całości zadania doprowadzenia do zatrudnienia?

Celem opracowania Minimalnego Katalogu Usług było zapewnienie wykonania zestawu podstawowych działań wobec każdego Uczestnika Projektu, a także utrzymanie wymaganych standardów przez cały okres realizacji działań aktywizacyjnych przez Operatora. Proszę powiedzieć, jak w praktyce udało się osiągnąć ten cel? Czy wszyscy Uczestnicy Projektu (UP) otrzymali wymagane usługi? W jakim stopniu MKU był przydatny dla pozostały elementów wsparcia i czy miał wpływ na skuteczność projektu? Czy efekty zastosowania MKU mogłyby zostać wg Pana/i osiągnięte w jakiś inny sposób?

Zastosowanie MKU miało również wymiar zarządczy – intencją wykorzystania Katalogu było także kontrolowanie działań Operatora odnośnie do zakresu i jakości? Czy wg Pana/i cel ten został osiągnięty? W jakim stopniu wypracowane standardy pozwoliły na zapewnienie jakości realizowanych usług?

Czy uważa Pan/i, że definicja zatrudnienia przyjęta na potrzeby projektu obejmuje wszystkie rodzaje aktywności na rynku pracy, które uznać można za sukces, tj. skuteczne zaktywizowanie bezrobotnego? Czy jest ona adekwatna do sposobów i rodzajów świadczenia pracy na współczesnym rynku pracy?

Po jakim okresie czasu od podjęcia pracy możemy powiedzieć, że pracownik ma szansę na dalsze trwałe zatrudnienie, w obecnym lub innym zakładzie pracy, że sobie poradzi na rynku pracy?

W jakim stopniu przyjęty sposób rozliczania determinował i determinuje działania Operatora? Czy wiążą się z tym jakieś problemy, które utrudniają wdrożenie działań aktywizacyjnych? Jaki one mają charakter?

Proszę powiedzieć, jakie czynniki powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wynagrodzenia dla Operatora? Czy należy różnicować ich znaczenie, np. poprzez ustanowienie systemu wagowego dla różnych czynników? Czy wynagrodzenie powinno być uzależnione np. od profilu osoby bezrobotnej doprowadzonej do zatrudnienia?

Proszę jeszcze się odnieść do aspektu związanego z wysokością wynagrodzenia otrzymywanego przez zaktywizowaną osobę - jak ocenia Pan/i pomysł uzależnienia wynagrodzenia Operatora od tego czynnika? Czy miało to wpływ na osiągane efekty Pilotażu?

Porozmawiajmy teraz o tym, na ile podejmowanie tego typu działań, przy tak założonej strukturze i kosztach, jak to miało miejsce w Projekcie, jest opłacalne dla budżetu państwa. To znaczy, czy z punktu widzenia wydatków związanych z zadaniami Operatora, a kosztami bezrobocia zlecanie usług aktywizacyjnych jest opłacalne? Proszę wziąć pod uwagę, że przy założeniu spełnienia wymogów dotyczących efektów ok. 500 – 600 osób podejmie zatrudnienia, dla 35% ogólnej liczby Uczestników Projektu, które podejmą pracę przez okres minimum 6 miesięcy, nie trzeba będzie w dłuższej perspektywie ponosić kosztów związanych z obsługą bezrobocia i kosztów utraconych korzyści.

Z jakich powodów tego typu działania są (nie są) opłacalne?

Czy dobór powiatów biorących udział w Pilotażu, którego celem było przeprowadzenie testu wdrażania modelu kontraktowania usług aktywizacyjnych na zróżnicowanych rynkach pracy, był słuszny?

Na jakich obszarach powinien zostać zrealizowany tego typu Pilotaż/Projekt?

Czy jakieś konkretne obszary powinny zostać pominięte w Pilotażu lub objęte Pilotażem w szczególności? Jakie czynniki powinny o tym decydować?

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
wyg

Czy występują przesłanki wynikające z rynku pracy bądź innych aspektów gospodarki, które powinny decydować o angażowaniu Operatora niepublicznego na danym obszarze? Jakie to czynniki? Od czego powinno to zależeć?

Czy kryteria podlegające analizie podczas doboru powiatów do Pilotażu były wystarczające (struktura bezrobocia – korzystna / niekorzystna; atrakcyjność rynku pracy – wysoka / niska; objęcie pilotażem powiatu z każdego obszaru NUTS III – podregiony; dobre połączenie komunikacyjne z co najmniej jednym większym ośrodkiem miejskim; co najmniej jeden powiat z wysokim potencjałem ludnościowym)? Jeżeli nie, jakie inne warunki, czy też kryteria powinny zostać wzięte pod uwagę przy dokonywaniu doboru obszaru realizacji Pilotażu?

Czy liczba osób objęta testowaniem modelu była wg Pana/i wystarczająca ze względu na obszar realizacji Projektu, tj. 6 wybranych powiatów województwa?

Czy liczba powiatów objętych testowaniem jest wystarczająca z punktu widzenia przeprowadzenia testu i uzyskania rzetelnej i obiektywnej informacji o cechach i skuteczności wypracowanego modelu?

Jaka powinna być liczba Uczestników oraz liczba powiatów biorących udział w Projekcie?

Jak ocenia Pan/i sposób doboru uczestników pod kątem potrzeb pilotażu? Czy objęto wsparciem wszystkie grupy odbiorców, które potencjalnie będą korzystać z modelu aktywizacji osób bezrobotnych? Czy dobór był reprezentatywny?

Czy liczby odbiorców wsparcia (grupy docelowe odbiorców) objętych Pilotażem pozwalają na zweryfikowanie poprawności funkcjonowania modelu? Czy nie objęto zbyt wielu/za mało osób w stosunku do potrzeby rzetelnego i obiektywnego potwierdzenia działania wypracowanych mechanizmów w ramach etapu testowania produktu innowacyjnego?

A czy w tego typu działaniach powinno się ograniczać zakres wsparcia do konkretnych grup osób? Kto powinien o tym decydować? Jakie powinny być podstawy podejmowania decyzji o wyborze konkretnej grupy docelowej?

Przez kogo i w jakim trybie powinny być one określane?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w okresie trwania Pilotażu?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w odniesieniu do liczby osób bezrobotnych objętych aktywizacją, charakteru tej grupy oraz jej struktury?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia z wykorzystaniem dostępnych mechanizmów motywujących i sankcjonujących?

Czy obszar realizacji Pilotażu – tj. powiat na terenie którego realizowano Pilotaż – determinuje skuteczność podejmowanych działań? Jakie czynniki lub cechy danego powiatu mają znaczenie dla skuteczności udzielanego wsparcia?

Czy wskaźnik efektywności powinien zostać ustalony na wyższym lub niższym poziomie? Dlaczego?

Czy możliwe jest osiągnięcie wyższego wskaźnika niż zakładane 35%? Jakie warunki powinny zostać spełnione by było to możliwe? Jaką wartość wskaźnika można osiągnąć?

Jak powinien wyglądać system sankcji dla bezrobotnych (Uczestników Projektu)?

Jakie inne mechanizmy sankcjonujące lub motywujące powinny zostać zastosowane podczas realizacji tego typu działań?

Czy w Pana/i opinii zastosowanie modelu wiąże się z uzyskaniem lepszych efektów niż standardowe, podejmowane przez PUP działania aktywizacyjne? Czy jest to różnica istotna?

Jakie aspekty realizowanych działań mają decydujące znaczenie dla wyższej skuteczności modelu / wyższej skuteczności innych działań PUP?

Jakie znaczenie dla skuteczności podejmowanych działań mają czynniki podażowe, popytowe, strukturalne oraz inne, np. systemowe?

W jaki sposób na działania Operatora wpływały inne projekty i przedsięwzięcia realizowane w jego otoczeniu (w tym również przez PUP) i finansowane ze środków Funduszu Pracy, Unii Europejskiej lub innych źródeł zewnętrznych (np. fundusze szwajcarskie, norweskie, inicjatywy finansowane przez NGO)?

Czy zaobserwowano występowanie konkurencji pomiędzy projektami EFS skierowanymi do osób bezrobotnych (Priorytet VI i VII PO KL), APRP finansowaną ze środków Funduszu Pracy, a Projektem „Express do zatrudnienia"?

Jaką rolę, pozytywną czy negatywną, odgrywały przedsięwzięcia kierowane do innych osób bezrobotnych, w tym długotrwale?

W jaki sposób na działania Operatora wpływała realna sytuacja na rynku pracy, związana ze znaczną skalą zatrudnienia w tzw. „szarej strefie"? Czy występują zawody, w których Operator nie mógł znaleźć dla Uczestników Projektu legalnego zatrudnienia z uwagi na względnie powszechne występowanie danej profesji w „szarej strefie"?

9.4. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z przedstawicielami Operatora „Express do zatrudnienia"

Uczestnicy

Proszę powiedzieć, jakie cechy różnicujące bezrobotnych, są istotne ze względu na ich sytuację na rynku pracy? Jakie cechy decydują o ich sukcesie bądź porażce w skutecznym wejściu na rynek pracy?

Proszę ocenić sposób doboru uczestników do Pilotażu. Czy wg Pana/i dobór powinien się opierać tylko i wyłącznie na danych demograficznych i twardych danych statystycznych wynikających z rejestrów bezrobocia (staż pracy, okres pozostawania na bezrobociu)? Na jakich danych powinien opierać się dobór uczestników do tego typu projektu?

Czy przy podejmowaniu decyzji o objęciu wsparciem powinno się także wykorzystywać inne informacje pozyskiwane bezpośrednio od osoby bezrobotnej? Jeżeli tak, jakie?

Czy wie Pan/i na czym polega proces profilowania osób bezrobotnych wprowadzony w ubiegłym roku i wykonywany przez powiatowe urzędy pracy?

Na ile uważa Pan/i, że ustawowe rozwiązania mogą być wykorzystywane w tego typu projektach? Czy mogą być zastosowane bez dodatkowych modyfikacji, czy wymagają wprowadzenia zmian?

W jakim stopniu profilowanie w projekcie i w oparciu o ustawę jest zbieżne, a w jakim stopniu się różni? Jakie inne sposoby profilowania mogłyby zostać zastosowane/wprowadzone i dlaczego? Jakie są zalety i wady tych rozwiązań?

Jak ocenia Pan/i sposób doboru uczestników pod kątem potrzeb Pilotażu? Czy objęto wsparciem wszystkie grupy odbiorców, które potencjalnie będą korzystać z modelu aktywizacji osób bezrobotnych? Czy dobór był reprezentatywny?

Czy liczby odbiorców wsparcia (grupy docelowe odbiorców) objęte Pilotażem pozwalają na zweryfikowanie poprawności funkcjonowania modelu? Czy nie objęto zbyt wielu / zbyt mało osób w stosunku do potrzeby rzetelnego i obiektywnego potwierdzenia działania wypracowanych mechanizmów w ramach etapu testowania produktu innowacyjnego?

A czy w tego typu działaniach powinno się ograniczać zakres wsparcia do konkretnych grup osób? Kto powinien o tym decydować? Jakie powinny być podstawy podejmowania decyzji o wyborze konkretnej grupy docelowej lub konkretnych osób? Przez kogo i w jakim trybie powinny być one określane?

Czy proces rekrutacji bezrobotnych do udziału w Pilotażu przebiegał efektywnie? Jak powinien zostać zorganizowany proces rekrutacji i kierowania osób bezrobotnych do Operatora niepublicznego, w szczególności w aspektach: dobrowolności lub obowiązku udziału, czasu trwania procesu rekrutacji, podziału ról między Operatora a służby publiczne?

W jakim stopniu uznaje Pan/i, że udział firmy Ingeus w rekrutacji Uczestników Projektu był niezbędny? Czy może Pan/i wyjaśnić na czym polegały korzyści lub negatywne aspekty zaangażowania Operatora w ten proces?

Czy proces wymiany Uczestników Projektu przebiegał efektywnie? Jak dużo czasu mijało od momentu oficjalnego zgłoszenia potrzeby wymiany Uczestnika do faktycznego uzupełnienia listy osób objętych wsparciem? Czy czas trwania wymiany Uczestników mógł mieć negatywny wpływ na efektywność Projektu? Jakie są słabe i silne strony procesu wymiany uwzględnionego w modelu?

Jak powinien zostać zorganizowany ten proces, w szczególności, czy proces wymiany powinien być limitowany? Jeżeli tak, to jakie powinny być limity liczbowe i czasowe w tym zakresie?

Usługi

Minimalny Katalog Usług jest jednym z głównych elementów zlecanej usługi. Od realizacji tego aspektu Projektu zależy bowiem całość świadczonego wsparcia. Nie zastanawiając się zanadto proszę w kilku słowach scharakteryzować MKU i jego rolę w realizacji usług prozatrudnieniowych.

Proszę powiedzieć, czy w tego typu projektach muszą być definiowane usługi / działania obowiązkowe dla Operatora, czy uważa Pan/i, że można zorganizować to w inny sposób, w jaki?

Za dokonanie Oceny Potencjału UP oraz opracowanie Planu Kariery Operator otrzymuje 20% wynagrodzenia całkowitego. Jak to się ma do wartości rynkowej wykonania tego typu usług, czy kwota ta jest wystarczająca, zawyżona lub niedoszacowana? W jakim stopniu ten element wynagrodzenia wpływa na realizacji całości zadania doprowadzenia do zatrudnienia?

Celem opracowania Minimalnego Katalogu Usług było zapewnienie wykonania, z góry określonych, podstawowych działań wobec każdego Uczestnika Projektu, a także utrzymanie wymaganych standardów. Proszę powiedzieć, jak w praktyce udało się osiągnąć ten cel? Czy wszyscy UP otrzymali wymagane usługi? Czy realizacja MKU miała wpływ na motywację osób skierowanych do Operatora do udziału w projekcie? W jakim stopniu MKU był przydatny dla dalszej realizacji wsparcia i czy miał wpływ na skuteczność projektu? Czy efekty zastosowania MKU mogłyby zostać wg Pana/i osiągnięty w jakiś inny, alternatywny, lepszy, skuteczniejszy sposób?

Jakie działania podejmował Operator w zakresie wykorzystywania zapewnionej mu swobody (czarna skrzynka) w doborze metod aktywizacyjnych dla bezrobotnych? Czy oferta kierowana do Uczestników Projektu była dobierana indywidualnie i w miarę potrzeb?

Czy Operator zdefiniował zamknięty katalog działań aktywizacyjnych (form wsparcia), z których następnie wybierał działania adekwatne do sytuacji danej osoby bezrobotnej? Czy też doradcy pracujący z osobami bezrobotnymi mieli pełną swobodę doboru właściwych ich zdaniem usług aktywizacyjnych? Jakie kryteria przyświecały doradcom podejmującym decyzje o zaproponowaniu klientowi danej usługi aktywizacyjnej? W jaki sposób cechy osoby bezrobotnej decydowały o kierowaniu jej do poszczególnych form aktywizacji lub na określoną ofertę pracy?

W jakim stopniu podejmowane przez Operatora w stosunku do Uczestnika Projektu działania aktywizacyjne były zgodne z diagnozą zawartą w Ocenie Potencjału oraz prognozą przedstawioną w Planie Kariery?

Proszę powiedzieć czy w trakcie realizacji projektu dochodziło do weryfikacji założeń Planu Kariery? Czy była to częsta sytuacja? Czego najczęściej dotyczyły te zmiany?

Czy Operator powierzał realizację części usług innym podmiotom (podwykonawcom)? Jeżeli tak to jaki rodzaj działań i w jakim zakresie został przekazany innym podmiotom? Jeżeli nie, to jakie były tego przyczyny?

Jakie działania podejmowali Państwo wobec osób, które podjęły zatrudnienie? Jakie były oczekiwania tych osób wobec Państwa? Jakie było nastawienie pracodawców do podejmowanych przez Państwa działań?

Efekty

Przejdźmy teraz do pomiaru efektu realizacji usług prozatrudnieniowych. Czy uważa Pan/i, że definicja zatrudnienia przyjęta na potrzeby Projektu obejmuje wszystkie rodzaje aktywności na rynku pracy, które uznać można za sukces, tj. skuteczne zaktywizowanie osoby bezrobotnej, jej trwałe wejście na rynek pracy? Czy jest ona adekwatna do sposobów i rodzajów świadczenia pracy na współczesnym rynku pracy oraz w przyszłości? Jeżeli powinno się uwzględnić inne niż przewidziano w projekcie formy zatrudnienia proszę wskazać argumenty, które wg Pana/i o tym świadczą. W jakim stopniu mogą one przyczynić się do uzyskania trwałego zatrudnienia?

W ramach przyjętej definicji uznaje się za dopuszczalne okresy dwutygodniowej przerwy w zatrudnieniu? Czy słusznie? Czy są to okresy w Pana/i ocenie wystarczające (zbyt długie/zbyt krótkie), biorąc pod uwagę specyfikę grupy Uczestników Projektu i charakter oferowanej im pracy? W jaki inny sposób należy rozwiązać problem przerw w ciągłości wymaganego zatrudnienia?

Po jakim okresie czasu od podjęcia pracy możemy powiedzieć, że pracownik ma szansę na dalsze trwałe zatrudnienie, w obecnym lub innym zakładzie pracy, że sobie poradzi na rynku pracy? Po jakim okresie czasu jest szansa, że pracownik nie wróci do rejestrów bezrobotnych?

A proszę powiedzieć, w takim razie, jaki okres pracy Uczestnika Projektu powinien być brany pod uwagę jako sukces tego typu przedsięwzięć?

Proszę powiedzieć, czy przyjęty w Projekcie sposób potwierdzania zatrudnienia jest najlepszy z możliwych dostępnych? Czy w związku ze sposobem potwierdzania zatrudnienia napotykano na jakieś problemy? W jaki sposób można ich unikać? Czy w tym zakresie należy wprowadzić jakieś modyfikacje, ulepszenia? Proszę poddać propozycję pamiętając o tym, że muszą one wiązać się z wysokim poziomem wiarygodności i pewności co do rzetelności tej informacji.

Czy wg Pana/i przyjęty sposób potwierdzania zatrudnienia jest nadmiernie kosztochłonny lub pracochłonny? W jaki inny, bardziej efektywny sposób można pozyskiwać wiedzę o faktycznych rezultatach Projektu? Na czym polega przewaga tych rozwiązań nad zastosowanymi w Projekcie?

W jakim stopniu przyjęty sposób rozliczania determinował i determinuje Państwa działania jako Operatora? Czy wiążą się z tym jakieś problemy, które utrudniają wdrożenie działań aktywizacyjnych? Jaki one mają charakter?

Efektywność i skuteczność działań aktywizacyjnych

Czy podstawowy wskaźnik dotyczący utrzymania zatrudnienia przez 35% Uczestników Projektu został osiągnięty? Jeżeli nie, jakie były tego przyczyny? Jaka jest zależność pomiędzy osiągnięciem podstawowego wskaźnika a liczbą podjęć zatrudnienia, a także utrzymania zatrudnienia przez Uczestników Projektu przez odpowiednio 2, 4, i 6 miesięcy? Jakie były główne przyczyny przerywania (utraty) zatrudnienia przez Uczestników Projektu?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w okresie trwania pilotażu?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w odniesieniu do liczby osób bezrobotnych objętych aktywizacją, charakteru tej grupy oraz jej struktury?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia z wykorzystaniem dostępnych mechanizmów motywujących i sankcjonujących?

Czy obszar realizacji Pilotażu – tj. powiat na terenie którego realizowano Pilotaż – determinuje skuteczność podejmowanych działań? Jakie czynniki lub cechy danego powiatu mają znaczenie dla skuteczności udzielanego wsparcia?

Czy wskaźnik efektywności powinien zostać ustalony na wyższym lub niższym poziomie? Dlaczego?

Czy możliwe jest osiągnięcie wyższego wskaźnika niż zakładane 35%? Jakie warunki powinny zostać spełnione by było to możliwe? Jaką wartość wskaźnika można osiągnąć?

Wynagrodzenie i opłacalność

Proszę powiedzieć jakie elementy, czynniki powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wynagrodzenia dla Operatora? Czy należy różnicować ich znaczenie, np. poprzez ustanowienie systemu wagowego dla różnych czynników? Czy wynagrodzenie powinno być uzależnione np. od profilu osoby bezrobotnej doprowadzonej do zatrudnienia, jej wieku, poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania, czasu pozostawania bez pracy, doświadczeń zawodowych, posiadanego stopnia

niepełnosprawności bądź niepełnosprawności faktycznej, stopy bezrobocia na powiatowym rynku pracy, nastawienia do aktywności na rynku pracy, poziomu motywacji lub innych (jakich) aspektów?

Proszę jeszcze się odnieść do aspektu związanego z wysokością wynagrodzenia otrzymywanego przez zaktywizowaną osobę. Jak ocenia Pan/i pomysł uzależnienia wynagrodzenia Operatora od tego czynnika? Czy miało to wpływ na osiągane efekty Pilotażu?

Czy przyjęty model finansowania usług Operatora jest korzystny ekonomicznie? Czy, a jeśli tak – to na jakie problemy wynikające z tego modelu Państwo natrafiliście? Co okazało się szczególnie problematyczne, a jakie aspekty modelu finansowania okazały się szczególnie korzystne? Jaki model rozliczeń byłby Państwa zdaniem optymalny?

Współpraca z pracodawcami

Jaka była skala i formy współpracy podejmowanej przez Firmę Ingeus z pracodawcami? W jaki sposób wyszukiwano pracodawców do współpracy? Czy korzystano z pośrednictwa innych instytucji lub podmiotów, np. stowarzyszeń i związków pracodawców, jednostek samorządu terytorialnego, cech rzemiosł, izb rzemieślniczych, instytucji edukacyjnych? Czy zidentyfikowano szczególnie skuteczne kanały pozyskiwania pracodawców do projektu?

Proszę opisać sposób pozyskiwania ofert pracy. Czy podejmując współpracę z pracodawcami posługiwaliście się Państwo opracowanym uprzednio sposobem działania, schematami, procedurami? Czy osoby odpowiedzialne za pozyskanie ofert były do tego specjalnie przygotowane; w jaki sposób? Jakie narzędzia i instrumenty były wykorzystane (np. portale internetowe, agencje zatrudnienia, inne)?

Proszę powiedzieć, czy organizacja procesu współpracy zmieniała się w trakcie realizacji projektu? Z czego to wynikało? Na czym polegały te zmiany? Czy były korzystne?

Jakie rodzaje ofert pracy zostały pozyskane? Czy pochodziły one z ogłoszeń publicznych, czy były może kierowane na wyłączność / z wyprzedzeniem do Operatora?

Jaki był średni czas realizacji oferty pozyskanej bezpośrednio od pracodawcy?

Co motywowało pracodawców do zainteresowania się ofertą współpracy przedstawioną przez firmę Ingeus i zatrudnienia Uczestników Projektu? Co motywowało lub zniechęcało pracodawców do współpracy z firmą Ingeus?

Czy współpraca inicjowana przez firmę Ingeus przyczyniła się do utworzenia stanowiska pracy przez pracodawcę?

Jakie czynniki decydowały o tym, że pracodawca zatrudnił Uczestnika Projektu przygotowanego w ramach Projektu? W jakim stopniu bezrobotni spełnili oczekiwania pracodawców (bilans korzyści i kosztów)? Jakie są plany odnośnie ich dalszego zatrudnienia?

Z jakich ogólnodostępnych źródeł ofert pracy korzystano? Które z nich były najbardziej, a które najmniej efektywne? Co o tym decydowało?

Czy pozyskane z tych źródeł oferty pracy zostały zagospodarowane? Jeżeli nie, jakie były przyczyny i skala niewykorzystania pozyskanych ofert pracy? Jakie kryteria decydowały o wykorzystaniu poszczególnych ofert pracy?

Jaka była skala ofert pracy, do których zdobycia doprowadziły działania oparte o bezpośredni kontakt z potencjalnym pracodawcą? Czy można wskazać procent takich ofert, w stosunku do wszystkich pozyskanych w projekcie?

W jakim stopniu oferty pozyskane przez firmę Ingeus były efektywne? Czy cechowała je większa, czy mniejsza efektywność w odniesieniu do ofert pozyskanych z ogólnie dostępnych źródeł ofert pracy?

Czy pozyskane bezpośrednio przez firmę Ingeus oferty pracy zostały zagospodarowane? Jeżeli nie, jakie były przyczyny i skala niewykorzystania pozyskanych ofert pracy? Jakie kryteria decydowały o wykorzystaniu oferty?

Współpraca

Jak układała się współpraca z kluczowymi interesariuszami projektu – PUP, WUP, OPS? Czy w tym obszarze zanotowano jakieś problemy, nieporozumienia, które miały znaczenie dla realizacji Projektu? Proszę o charakterystykę współpracy odrębnie dla każdego z wymienionych partnerów.

W jakim stopniu działania podejmowane przez Partnerów spełniały artykułowane przez Was potrzeby? W jakim stopniu działania podejmowane przez WUP, PUP i OPS były wg Państwa zgodne z założeniami zawartymi w modelu?

Czy zakres podejmowanej współpracy był wystarczający? Czy podejmowano współpracę poza ramami przewidzianymi w modelu? W jakim zakresie? Czy współpraca powinna obejmować jeszcze jakieś inne obszary? Jakie?

Czy interesariusze zaangażowani w realizację Projektu przestrzegali postanowień umów, porozumień i deklaracji? Jeżeli nie, jaka była skala, charakter i przyczyny odstępstw? Czy spowodowało to jakieś negatywne konsekwencje (jakie)? Jak Państwo sobie radzili w takich sytuacjach?

Czy w realizację Projektu powinny być zaangażowane również inne podmioty? Jeżeli tak, to jakie? W jakim zakresie?

Komunikacja w projekcie

Czy obieg i zakres informacji przekazywanych pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację Pilotażu był efektywny?

Czy w sprawozdaniach i raportach przekazywano wszystkie niezbędne informacje?

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
wyg

Czy wystąpiły jakiekolwiek problemy w przekazywaniu i weryfikacji informacji? Jaki był charakter tych problemów? Czy wiązały się z nimi jakieś negatywne skutki dla Projektu?

Czy proces pozyskiwania i przekazywania informacji o postępie wdrażania Pilotażu był dla Państwa potrzeb wystarczający?

Czy występowały w tym zakresie jakieś odchylenia od planu? Czy sprawozdawczość przebiegała zgodnie z założeniami przyjętymi w modelu?

Czy przyjęty w Pilotażu system sprawozdawczości i informowania o postępach Projektu stanowił istotne wyzwanie dla personelu zaangażowanego w dostarczanie/pozyskiwanie i przetwarzanie informacji? Czy było to zadanie nadmiernie czasochłonne i kosztochłonne w stosunku do otrzymanych efektów?

Czy system informowania o postępie we wdrażaniu Projektu umożliwia identyfikację zagrożeń z odpowiednim wyprzedzeniem?

W jakim stopniu można ocenić użyteczność przekazywanych informacji o postępie realizacji Pilotażu dla działań o charakterze zarządczym? Do czego były one wykorzystywane?

Zakres terytorialny Pilotażu i dobór grup docelowych

Czy liczba osób objęta testowaniem modelu była wg Pana/i wystarczająca ze względu na obszar realizacji Projektu tj. 6 wybranych powiatów województwa?

Czy liczba powiatów objętych testowaniem jest wystarczająca z punktu widzenia przeprowadzenia testu i uzyskania rzetelnej i obiektywnej informacji o cechach i skuteczności wypracowanego modelu?

Jaka powinna być liczba Uczestników (ogółem i na powiat) oraz liczba powiatów biorących udział w Projekcie?

Sankcje

Jakie sankcje były stosowane wobec Uczestników Projektu i w jakim trybie? Kto inicjował zastosowanie sankcji, a kto decydował o ich zastosowaniu i kto je realizował?

Jak powinien wyglądać system sankcji dla bezrobotnych (Uczestników Projektu)?

Jakie inne mechanizmy sankcjonujące lub motywujące powinny zostać zastosowane podczas realizacji tego typu działań?

Jak się układała współpraca Ingeusa z instytucjami dysponującymi odpowiednimi sankcjami? Czy podejmowane przez te instytucje działania były adekwatne do Państwa potrzeb? Czy występowały w tym zakresie jakieś problemy? Na czym one polegały?

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
wyg

Standardy jakości świadczonych usług aktywizacyjnych

W jaki sposób prowadzili Państwo kontrolę standardów jakości świadczonych usług aktywizacyjnych? Kto był zaangażowany w te działania? W jakim stopniu działania miały charakter systematyczny i planowy?

Komu i w jaki sposób przekazywano informację o wynikach takich kontroli?

Czy wnioski z przeprowadzanych kontroli były brane pod uwagę w ramach systemu ulepszeń testowanego produktu? Kto o tym decydował? Czy stosowano jakieś mechanizmy pozwalające na ich szybkie i efektywne wdrożenie rekomendacji z przeprowadzonych kontroli?

Czy jakość świadczonych usług stanowi o sukcesie działań aktywizacyjnych?

PUP a zlecenie

Czy w Pana/i opinii zastosowanie modelu wiąże się z uzyskaniem lepszych efektów niż standardowe, podejmowane przez PUP działania aktywizacyjne? Czy jest to różnica istotna?

Jakie aspekty realizowanych działań mają decydujące znaczenie dla wyższej skuteczności modelu / wyższej skuteczności działań PUP?

Otoczenie – inne działania

W jaki sposób na podejmowane przez Państwa działania wpływały inne projekty i przedsięwzięcia realizowane w otoczeniu projektu (w tym również projekty inicjowane i finansowane w ramach działań PUP) i finansowane ze środków Funduszu Pracy, Unii Europejskiej lub innych źródeł zewnętrznych (np. fundusze szwajcarskie, norweskie, inicjatywy finansowane przez NGO)?

Czy zaobserwowano występowanie konkurencji pomiędzy projektami EFS skierowanymi do osób bezrobotnych (Priorytet VI i VII PO KL), APRP finansowaną ze środków Funduszu Pracy a projektem „Express do zatrudnienia"?

Jaką rolę w realizacji Projektu, pozytywną czy negatywną, odgrywały przedsięwzięcia kierowane do innych osób bezrobotnych, w tym długotrwale?

Otoczenie - rynek

W jaki sposób na działania Ingeusa wpływała realna sytuacja na rynku pracy, związana ze znaczną skalą zatrudnienia w tzw. „szarej strefie"?

Czy występują zawody, w których nie mogli Państwo znaleźć dla Uczestników Projektu legalnego zatrudnienia z uwagi na względnie powszechne występowanie danej profesji w „szarej strefie"?

Jaka jest skala tego typu sytuacji w odniesieniu do całości podejmowanych przez Państwa działań?

Czy podejmowaliście Państwo jakieś działania ukierunkowane na zmniejszenie negatywnego oddziaływania szarej strefy na Projekt? Na czym te działania polegały?

Patrząc na ten problem z perspektywy czasu, czy uważa Pan/i, że problem szarej strefy może być rozwiązany lub złagodzony? W jaki sposób?

9.5. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z przedstawicielami Operatora „Express do zatrudnienia"

Wprowadzenie:

Proszę opisać swoją rolę w przygotowaniu i realizacji projektu. W jakim stopniu był/a Pan/i zaangażowana w procesy i działania związane z tym przedsięwzięciem?

Zagadnienia do prowadzenia wywiadu (uwaga: moderator będzie dostosowywał pytania do możliwości rozmówcy).

Uczestnicy

Proszę powiedzieć, jakie cechy różnicujące bezrobotnych, są istotne ze względu na ich sytuację na rynku pracy? Jakie cechy decydują o ich sukcesie bądź porażce w skutecznym wejściu na rynek pracy?

Proszę ocenić sposób doboru uczestników do Pilotażu. Czy wg Pana/i dobór powinien się opierać tylko i wyłącznie na danych demograficznych i twardych danych statystycznych wynikających z rejestrów bezrobocia (staż pracy, okres pozostawania na bezrobociu)? Na jakich danych powinien opierać się dobór uczestników do tego typu projektu?

Czy przy podejmowaniu decyzji o objęciu wsparciem powinno się także wykorzystywać inne informacje pozyskiwane bezpośrednio od osoby bezrobotnej? Jeżeli tak, jakie?

Czy wie Pan/i na czym polega proces profilowania osób bezrobotnych wprowadzony w ubiegłym roku i wykonywany przez powiatowe urzędy pracy? Na ile uważa Pan/i, że te rozwiązania mogą być wykorzystywane w tego typu projektach? Czy mogą być zastosowane bez dodatkowych modyfikacji, czy wymagają wprowadzenia zmian? W jakim stopniu profilowanie w projekcie i w oparciu o ustawę jest zbieżne, a w jakim stopniu się różni? Jakie inne sposoby profilowania mogłyby zostać zastosowane/wprowadzone i dlaczego? Jakie są zalety i wady tych rozwiązań?

Jak ocenia Pan/i sposób doboru uczestników pod kątem potrzeb Pilotażu? Czy objęto wsparciem wszystkie grupy odbiorców, które potencjalnie będą korzystać z modelu aktywizacji osób bezrobotnych? Czy dobór był reprezentatywny?

Czy liczby odbiorców wsparcia (grupy docelowe odbiorców) objęte Pilotażem pozwalają na zweryfikowanie poprawności funkcjonowania modelu? Czy nie objęto zbyt wielu / zbyt mało osób

w stosunku do potrzeby rzetelnego i obiektywnego potwierdzenia działania wypracowanych mechanizmów w ramach etapu testowania produktu innowacyjnego?

A czy w tego typu działaniach powinno się ograniczać zakres wsparcia do konkretnych grup osób? Kto powinien o tym decydować? Jakie powinny być podstawy podejmowania decyzji o wyborze konkretnej grupy docelowej lub konkretnych osób? Przez kogo i w jakim trybie powinny być one określane?

Czy proces rekrutacji bezrobotnych do udziału w Pilotażu przebiegał efektywnie? Jak powinien zostać zorganizowany proces rekrutacji i kierowania osób bezrobotnych do Operatora niepublicznego, w szczególności w aspektach: dobrowolności lub obowiązku udziału, czasu trwania procesu rekrutacji, podziału ról między Operatora a służby publiczne?

W jakim stopniu uznaje Pan/i, że udział firmy Ingeus w rekrutacji Uczestników Projektu był niezbędny? Czy może Pan/i wyjaśnić na czym polegały korzyści lub negatywne aspekty zaangażowania Operatora w ten proces?

Czy proces wymiany Uczestników Projektu przebiegał efektywnie? Jak dużo czasu mijało od momentu oficjalnego zgłoszenia potrzeby wymiany Uczestnika do faktycznego uzupełnienia listy osób objętych wsparciem? Czy czas trwania wymiany Uczestników mógł mieć negatywny wpływ na efektywność Projektu? Jakie są słabe i silne strony procesu wymiany uwzględnionego w modelu?

Jak powinien zostać zorganizowany ten proces, w szczególności, czy proces wymiany powinien być limitowany? Jeżeli tak, to jakie powinny być limity liczbowe i czasowe w tym zakresie?

Usługi

Minimalny Katalog Usług jest jednym z głównych elementów zlecanej usługi. Od realizacji tego aspektu Projektu zależy bowiem całość świadczonego wsparcia. Nie zastanawiając się zanadto proszę w kilku słowach scharakteryzować MKU i jego rolę w realizacji usług prozatrudnieniowych.

Proszę powiedzieć, czy w tego typu projektach muszą być definiowane usługi / działania obowiązkowe dla Operatora, czy uważa Pan/i, że można zorganizować to w inny sposób, w jaki?

Celem opracowania Minimalnego Katalogu Usług było zapewnienie wykonania, z góry określonych, podstawowych działań wobec każdego Uczestnika Projektu, a także utrzymanie wymaganych standardów. Proszę powiedzieć, jak w praktyce udało się osiągnąć ten cel? Czy wszyscy UP otrzymali wymagane usługi? Czy realizacja MKU miała wpływ na motywację osób skierowanych do Operatora do udziału w projekcie? W jakim stopniu MKU był przydatny dla dalszej realizacji wsparcia i czy miał wpływ na skuteczność projektu? Czy efekty zastosowania MKU mogłyby zostać wg Pana/i osiągnięty w jakiś inny, skuteczniejszy sposób?

Jakie działania podejmował Operator w zakresie wykorzystywania zapewnionej mu swobody (czarna skrzynka) w doborze metod aktywizacyjnych dla bezrobotnych? Czy oferta kierowana do Uczestników Projektu była dobierana indywidualnie i w miarę potrzeb?

Czy Operator zdefiniował zamknięty katalog działań aktywizacyjnych (form wsparcia), z których następnie wybierał działania adekwatne do sytuacji danej osoby bezrobotnej? Czy też doradcy pracujący z osobami bezrobotnymi mieli pełną swobodę doboru właściwych ich zdaniem usług aktywizacyjnych? Jakie kryteria przyświecały doradcom podejmującym decyzje o zaproponowaniu klientowi danej usługi aktywizacyjnej? W jaki sposób cechy osoby bezrobotnej decydowały o kierowaniu jej do poszczególnych form aktywizacji lub na określoną ofertę pracy?

W jakim stopniu podejmowane przez Operatora w stosunku do Uczestnika Projektu działania aktywizacyjne były zgodne z diagnozą zawartą w Ocenie Potencjału oraz prognozą przedstawioną w Planie Kariery? Proszę powiedzieć czy w trakcie realizacji projektu dochodziło do weryfikacji założeń Planu Kariery? Czy była to częsta sytuacja? Czego najczęściej dotyczyły te zmiany?

Czy Operator powierzał realizację części usług innym podmiotom (podwykonawcom)? Jeżeli tak to jaki rodzaj działań i w jakim zakresie został przekazany innym podmiotom? Jeżeli nie, to jakie były tego przyczyny?

Jakie działania podejmowali Państwo wobec osób, które podjęły zatrudnienie? Jakie były oczekiwania tych osób wobec Państwa? Jakie było nastawienie pracodawców do podejmowanych przez Państwa działań?

Efekty

Przejdźmy teraz do pomiaru efektu realizacji usług prozatrudnieniowych. Czy uważa Pan/i, że definicja zatrudnienia przyjęta na potrzeby Projektu obejmuje wszystkie rodzaje aktywności na rynku pracy, które uznać można za sukces, tj. skuteczne zaktywizowanie osoby bezrobotnej, jej trwałe wejście na rynek pracy? Czy jest ona adekwatna do sposobów i rodzajów świadczenia pracy na współczesnym rynku pracy oraz w przyszłości? Jeżeli powinno się uwzględnić inne niż przewidziano w projekcie formy zatrudnienia proszę wskazać argumenty, które wg Pana/i o tym świadczą. W jakim stopniu mogą one przyczynić się do uzyskania trwałego zatrudnienia?

W ramach przyjętej definicji uznaje się za dopuszczalne okresy dwutygodniowej przerwy w zatrudnieniu? Czy słusznie? Czy są to okresy w Pana/i ocenie wystarczające (zbyt długie/zbyt krótkie), biorąc pod uwagę specyfikę grupy Uczestników Projektu i charakter oferowanej im pracy? W jaki inny sposób należy rozwiązać problem przerw w ciągłości wymaganego zatrudnienia?

Po jakim okresie czasu od podjęcia pracy możemy powiedzieć, że pracownik ma szansę na dalsze trwałe zatrudnienie, w obecnym lub innym zakładzie pracy, że sobie poradzi na rynku pracy? Po jakim okresie czasu jest szansa, że pracownik nie wróci do rejestrów bezrobotnych?

A proszę powiedzieć, w takim razie, jaki okres pracy Uczestnika Projektu powinien być brany pod uwagę jako sukces tego typu przedsięwzięć?

Proszę powiedzieć, czy przyjęty w Projekcie sposób potwierdzania zatrudnienia jest najlepszy z możliwych dostępnych? Czy w związku ze sposobem potwierdzania zatrudnienia napotykano na

jakieś problemy? W jaki sposób można ich unikać? Czy w tym zakresie należy wprowadzić jakieś modyfikacje, ulepszenia? Proszę poddać propozycję pamiętając o tym, że muszą one wiązać się z wysokim poziomem wiarygodności i pewności co do rzetelności tej informacji.

Czy wg Pana/i przyjęty sposób potwierdzania zatrudnienia jest nadmiernie kosztochłonny lub pracochłonny? W jaki inny, bardziej efektywny sposób można pozyskiwać wiedzę o faktycznych rezultatach Projektu? Na czym polega przewaga tych rozwiązań nad zastosowanymi w Projekcie?

Proszę powiedzieć jakie elementy, czynniki powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wynagrodzenia dla Operatora? Czy należy różnicować ich znaczenie, np. poprzez ustanowienie systemu wagowego dla różnych czynników? Czy wynagrodzenie powinno być uzależnione np. od profilu osoby bezrobotnej doprowadzonej do zatrudnienia, jej wieku, poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania, czasu pozostawania bez pracy, doświadczeń zawodowych, posiadanego stopnia niepełnosprawności bądź niepełnosprawności faktycznej, stopy bezrobocia na powiatowym rynku pracy, nastawienia do aktywności na rynku pracy, poziomu motywacji lub innych (jakich) aspektów?

Proszę jeszcze się odnieść do aspektu związanego z wysokością wynagrodzenia otrzymywanego przez zaktywizowaną osobę. Jak ocenia Pan/i pomysł uzależnienia wynagrodzenia Operatora od tego czynnika? Czy miało to wpływ na osiągane efekty Pilotażu?

Czy podstawowy wskaźnik dotyczący utrzymania zatrudnienia przez 35% Uczestników Projektu został osiągnięty? Jeżeli nie, jakie były tego przyczyny? Jaka jest zależność pomiędzy osiągnięciem podstawowego wskaźnika a liczbą podjęć zatrudnienia, a także utrzymania zatrudnienia przez Uczestników Projektu przez odpowiednio 2, 4, i 6 miesięcy? Jakie były główne przyczyny przerywania (utraty) zatrudnienia przez Uczestników Projektu?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w okresie trwania pilotażu?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia w odniesieniu do liczby osób bezrobotnych objętych aktywizacją, charakteru tej grupy oraz jej struktury?

Czy założony w Projekcie wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu przez co najmniej 6 miesięcy przez 35% Uczestników Projektu jest możliwy do osiągnięcia z wykorzystaniem dostępnych mechanizmów motywujących i sankcjonujących?

Czy obszar realizacji Pilotażu – tj. powiat na terenie którego realizowano Pilotaż – determinuje skuteczność podejmowanych działań? Jakie czynniki lub cechy danego powiatu mają znaczenie dla skuteczności udzielanego wsparcia?

Czy wskaźnik efektywności powinien zostać ustalony na wyższym lub niższym poziomie? Dlaczego? Czy możliwe jest osiągnięcie wyższego wskaźnika niż zakładane 35%? Jakie warunki powinny zostać spełnione by było to możliwe? Jaką wartość wskaźnika można osiągnąć?

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
wyg

Jakie sankcje były stosowane wobec Uczestników Projektu i w jakim trybie? Kto inicjował zastosowanie sankcji, a kto decydował o ich zastosowaniu i kto je realizował?

Jak powinien wyglądać system sankcji dla bezrobotnych (Uczestników Projektu)? Jakie inne mechanizmy sankcjonujące lub motywujące powinny zostać zastosowane podczas realizacji tego typu działań?

Jak się układała współpraca Ingeusa z instytucjami dysponującymi odpowiednimi sankcjami? Czy podejmowane przez te instytucje działania były adekwatne do Państwa potrzeb? Czy występowały w tym zakresie jakieś problemy? Na czym one polegały?

Współpraca

Jak układała się współpraca z kluczowymi interesariuszami projektu – PUP, WUP, OPS? Czy w tym obszarze zanotowano jakieś problemy, nieporozumienia, które miały znaczenie dla realizacji Projektu? Proszę o charakterystykę współpracy odrębnie dla każdego z wymienionych partnerów.

W jakim stopniu działania podejmowane przez Partnerów spełniały artykułowane przez Was potrzeby? W jakim stopniu działania podejmowane przez WUP, PUP i OPS były wg Państwa zgodne z założeniami zawartymi w modelu?

Czy zakres podejmowanej współpracy był wystarczający? Czy podejmowano współpracę poza ramami przewidzianymi w modelu? W jakim zakresie? Czy współpraca powinna obejmować jeszcze jakieś inne obszary? Jakie?

Czy interesariusze zaangażowani w realizację Projektu przestrzegali postanowień umów, porozumień i deklaracji? Jeżeli nie, jaka była skala, charakter i przyczyny odstępstw? Czy spowodowało to jakieś negatywne konsekwencje (jakie)? Jak Państwo sobie radzili w takich sytuacjach?

Czy w realizację Projektu powinny być zaangażowane również inne podmioty? Jeżeli tak, to jakie? W jakim zakresie?

Współpraca z pracodawcami

Jaka była skala i formy współpracy podejmowanej przez Centrum z pracodawcami? W jaki sposób wyszukiwano pracodawców do współpracy? Czy korzystano z pośrednictwa innych instytucji lub podmiotów, np. stowarzyszeń i związków pracodawców, jednostek samorządu terytorialnego, cech rzemiosł, izb rzemieślniczych, instytucji edukacyjnych? Czy zidentyfikowano szczególnie skuteczne kanały pozyskiwania pracodawców do projektu?

Proszę opisać sposób pozyskiwania ofert pracy. Czy podejmując współpracę z pracodawcami posługiwaliście się Państwo opracowanym uprzednio sposobem działania, schematami, procedurami? Czy osoby odpowiedzialne za pozyskanie ofert były do tego specjalnie przygotowane; w jaki sposób? Jakie narzędzia i instrumenty były wykorzystane (np. portale internetowe, agencje zatrudnienia, inne)?

Proszę powiedzieć, czy organizacja procesu współpracy zmieniała się w trakcie realizacji projektu? Z czego to wynikało? Na czym polegały te zmiany? Czy były korzystne? Co motywowało lub zniechęcało pracodawców do współpracy z firmą Ingeus?

Jakie rodzaje ofert pracy zostały pozyskane? Czy pochodziły one z ogłoszeń publicznych, czy były może kierowane na wyłączność / z wyprzedzeniem do Centrum?

Jaki był średni czas realizacji oferty pozyskanej bezpośrednio od pracodawcy?

Co motywowało pracodawców do zainteresowania się ofertą współpracy przedstawioną przez firmę Ingeus i zatrudnienia Uczestników Projektu?

Czy współpraca inicjowana przez firmę Ingeus przyczyniła się do utworzenia stanowiska pracy przez pracodawcę?

Jakie czynniki decydowały o tym, że pracodawca zatrudnił Uczestnika Projektu przygotowanego w ramach Projektu?

W jakim stopniu bezrobotni spełnili oczekiwania pracodawców (bilans korzyści i kosztów)?

Jakie są plany odnośnie ich dalszego zatrudnienia?

Z jakich ogólnodostępnych źródeł ofert pracy korzystano?

Które z nich były najbardziej, a które najmniej efektywne? Co o tym decydowało?

Czy pozyskane z tych źródeł oferty pracy zostały zagospodarowane? Jeżeli nie, jakie były przyczyny i skala niewykorzystania pozyskanych ofert pracy? Jakie kryteria decydowały o wykorzystaniu poszczególnych ofert pracy?

Jaka była skala ofert pracy, do których zdobycia doprowadziły działania oparte o bezpośredni kontakt z potencjalnym pracodawcą? Czy można wskazać procent takich ofert, w stosunku do wszystkich pozyskanych w projekcie?

W jakim stopniu oferty pozyskane przez firmę Ingeus były efektywne? Czy cechowała je większa, czy mniejsza efektywność w odniesieniu do ofert pozyskanych z ogólnie dostępnych źródeł ofert pracy?

Czy pozyskane bezpośrednio przez firmę Ingeus oferty pracy zostały zagospodarowane? Jeżeli nie, jakie były przyczyny i skala niewykorzystania pozyskanych ofert pracy? Jakie kryteria decydowały o wykorzystaniu oferty?

Model a PUP

Czy w Pana/i opinii zastosowanie modelu wiąże się z uzyskaniem lepszych efektów niż standardowe, podejmowane przez PUP działania aktywizacyjne? Czy jest to różnica istotna?

Jakie aspekty realizowanych działań mają decydujące znaczenie dla wyższej skuteczności modelu / wyższej skuteczności działań PUP?

Otoczenie

W jaki sposób na podejmowane przez Państwa działania wpływały inne projekty i przedsięwzięcia realizowane w otoczeniu projektu (w tym również projekty inicjowane i finansowane w ramach działań PUP) i finansowane ze środków Funduszu Pracy, Unii Europejskiej lub innych źródeł zewnętrznych (np. fundusze szwajcarskie, norweskie, inicjatywy finansowane przez NGO)?

Czy zaobserwowano występowanie konkurencji pomiędzy projektami EFS skierowanymi do osób bezrobotnych (Priorytet VI i VII PO KL), APRP finansowaną ze środków Funduszu Pracy a projektem „Express do zatrudnienia"?

Jaką rolę w realizacji Projektu, pozytywną czy negatywną, odgrywały przedsięwzięcia kierowane do innych osób bezrobotnych, w tym długotrwale?

W jaki sposób na działania Ingeusa wpływała realna sytuacja na rynku pracy, związana ze znaczną skalą zatrudnienia w tzw. „szarej strefie"?

Czy występują zawody, w których nie mogli Państwo znaleźć dla Uczestników Projektu legalnego zatrudnienia z uwagi na względnie powszechne występowanie danej profesji w „szarej strefie"?

Jaka jest skala tego typu sytuacji w odniesieniu do całości podejmowanych przez Państwa działań?

Czy podejmowaliście Państwo jakieś działania ukierunkowane na zmniejszenie negatywnego oddziaływania szarej strefy na Projekt? Na czym te działania polegały?

Patrząc na ten problem z perspektywy czasu, czy uważa Pan/i, że problem szarej strefy może być rozwiązany lub złagodzony? W jaki sposób?

Jakość usług

W jaki sposób była prowadzona kontrola standardów jakości świadczonych usług aktywizacyjnych? Kto był zaangażowany w te działania? W jakim stopniu działania miały charakter systematyczny i planowy?

Czy jakość świadczonych usług stanowi o sukcesie działań aktywizacyjnych?

9.6. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z przedstawicielami OPS

Zagadnienia do prowadzenia wywiadu (uwaga: moderator będzie dostosowywał pytania do możliwości rozmówcy).

Proszę opisać Pana/i rolę w realizacji projektu: w jakim stopniu był/a Pan/i zaangażowany/a w procesy i działania związane z tym przedsięwzięciem.

Jakie zadania wobec Uczestników Projektu wykonywał OPS? W jaki sposób zostaliście Państwo o tym poinformowani? Czy przedstawiciele Operatora wsparcia kontaktowali się z Państwem w związku z realizacją projektu? W jakim celu? Jakie były oczekiwania Operatora wsparcia? Jak Państwo odnosiliście się do wymagań i oczekiwań związanych z Projektem?

Jak układała się współpraca z kluczowymi interesariuszami projektu – Operatorem wsparcia, PUP, WUP? Na czym ta współpraca polegała? Czego konkretnie dotyczyła?

Czy w tym obszarze zanotowano jakieś problemy, nieporozumienia, które miały znaczenie dla realizacji Projektu?

W jakim stopniu działania podejmowane przez Operatora spełniały artykułowane przez Was potrzeby? W jakim stopniu działania podejmowane przez PUP i WUP były zgodne z założeniami zawartymi w modelu?

Czy zakres podejmowanej współpracy był wystarczający? Czy podejmowano współpracę poza ramami przewidzianymi w modelu? W jakim zakresie? Czy współpraca powinna obejmować jeszcze jakieś inne obszary? Jakie?

Czy w realizację tego typu projektów powinny być zaangażowane również inne podmioty? Jeżeli tak, to jakie? W jakim zakresie?

Czy uważa Pan/i, że dla Klientów OPS udział w Projekcie wiąże się z realnymi korzyściami? O jakich korzyściach możemy powiedzieć?

Czy według Państwa obieg i zakres informacji przekazywanych w Projekcie był efektywny? Czy otrzymywali Państwo wszystkie potrzebne informacje?

Czy wystąpiły jakiekolwiek problemy w przekazywaniu i weryfikacji informacji? Jaki był charakter tych problemów? Czy w Pana/i opinii wiązały się z nimi jakieś negatywne skutki dla Projektu?

Czy proces pozyskiwania i przekazywania informacji o postępie wdrażania Pilotażu był dla Waszych potrzeb wystarczający?

Express do zatrudnienia
Badanie ewaluacyjne współfinansowane z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Proszę powiedzieć, jakie sankcje były stosowane przez OPS wobec Uczestników Projektu i w jakim trybie? Na czym one polegały?

Kto inicjował zastosowanie sankcji, a kto decydował o ich zastosowaniu i kto je realizował?

Jak powinien wyglądać system sankcji dla bezrobotnych (Uczestników Projektu)? Czy wg Pana/i OPS powinien angażować się w ramach systemu sankcji?

Jakie inne mechanizmy sankcjonujące lub motywujące powinny zostać zastosowane podczas realizacji tego typu działań?

Jakie działania związane z informowaniem potencjalnych odbiorców wsparcia podejmował OPS? Czy działania te były w jakiś sposób (jaki) uzgadniane/koordynowane z WUP i PUP?

Jaka jest Pana/i opinia na temat możliwości szerszego stosowania podejścia do aktywizacji zawodowej bezrobotnych takiego jak zaproponowane w Projekcie?

9.7. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z Uczestnikami Projektu „Express do zatrudnienia"

Proszę opowiedzieć, jaka jest Pana/i obecna sytuacja na rynku pracy? Jeśli zakończył/a Pan/i udział w Projekcie, co się zmieniło od tego czasu?

(*jeśli rozmówca pracuje*):

Na czym polega praca, którą Pan/i wykonuje? Jaki jest wymiar czasu pracy w ramach tego zatrudnienia? Jaki jest charakter tej pracy?

W jakim stopniu Pana/i obecna sytuacja jest wynikiem udziału w Projekcie? Czy w ramach tej pracy wykorzystuje Pan/i umiejętności nabyte w ramach Projektu?

(jeżeli Uczestnik Projektu nie pracuje):

A czy w trakcie lub po zakończeniu udziału w Projekcie podjął/podjęła Pan/i pracę? Jaki był wymiar czasu pracy w ramach tego zatrudnienia? Jaki był charakter tej pracy?

Jak Pan/i sądzi, dlaczego nie udało się Panu/i znaleźć/utrzymać pracy?

[moderator: należy dopytać o wszystkie przypadki utraty pracy/rezygnacji z pracy, jeśli było ich więcej niż 1 – jakie były ich przyczyny i okoliczności]

Czy na początku udziału w Projekcie ktoś pytał o Pana/Pani potrzeby, oczekiwania, możliwości, jeśli chodzi o przyszłą pracę i pomoc w jej znalezieniu? Jak to wyglądało?

Jakie działania zaproponowano w celu poprawy Pana/i sytuacji na rynku pracy? Czy było to uzgodnione z Panem/Panią? Czy miał/a Pan/i możliwość zaproponowania jakichś dodatkowych działań lub instrumentów do uwzględnienia w Planie Kariery i czy zostało to uwzględnione? Czy Plan Kariery był przez Pana/Panią zaakceptowany? Jeżeli nie, to dlaczego?

Czy działania zawarte w Planie Kariery zostały zrealizowane w trakcie trwania Projektu? Jakie działania nie zostały wykonane; dlaczego?

Czy jeżeli okazało się, że podejmowane w ramach Planu Kariery działania są nieskuteczne, Operator podejmował jakieś inne, dodatkowe działania? Czy zrewidowano Plan Kariery? Dodano jakieś nowe elementy? Jeżeli tak, to jakie?

Czy zrealizowane w Projekcie działania były wystarczające z punktu widzenia Pan/i potrzeb? Jeżeli nie były wystarczające, proszę powiedzieć dlaczego Pan/i tak uważa?

Czy ogólnie rzecz biorąc, udział w projekcie spełnił Pana/i oczekiwania? Z czego szczególnie jest Pan/i zadowolona, a co jest największym powodem niezadowolenia?

Proszę opowiedzieć, jak wyglądała praca Pana/Pani indywidualnego opiekuna (doradcy). Jak Pan/i ocenia rolę takiego indywidualnego opiekuna?

Gdyby miał/a Pan/i możliwość wyboru uczestnictwa w działaniach aktywizujących organizowanych przez PUP lub Operatora, którą z tych instytucji wybrałby/łaby Pan/i? Dlaczego?

Jak Pani się wydaje, czy uczestnicząc w Projekcie miał/ma Pan/i większe szanse na znalezienie pracy, niż osoby, które otrzymują wsparcie tylko z PUP? Dlaczego tak Pan/i uważa? W jakim zakresie wsparcie udzielane przez Operatora jest lepsze/gorsze od tego, które można otrzymać bezpośrednio w Urzędzie Pracy? Na czym polega różnica między wsparciem udzielanym przez Operatora a PUP?

Czy w trakcie trwania zatrudnienia otrzymał/a Pan/i jakiekolwiek wsparcie od Operatora? Jakie to było wsparcie? Na czym ono polegało? Jak długo trwało?

Czy to wsparcie było wg Pana/i niezbędne, czy było właściwie dobrane? Kto zadecydował o rodzaju i charakterze tego wsparcia?

Czy występowały sytuacje, w których potrzebował/a Pan/i wsparcia w jakimkolwiek zakresie, a wsparcie to nie było udzielane lub nie mogło być udzielone (np. tłumaczono, że nie jest to w kompetencjach Operatora, nie ma na to pieniędzy, nie są dostępni w danym momencie specjaliści świadczący tego rodzaju usługi, itp.)? Jakiego wsparcia Panu/i brakowało?

Czy wg. Pana/i był taki okres w trakcie udziału w Projekcie, co do którego uważa Pan/i, że „zbyt wiele się działo", trudno był pogodzić codzienne obowiązki i zadania z uczestnictwem w Projekcie (np. w kontekście opieki nad dziećmi, innymi osobami, sprawami urzędowymi)? W jakim okresie wdrażania

Projektu miało to miejsce? Czy w ogóle brano pod uwagę występujące w Pana/i przypadku potrzeby związane z organizacją życia codziennego?

A czy odwrotnie, można wskazać takie etapy, okresy, w których nic się nie działo? Nie podejmowano z Panem/ą lub wobec Pana/i żadnych działań? Kiedy to miało miejsce?

Ile ofert pracy Panu/i przedstawił Operator? Czy te oferty były zgodne z Pana/i kwalifikacjami, umiejętnościami, doświadczeniem zawodowym, zainteresowaniami? W jakim stopniu przedstawiane przez Operatora oferty były dla Pana/i odpowiednie, interesujące? Czy odrzucił/a Pan/i jakieś oferty pracy? Z jakiej przyczyny?

Czy wg Pana/i Operator współpracował w jakiś sposób z pracodawcami, poza pozyskiwaniem ofert pracy i kierowaniem Uczestników na wolne miejsca pracy (np. szkolił Uczestników pod potrzeby pracodawcy, sporządzał analizy kompetencji Uczestników, robił testy i oceny umiejętności Uczestników pod kątem potrzeb stanowiska pracy itp.)?

9.8. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z pracodawcami, którzy zgłosili oferty pracy dla uczestników projektu „Express do zatrudnienia" (oferty wykorzystane, oferty niewykorzystane)

Proszę powiedzieć czy wie Pan/i na czym polega, jakie specyficzne działania podejmowane są w Projekcie "Express do zatrudnienia"? Czy znane są Panu/i założenia tego Projektu? Skąd czerpie Pan/i tę wiedzę?

Jak Pan/i uważa, jakie działania powinny być podejmowane, aby skutecznie doprowadzić osoby bezrobotne do zatrudnienia?

Czy powinien istnieć standard (jednolity zestaw) działań aktywizacyjnych, obowiązkowych dla wszystkich osób bezrobotnych? Jeżeli tak, to co on powinien obejmować?

Proszę powiedzieć czego dotyczyła współpraca Państwa Firmy z Operatorem wsparcia – Firmą Ingeus? Jaki był zakres podejmowanej współpracy (rekrutacja pracowników, promocja branży – podmiotu, przekazanie ofert pracy na wolnych stanowiskach pracy, inne)?

Zgłosili Państwo oferty pracy do firmy realizującej usługi zatrudnieniowe (Operatora /firmy Ingeus) – ile ofert Państwo zgłosili? Jakich stanowisk pracy dotyczyły te oferty? Proszę scharakteryzować miejsca pracy, które miały być w ten sposób uzupełnione.

Czy były to oferty ogólnie dostępne, czy też pochodziły one może z „ukrytego rynku pracy"?

Czy Operator miał wyłączność dla obsadzania określonych stanowisk?

Czy Operator dowiadywał się o ofertach pracy z wyprzedzeniem (jakim), a dzięki temu mógł planować działania aktywizacyjne / rekrutacyjne?

Jaki był czas realizacji tych ofert? Czy był on odpowiedni z Pana/Pani punktu widzenia? Jeśli był zbyt długi – dlaczego tak było w Państwa ocenie?

Czy wszystkie zgłoszone oferty zostały wykorzystane? A jeśli nie, to dlaczego?

Dlaczego zdecydowali się Państwo zgłosić oferty pracy firmie Ingeus? Czy w tym samym czasie korzystaliście też z innych sposobów poszukiwania pracowników, czy też Ingeus miał wyłączność? Jakie były motywy takiej decyzji?

Czy zgłoszona oferta (oferty) dotyczyła nowego, czy już wcześniej istniejące stanowiska pracy? Jeśli nowego, to jakie były okoliczności jego powstania?

Jakie warunki muszą być spełnione, aby przyjęli Państwo bezrobotnego do pracy w firmie? Jakich kompetencji i umiejętności oczekuje Pan/i od pracownika przychodzącego do pracy?

W jakim zakresie bezrobotni skierowani na zgłoszone przez Państwa oferty spełnili te oczekiwania? Jakie czynniki decydowały o tym, że zatrudnili Państwo skierowanych przez Ingeus bezrobotnych? Czy zdarzały się (jak liczne? w jakich okolicznościach?) przypadki odmowy zatrudnienia skierowanej przez Ingeus osoby bezrobotnej?

Proszę powiedzieć, czy w porównaniu do innych osób bezrobotnych starających się o pracę / podejmujących pracę, można powiedzieć, że bezrobotni kierowani przez Ingeus byli lepiej przygotowani? Na czym polegały te różnice?

Proszę powiedzieć, czy osoba (osoby), które zostały przyjęte do pracy nadal pracują? Jakie są plany odnośnie ich dalszego zatrudnienia?

Jeżeli te osoby nie pracują, proszę podać dlaczego (ustanie stosunku pracy, wygaśnięcie, rozwiązanie, inne powody)?

Czy w związku z zatrudnieniem osób skierowanych do Państwa podejmowane były jakieś działania, związane z ich przygotowaniem do realizacji zajęć zawodowych? Czy działania te związane były z ponoszeniem dodatkowych kosztów?

Z perspektywy czasu, czy uważa Pan/i, że ta współpraca była opłacalna, przyniosła więcej korzyści niż strat? Jakie to korzyści? A z jakim kosztami po Państwa stronie się wiązała?

Czy w trakcie trwania zatrudnienia Uczestnika Projektu Operator kontaktował się z Państwem? W jakim celu podejmował ten kontakt?

Czy Państwo lub Uczestnik Projektu otrzymywaliście dodatkowe wsparcie od Ingeus już po fakcie podjęcia zatrudnienia? Na czym polegało to wsparcie? A czy uważa Pan/i, że takie wsparcie dla

pracodawcy lub/i osoby nowo zatrudnionej powinno być świadczone? Jakie działania mogłyby być podejmowane?

Operator jest wynagradzany w zależności o liczby osób, które dzięki niemu otrzymały i utrzymały zatrudnienie, dlatego też konieczna jest jakaś forma weryfikacji tych faktów. Proszę powiedzieć, czy przyjęty w Projekcie sposób potwierdzania zatrudnienia uwzględniający pisemne oświadczenie pracodawcy na temat czasu trwania, wymiaru czasu pracy i uzyskiwanego wynagrodzenia, jest najlepszy z możliwych dostępnych?

Czy przyjęty sposób potwierdzania zatrudnienia jest wg Pana/i kłopotliwy? Czy może być źródłem problemów dla innych pracodawców/przedsiębiorców? Czy wg Pana/i przyjęty sposób potwierdzania zatrudnienia jest nadmiernie kosztochłonny lub pracochłonny?

W jaki inny, bardziej efektywny sposób można pozyskiwać wiedzę o faktycznych rezultatach projektu? Na czym polega przewaga tych rozwiązań nad zastosowanymi w Projekcie?

Na potrzeby projektu przyjęto, że „zatrudnienie" obejmuje pracę zarobkową na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy zlecenia i umowy o prace nakładczą, o ile podlega ubezpieczeniom społecznym oraz o ile na wykonywanie której bezrobotnemu pozwala stan zdrowia, przy czym osoba musi otrzymywać miesięczne wynagrodzenie brutto w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (są także dodatkowe szczegółowe – *moderator będzie dysponował dodatkową kartą z pełną definicją*) – jaka jest Pana/Pani opinia na temat tej definicji? Czy jest ona adekwatna do sposobów i rodzajów świadczenia pracy na współczesnym rynku pracy oraz w przyszłości?

Po jakim czasie od podjęcia pracy możemy powiedzieć, że pracownik ma szansę na dalsze trwałe zatrudnienie, w obecnym lub innym zakładzie pracy, że sobie poradzi na rynku pracy? Po którym już nie wróci do rejestrów bezrobocia?

9.9. Scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z pracodawcami niezainteresowanymi współpracą w ramach projektu „Express do zatrudnienia"

Proszę powiedzieć czy wie Pan/i na czym polega, jakie specyficzne działania podejmowane są w Projekcie "Express do zatrudnienia"? Czy znane są Panu/i założenia tego Projektu? Skąd czerpie Pan/i tę wiedzę?

Jak Pan/i uważa, jakie działania powinny być podejmowane, aby skutecznie doprowadzić osoby bezrobotne do zatrudnienia?

Czy powinien istnieć standard (jednolity zestaw) działań aktywizacyjnych, obowiązkowych dla wszystkich osób bezrobotnych? Jeżeli tak, co on powinien obejmować?

Proszę powiedzieć, dlaczego nie zdecydowaliście się Państwo na współpracę w ramach Projektu „Express do zatrudnienia"?

Czy w tym samym czasie korzystaliście Państwo z innych sposobów / kanałów / instytucji wspomagającej poszukiwanie pracowników?

Jakie warunki muszą być spełnione, aby przyjęli Państwo bezrobotnego do pracy w firmie? Jakich kompetencji i umiejętności oczekuje Pan/i od pracownika przychodzącego do pracy?

W jaki sposób kontaktowali się z Panem/Panią przedstawiciele Ingeus sp. z o.o.? Czy uważa Pan/i taką formę kontaktu za optymalną dla Państwa firmy?

Niezależnie od tego, że nie przyjęli Państwo bezrobotnych skierowanych przez Ingeus, chciałabym zadać kilka pytań o założenia testowanego modelu aktywizacji. W projekcie przyjęto, że pracodawca przyjmujący bezrobotnego ma obowiązek złożenia oświadczenia dotyczącego tego faktu z informacją na temat czasu trwania, wymiaru czasu pracy i uzyskiwanego wynagrodzenia – co stanowi sposób rozliczenia firmy prowadzącej działania aktywizacyjne. Jak Pan/i uważa, czy jest to sposób najlepszy z możliwych dostępnych? Czy jest on wg Pana/i kłopotliwy? Czy może być źródłem problemów dla pracodawców/przedsiębiorców?

Czy wg Pana/i przyjęty sposób potwierdzania zatrudnienia jest nadmiernie kosztochłonny lub pracochłonny? W jaki inny, bardziej efektywny sposób można pozyskiwać wiedzę o faktycznych rezultatach projektu? Na czym polega przewaga tych rozwiązań nad zastosowanymi w projekcie?

Na potrzeby projektu przyjęto, że „zatrudnienie" obejmuje pracę zarobkową na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy zlecenia i umowy o prace nakładczą, o ile podlega ubezpieczeniom społecznym oraz o ile na wykonywanie której bezrobotnemu pozwala stan zdrowia, przy czym osoba musi otrzymywać miesięczne wynagrodzenie brutto w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (są także dodatkowe szczegółowe – *moderator będzie dysponował dodatkową kartą z pełną definicją*) – jaka jest Pana/Pani opinia na temat tej definicji? Czy jest ona adekwatna do sposobów i rodzajów świadczenia pracy na współczesnym rynku pracy oraz w przyszłości?

Po jakim czasie od podjęcia pracy możemy powiedzieć, że pracownik ma szansę na dalsze trwałe zatrudnienie, w obecnym lub innym zakładzie pracy, że sobie poradzi na rynku pracy? Po którym już nie wróci do rejestrów bezrobocia?