

Andrzej Zybała

Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy

Tekst ma charakter analizy reformy polityki rynku pracy, która jest wdrażana w Polsce od połowy 2014 r. Autor koncentruje się na związanej z nią strukturze ryzyk, zwłaszcza ryzyk widocznych w tej części reformy, która zakłada powierzenie prywatnym kontraktorom (agencjom zatrudnienia) produkcji usług aktywizacji zawodowej dla długoterminowo bezrobotnych.

Autor wyróżnia tradycyjne ryzyka występujące w tego typu reformach, spotykane w wielu krajach, które wdrażają je już od wielu lat. Należą do nich: *creaming* („spijanie śmietanki), *parking* („parkowanie” bezrobotnych) i *gaming* („ogrywanie” regulacji prawnych). Siła oddziaływania powyższych ryzyk warunkowana jest tym, jak skonstruowane zostały quasi-rynki, na których działają kontraktorzy.

Autor stawia tezę, iż powodzenie reformy w Polsce zależy od opanowania – trudnych z natury – umiejętności zarządzania powyższymi ryzykami. Wskazuje na trudności wynikające między innymi z przyjętego modelu quasi-ryнку, ale także z funkcjonującego u nas modelu zarządzania publicznego w obrębie polityki rynku pracy.

Słowa kluczowe: polityka rynku pracy, polityka publiczna, ryzyka, zarządzanie publiczne.

1. Wstęp

W maju 2014 r. rozpoczęła się reforma rozwiązań funkcjonujących do niedawna w polityce rynku pracy, głównie w zakresie sposobów działania urzędów pracy oraz aktywizacji zawodowej długoterminowych bezrobotnych (wprowadzenie na szerszą skalę prywatnych kontraktorów do aktywizacji bezrobotnych). Są powody, aby twierdzić, że jest to reforma, a więc zmiana o charakterze systemowym o znacznym zasięgu, a nie tylko pewien „lifting” dotychczasowych rozwiązań. Jacek Męcina (2013) pisze wręcz o nowej polityce rynku pracy.

Warto zatem poświęcić jej analizę. Dotyczy ona głównie struktury ryzyk widocznych w zaplanowanych działaniach.

Nie przypadkowo podejmuję kwestię ryzyk. Są bowiem powody, aby sądzić, że w Polsce reformatorzy mają istotne kłopoty w sferze identyfikacji ryzyk i zdolności zarządzania nimi w celu ich eliminowania bądź łagodzenia. Może to być jedna

z istotnych przyczyn tego, że reformowanie, nie tylko w zakresie polityki rynku pracy, przebiega w Polsce ze zmiennym szczęściem. Widoczne są zarówno przykłady uzyskiwania zaplanowanych efektów, jak i łatwo można dostrzec porażki. Również nauki społeczne nie do końca radzą sobie z odpowiedzią na pytanie o czynniki ryzyka powodujące porażki, a także te, które uprawdopodobniają sukcesy w reformach. Jan Szczepański oceniał w latach siedemdziesiątych, że nauki społeczne w ogóle są słabo przygotowane do badania działań publicznych (Szczepański 1973). Sytuacja nadal pozostawia wiele do życzenia.

Można wskazać badaczy charakteryzujących ryzyka, którymi obciążone są projekty reform w Polsce. Szczepański już kilka dekad temu pisał o tym, że w interwencjach publicznych widoczne są ryzyka wpływające choćby z faktu, iż aktorzy polityk dość zawężająco rozumieją pojęcie „reforma” jako proces niemal tylko techniczny i sprowadzony do tworzenia przepisów prawnych. Natomiast nie towarzyszy mu próba wnikięcia głębiej w istotę problemu będącego przedmiotem działań publicznych i uruchamiania działań komplementarnych (perswazyjnych wobec interesariuszy problemu). Również Jerzy Regulski, promotor i projektodawca reform w strukturze

dr hab. Andrzej Zybała
Katedra Administracji Publicznej
Szkoła Główna Handlowa
Al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa
andzybala@gmail.com

administracyjnej kraju w 1990 r., dostrzegał podobne ryzyka związane z uproszczonym sposobem pojmowania działań publicznych (Regulski 2014, s. 469), a Lena Kolarska-Bobińska wskazywała na kolejne. Otóż na przełomie wieków podejmowano działania, których wizja nie była jasno określona, albo pozostawały one dość silnie sfragmentaryzowane (w ramach reformy nie implementowano interwencji, które zostały zaplanowane do wprowadzenia) (Kolarska-Bobińska 2000, s. 7). Z kolei Cezary Włodarczyk twierdzi, że reformy w polityce zdrowia z 1997 r. podejmowano dopiero w sytuacji pojawienia się groźby utraty w niej sterowności (Włodarczyk 1998, s. 380). Innego typu ryzyka zauważa on w kolejnych reformach, które miały miejsce w latach 2012–2014. Nie były one formułowane w sposób, który można uznać za racjonalny. Nie radzono sobie bowiem m.in. z sekwencyjnością działań, doбором stosowanych narzędzi, dialogiem z zainteresowanymi środowiskami itp. (Włodarczyk 2014, s. 240).

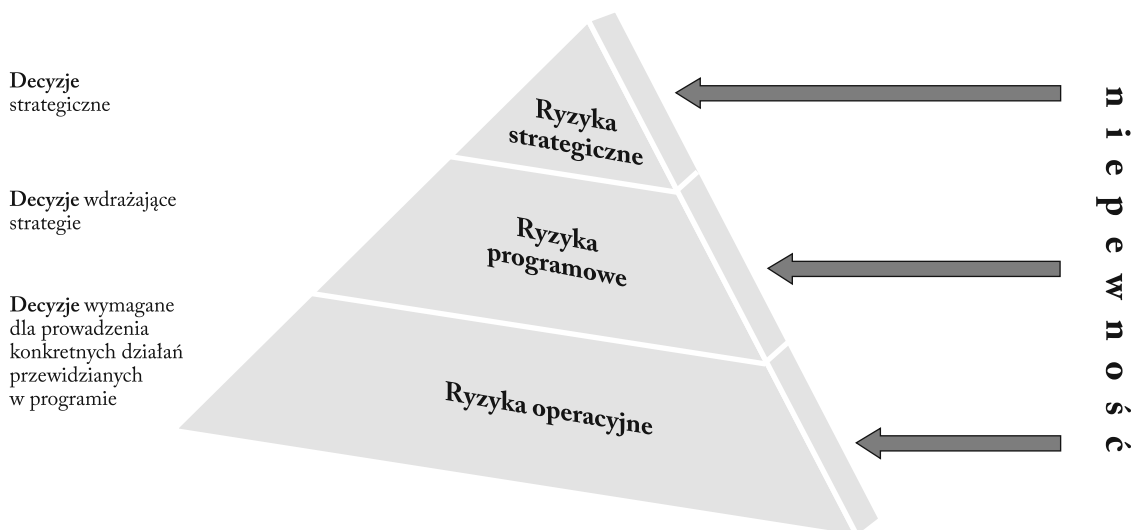
2. Pojęcie ryzyka

Nim przystąpię do właściwej analizy, omówię samo pojęcie ryzyka. Tradycyjnie jest ono silnie wykorzystywane w naukach ekonomicznych, ale zaadoptowało je także wiele innych, łączenie z nauką o politykach publicznych i zarządzaniem publicznym. Istnieją liczne definicje tego terminu. Od dawna popularnością cieszy się ta autorstwa Williama W. Lowrance'a z 1976 r. (Bradbury 1989, s. 382). Według niej „ryzyko jest miarą prawdopodobieństwa i dotkliwości wystąpienia niepożądanych skutków” (Andretta 2014, s. 1185). Terje Aven wyróżnił w historii sześć ścieżek rozwojowych rozumienia ryzyka. Zaznacza, że współcześnie istnieje tendencja, aby je pojmować szeroko jako pewną potencjalność/możliwość straty. Píše on: „niektóre definicje odwołują się do prawdopodobieństwa, przypadku czy oczekiwanych wartości, niektóre do niepożądanych zdarzeń albo niebezpieczeństwa, a jeszcze inne do niepewności. Niektórzy uznają ryzyko za subiektywne i epistemiczne, warunkowane dostępnością wiedzy, podczas gdy inni przypisują ryzykom status ontologiczny niezależny od tego, kto je ocenia” (Aven 2012, s. 33).

Z kolei brytyjscy doradcy rządowi (Cabinet Office... 2002, s. 7.) scharakteryzowali je jako niepewność uzyskania zaplanowanego rezultatu na skutek możliwości wystąpienia określonych okoliczności, które sprzyjają albo zagrażają wynikom działania. Ryzyko jest określane przez kombinację prawdopodobieństwa i wpływu niepożądanych konsekwencji na rezultaty podejmowanych działań. Podkreślają relatywność ryzyk z uwagi na odmienność ich postrzegania przez różne podmioty, co stanowi dodatkowe wyzwania. Jednym z nich jest komunikowanie wiedzy o ryzykach i budowanie pewnej intersubiektywności w ich postrzeganiu. Ponadto, kluczowe pozostaje dla nich również pojęcie zarządzania ryzykami (ich identyfikowanie, ocenianie i kontrolowanie). Usprawnia ono proces decydowania publicznego, ponieważ prowadzi do głębszego zrozumienia struktury ryzyk, które tkwią w projekcie działań i ich prawdopodobnego wpływu (Green Book 2003, s. 79–86).

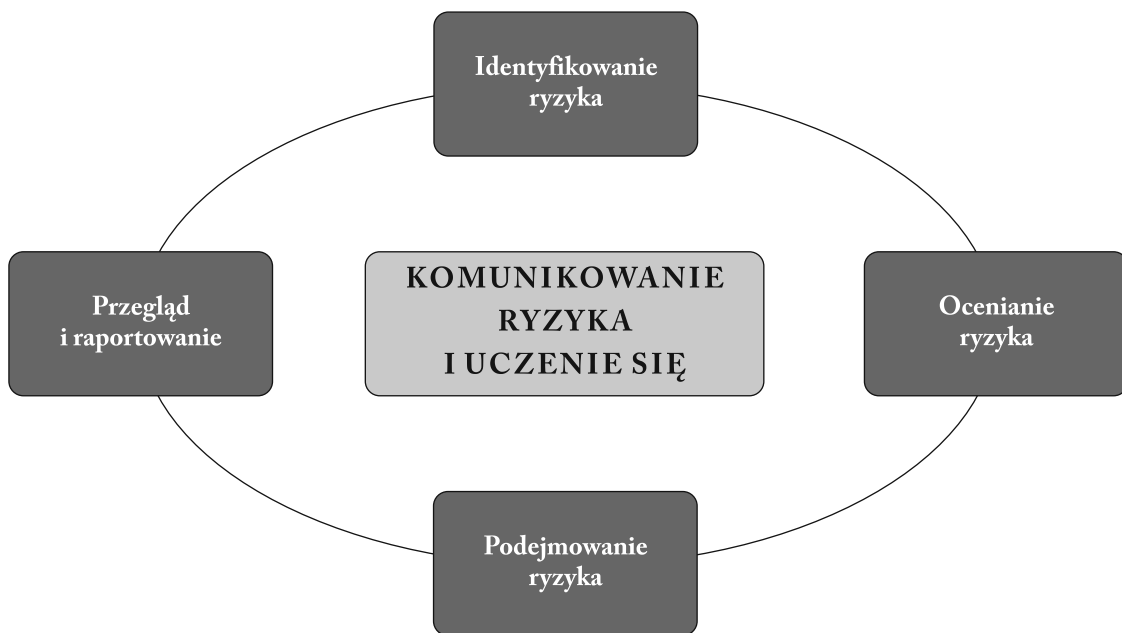
Spójrzmy teraz na sposoby badania struktury ryzyk. Rycina 1 przedstawia jeden z nich (Cabinet Office..., 2002) – opiera się on na metodologii zaproponowanej przez komórkę strategiczną pracującą dla brytyjskiego rządu. Ryzyka wyszczególniono na szczeblach, na których podejmowane są decyzje. Wyodrębniono ryzyka strategiczne, dotyczące m.in. zagrożenia istnienia niespójności w programowanej interwencji, nieracjonalności alokacji zasobów, sformułowania niewykonalnych celów, nieumiejętności oceny dostępnych opcji (alternatyw) działania, niezdolności do adekwatnego reagowania na zmieniający się kontekst, w którym zachodzi interwencja.

Inne ryzyka występują na etapie programowania działań. Dotyczą one wyboru metod implementowania interwencji. Może wystąpić tu potencjalna groźba niedopasowania sposobu ich finansowania do skali problemów, przyjęcie niewłaściwych metod organizowania działań, wybierania wykonawców, ustanawiania kryteriów jakości czy zapewniania trwałości działań. Istnieją także specyficzne ryzyka na etapie działań operacyjnych. Dotyczą kwestii technicznych, związanych z zarządzaniem dostępnymi zasobami, planami realizacji (np. zgranie czasowe). Wyróżniane są tu także zagrożenia odnoszące się do zdolności zarządzania siecią wykonawców, partnerów czy zarządzania infrastrukturą (np. informatyczną).



Rycina 1. Hierarchia ryzyk – na szczeblach, na których podejmowane są decyzje

Źródło: Cabinet Office..., s. 15.



Rycina 2. Proces zarządzania ryzykiem

Źródło: Cabinet Office..., s. 43.

3. Konsekwencje oddziaływania ryzyk

Pojęcie ryzyka stosuję w odniesieniu do powyżej reformy z poczuciem, że jest to adekwatne i upraw-

nione. Ryzyka są szczególnie ważną kategorią analityczną w przypadku polityk, które wyróżnia wysoki poziom wewnętrznej złożoności, a taką wydaje się polityka rynku pracy. Złożoność poli-

tyki sprawia, że jej realizacja jest bardzo trudna. Trudne jest także jej reformowanie (*policy change*).

Złożoność polityki rynku pracy pochodzi z faktu, że ma ona charakter organiczny, a więc zawiera wiele zmiennych (składowych), które są współzależne względem siebie (wzajemnie się warunkują). Ta współzależność jest czasem trudna do odczytania (zrozumienia), ponieważ często zmieniają się jej wzorce, np. dotyczące relacji między aktorami polityki rynku pracy, ich preferencje i punkty odniesienia (Ramalingam, Jones, Reba, Young 2011, s. 9).

Warto podkreślić, że samo występowanie ryzyk w danej polityce czy działaniu nie oznacza z góry, że musi nastąpić porażka. Wszystko zależy od zdolności do zarządzania nimi. Dlatego w administracjach publicznych wielu krajów rozbudowywane są techniki owego zarządzania ryzykami, w celu eliminowania ich najbardziej destrukcyjnych skutków.

Ważne jest pytanie o to, co mogą spowodować ryzyka, gdy nie zostaną zmoderowane (złagodzone) w polskiej reformie rynku pracy? Wskażmy na kilka ich skutków (poza samym faktem nieosiągnięcia zaplanowanych rezultatów):

- pogorszenie warunków realizacji polityki rynku pracy;
- pogorszenie klimatu sprzyjającego efektywnym działaniom w urzędach pracy;
- swoiste „spalenie” głównej idei reformy; niewłaściwe jej wprowadzenie może wywołać opór wobec jej wykorzystania w przyszłości, gdy warunki realizacji będą korzystniejsze;
- ryzyko pijarowskie; w oczach społeczeństwa, działania autorów reformy mogą stać się symbolem nieefektywności;
- spadek autorytetu rządu i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (rozczarowanie społeczne z uwagi na nieefektywne działania).

4. Działania w reformie i jej kluczowe ryzyka

Nim przystąpię do właściwej analizy ryzyk, przypomnę, jakie działania postanowiono przeprowadzić w ramach reformy¹:

¹ Główne założenia reform zostały zawarte w znowelizowanej w 2014 r. Ustawie o promocji zatrudnie-

- 1) systemowe zaangażowanie agencji zatrudnienia (prywatnych podmiotów/kontraktorów) do prowadzenia usług aktywizacji zawodowej długoterminowych bezrobotnych;
- 2) partnerstwo powiatowych urzędów pracy (PUP) z ośrodkami pomocy społecznej w zakresie wspólnego wykonywania programów aktywizacji bezrobotnych w określonych okolicznościach;
- 3) nowe sposoby profilowania zawodowego bezrobotnych, w zależności od stopnia oddalenia od rynku pracy (od poziomu ich dezaktywizacji, utraty zdolności do pracy);
- 4) zmiany instytucjonalne w sposobie funkcjonowania urzędów pracy (m.in. bodźce motywacyjne dla urzędów i ich pracowników, sposób obsługi bezrobotnych i pracodawców);
- 5) wprowadzenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego, z którego mogą skorzystać firmy chcące prowadzić kształcenie ustawiczne dla swoich pracowników;
- 6) wprowadzenie nowych, albo skorygowanych instrumentów ekonomicznych zachęcających pracodawców do zatrudniania osób do 30. roku życia i po 50., a także zatrudnienia rodziców powracających na rynek pracy (np. telepraca)

Reforma ma na celu uzyskanie lepszych rezultatów zatrudnieniowych i efektywności kosztowej². Oczekiwane skutki nie zostały wyrażone liczbowo. Ale znany jest obecny poziom efektywności, więc porównanie nie będzie trudne. Dla przykładu, efektywność zatrudnieniowa w 2012 r. wyniosła 61%, a w 2011 – 55,7% (rok wcześniej – 54,2%)³. Z kolei efektywność kosztowa wyniosła

nia i instytucjach rynku pracy; <http://psz.praca.gov.pl/documents/10240/120290/150114%20ujednolicony%20tekst%20ustawy%20o%20promocji%20zatrudnienia%20%28...%29.pdf?version=1.0&t=1421227713300>.

² Autorzy reform rozumieją efektywność zatrudnieniową jako wielkość odsetka osób zdobywających zatrudnienie po uczestnictwie w przeprowadzonych formach aktywizacji zawodowej. Natomiast efektywność kosztowa jest rozumiana jako koszt aktywizacji osób, które znalazły zatrudnienie w wyniku uczestnictwa w programach aktywizacji. Inaczej – jest to stosunek wydatków powiatów, finansowanych z Funduszu Pracy, na aktywizację zawodową do liczby osób, które znalazły zatrudnienie.

³ *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 r.* Ministerstwo Pracy i Polityki Spo-

(2011 r.) 9,0 tys. zł, czyli tyle wydał przeciętny urząd pracy na skuteczne aktywizowanie (natomiast samo uczestnictwo osób bezrobotnych w różnych formach aktywizacji to 6,3 tys. zł).

Warto także dodać, że reformy podjęte w Polsce w zakresie urynkowania usług aktywizacji znane są w wielu krajach od latdziewięćdziesiątych, zwłaszcza w krajach anglosaskich, ale także w Holandii czy Danii. Tamtejsze reformy były skutkiem występowania wielu zjawisk i trendów. Rządzący, ale i eksperci, zaczęli zmieniać zdanie co do tego, że usługi rynku pracy muszą wytwarzać wyłącznie instytucje publiczne (urzędy pracy lub publiczne służby zatrudnienia). Zarzucali im porażkę w próbach porzucania biurokratycznego sposobu działania, nieefektywność itp. Jednocześnie jakby domyślnie zaczęto zakładać – czasami wbrew realnym danym – że podmioty sektora prywatnego i pozarządowego będą lepszymi wykonawcami programów aktywizacji. Uznawano, że mogą one rywalizować o kontrakty na specjalnie skonstruowanych quasi-rynkach (Davies 2008). Wierzono, że uda się wytworzyć na nich mechanizmy rynkowej rywalizacji za pomocą regulacji prawnych, samoregulacji oraz bodźców (parametrów) finansowych (Reesa, Whitworth, Carter 2014, s. 222; van Berkel 2014, s. 190). Rządzący wierzyli, że sprywatyzowane programy aktywizacyjne będą dostarczały usług, które są bardziej spersonalizowane i dostosowane do realiów rynku pracy (potrzeb pracodawców) (Bredgaard, Larsen 2008, s. 343). Liczyli także na pewne odpolitycznienie programów aktywizacji, co miało oznaczać zdjęcie z nich odpowiedzialności za ich efektywność.

Ponadto powyższym trendom towarzyszyło wyłanianie się bardziej menedżerskiego podejścia do zarządzania działaniami publicznymi, które stało się widoczne w administracji publicznej (*New Public Management*). Doszło także do przeformułowania istotnych zasad w polityce rynku pracy, przez co zyskała ona miano tzw. aktywnej polityki rynku pracy.

leczej, Departament Funduszy, Warszawa 2012, s. 8–9, oraz dane za 2012 r. ze strony MPiPS: <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/zatrudnienie-i-przeciwdzialanie-bezrobociu/art,6212,wzrost-efektywnosci-urzedow-pracy.html> [dostęp: 06.02.2014].

Inicjatorzy powyższych reform byli świadomi licznych ryzyk, które się z nimi wiążą. Wskazywały bowiem na nie ewaluacje pierwszych programów aktywizacji (typu *welfare-to-work*). Ale rządzący zdecydowali się na realizację kolejnych ich edycji, wierząc, że uda się lepiej skalibrować strukturę quasi-rynków i bodźców kształtujących efektywność działania kontraktorów. W wielu krajach eksperymentowano z różnymi modelami quasi-rynków. Testowano konkurencyjne modele zlecania usług, zarządzania sieciami kontraktorów, monitorowania ich wyników, łagodzenie ryzyk itp. (Larsen, Wright 2014).

Część analityków argumentowała jednak, że wykorzystanie mechanizmów quasi-rynkowych przyniosło rozczarowujące rezultaty (ibidem, s. 350). Funkcjonowanie tych rynków okazało się kosztowne (np. biurokratyzacja wynikająca z organizowania zamówień publicznych na produkcję usług publicznych, konieczność monitorowania i kontrolowania kontraktorów itp.) (ibidem, s. 462). Mechanizmy rywalizacji między kontraktorami również nie okazały się wystarczająco silne i motywujące, aby osiągalni oni odpowiednio dobre wyniki zatrudnieniowe. Steve Davies przekonywał również, że badania wcale nie potwierdzają lepszych wyników osiąganych przez brytyjskich prywatnych kontraktorów w stosunku do publicznych służb zatrudnienia (Davies 2008, s. 158). W dyskusję włączyła się brytyjska instytucja audytu (National Audit Office). Zdaniem jej ekspertów, ponad 20 programów aktywizacji realizowanych do 2011 r. „ma historię nieodłącznego ryzyka i ograniczonego sukcesu”, a ich wartość w zamian za wydane pieniądze (*value for money*) była rozczarowująca (National Audit Office, 2012a).

5. Główne ryzyka w sprywatyzowanych programach aktywizacji bezrobotnych

Literatura przedmiotu wskazuje dość jednoznacznie na pewną grupę podstawowych ryzyk, które dotyczą sprywatyzowanych programów aktywizacji (Finn 2008, 2011; Koning, Heinrich 2013; Carter, Whitworth 2015). Uczeni formułowali je na podstawie analizy doświadczeń międzynarodowych, głównie brytyjskich, holenderskich oraz australijskich. Ryzyka wy wpływają

stać, że kontraktorzy okazują kilka skłonności, które stwarzają ryzyko dla osiągnięcia celów:

- *creaming* („spijanie śmietanki”), czyli ryzyko, że prywatni kontraktorzy⁴ będą selekcjonowali tych bezrobotnych, którzy są względnie łatwi do aktywizacji zawodowej (ich aktywizacja przynosi im pewny dochód z publicznego budżetu);
- *parking* („parkowanie” bezrobotnych), czyli ryzyko, że kontraktorzy będą pomijali bezrobotnych trudniejszych do aktywizacji (wytworzą wyższe koszty w procesie aktywizacji, a próba znalezienia im pracy do końca jest obciążona znacznym ryzykiem);
- *gaming* („ogrywanie”), czyli ryzyko, że kontraktorzy będą wykorzystywali nieprecyzyjność części przepisów prawnych, aby zapewnić sobie korzyści finansowe niewspółmierne do poniesionych kosztów i wysiłków.

Fundamentalnym pytaniem jest to, czy reformatorzy w Polsce poradzą sobie z zarządzeniem powyższymi ryzykami i stworzą efektywne metody ich łagodzenia. Nie szukam jednak na razie odpowiedzi, ponieważ chodzi mi bardziej w tym miejscu o analizę samych ryzyk. Rozpocznę ją od pokazania brytyjskich zmagania z ryzykami, po czym przejdę do działań zaplanowanych wokół nich w polskich reformach.

Warto przypomnieć, że brytyjski rząd już pod koniec lat dziewięćdziesiątych zdecydował o zaangażowaniu prywatnych kontraktorów do realizacji programów aktywizacji długoterminowych bezrobotnych (Reesa et al., 2014, s. 223–224). W literaturze przedmiotu panuje względna zgoda co do tego, że rządzący niezwykle świadomie podchodzili do analizy ryzyk. Skrzętnie analizowali i ewaluowali wszystkie urynkowane programy aktywizacji. Wspierała ich w tym instytucja audytu (National Audit Office, 2012b). Poza tym analizę przeprowadzali oczywiście uczeni akademicy, a także komisje parlamentarne (Work and Pension Committee, Committee of Public Accounts), które zajmują się zwyczajowymi w Wielkiej Brytanii przesłuchaniami interesariuszy realizowanych programów publicznych. Badano także doświadczenia międzynarodowe (Finn 2007, 2008).

W Wielkiej Brytanii w czerwcu 2011 r. uruchomiona została nowa edycja programu urynkowanej aktywizacji (*The Work Programme*) przeznaczonego dla ponad 1,6 mln bezrobotnych. Wprowadzono w nim nowe rozwiązania regulacyjne, które miały efektywniej łagodzić ryzyka niż w programach poprzednich (seria tzw. *New Deals* dla wyselekcjonowanych grup bezrobotnych).

Można mówić o odmiennej architekturze regulacyjnej nowego programu. Władze wyraźniej postawiły na tzw. model czarnej skrzynki. Oznacza to, że kluczowe są rezultaty (zapewnianie zatrudnienia), a nie metody aktywizacji zastosowane przez kontraktorów. Adekwatnie do tego, wynagradzani są oni za rezultat, a nie za proces tak czy inaczej przeprowadzonej aktywizacji. Ponadto, zmieniono model kontraktowania. Z ok. 2000 do 40 zredukowano liczbę głównych kontraktorów, którzy ubiegają się o kompleksowe kontrakty (mają podzlecać część działań mniejszym organizacjom i firmom)⁵. Działają w 18 okręgach na obszarze kraju (w jednym okręgu jest od dwóch do trzech kontraktorów). Tym razem władze zdecydowały się także na zawieranie z nimi umów długoterminowych (na siedem lat). Przyjęto również nowy model przekazywania im płatności (największą otrzymują po sześciu miesiącach zatrudnienia bezrobotnego, następnie – co kwartał przez dwa lata).

Powyższe rozwiązania służą poprawie zarządzania całym programem, ale także mają tworzyć lepsze warunki do łagodzenia ryzyk. Spójrzmy także na dodatkowe mechanizmy skonfigurowane z myślą o łagodzeniu wymienionych wcześniej ryzyk. Walce z *creaming*’iem służy zasada zróżnicowania płatności za aktywizację bezrobotnych o różnym stopniu oddalenia od rynku pracy. Wyodrębniono dziewięć grup bezrobotnych. Na przykład za aktywizację byłych więźniów można otrzymać 5,5 tys. funtów, a za aktywizację młodego bezrobotnego – 3,7 tys. Łagodzi to ryzyko polegające na tym, że kontraktorzy będą aktywizowali tylko „łatwiejszych” bezrobotnych, którzy nie wymagają wysokich kosztów przygotowania do podjęcia zatrudnienia.

Istotne są dalsze rozwiązania. Otóż kontraktorzy mogą otrzymać dodatkową zapłatę (*incentive*

⁴ W Polsce kontraktorami są agencje zatrudnienia.

⁵ Z 40 kontraktów 35 to firmy komercyjne, 3 – organizacje pozarządowe, a 2 – podmioty publiczne.

payment), jeśli znajdą zatrudnienie dla większej liczby bezrobotnych niż zadeklarowali w umowie z władzami. Brytyjskie urzędy pracy (Job Center Plus) mają także instrument regulacyjny, który pozwala im na bieżące przekazywanie nowo napływających bezrobotnych do tych kontraktorów, którzy osiągają lepsze wyniki. Urzędy mogą przekierować bezrobotnego do „wydajniejszego” kontraktora nawet w trakcie trwającego już programu aktywizacji⁶ (a zatem najlepsi kontraktorzy mają możliwość zwiększania udziału w rynku na skutek efektywnego działania). Urzędy mogą także w odstąpić od kontraktu w wypadku słabych wyników kontraktora, co rzeczywiście miało już miejsce (OECD 2014, s. 191).

Wiele rozwiązań i regulacji służy łagodzeniu ryzyka „parkowania” bezrobotnych. Główne polegają na wspomnianym już powyżej mechanizmie oferowania wyższej zapłaty za „trudniejszych” bezrobotnych. Ponadto kontraktorzy otrzymują wynagrodzenie już po trzech miesiącach utrzymywania ich w stanie zatrudnienia (w przypadku większości bezrobotnych – po sześciu miesiącach). Z kolei łagodzeniu ryzyka *gaming’u* służą rozwiązania regulacyjne. Wprowadzono wspomniane wyżej wieloletnie umowy z głównymi kontraktorami, aby mieli oni przed sobą długą perspektywę świadczenia usług, co powinno zredukować ich skłonność do koncentrowania się na bieżących, szybkich zyskach. Podobny efekt ma przynieść mechanizm, który sprawia, że kontraktorzy muszą zainwestować własne pieniądze, do momentu kiedy uzyskają płatność za swoją pracę (muszą zainwestować łącznie ok. 600 mln funtów).

Łagodzeniu powyższych ryzyk służy wiele innych rozwiązań. Położono nacisk na wykorzystywanie mechanizmów samoregulacji. Kontraktorzy są zachęceni do tworzenia kodeksów etycznych, kodeksów dobrych praktyk (m.in. w relacjach z podwykonawcami). Mają one wzbudzać w nich

⁶ Brytyjskie Ministerstwo Pracy i Emerytur uruchomiło „Work Programme” w czerwcu 2011 r. Przeznaczono na niego 3–5 mld funtów (w ciągu 5 lat) z myślą, aby w tym czasie objąć opieką 1–1,5 mln osób. Oszacowało, że wydanie jednego funta w programie przyniesie oszczędności rządu 1,95 funta (z uwagi na niższy poziom przestępczości, wyższe zatrudnienie, lepsze zdrowie uczestników programu i korzystniejszą dystrybucję dochodów w społeczeństwie).

wolę do respektowania wymagających reguł profesjonalnych i moralnych. Służą także zwiększaniu poziomu transparentności w działaniach kontraktorów i w relacjach między nimi a podwykonawcami. Wśród tzw. działań „miękkich” warto zwrócić uwagę na to, że rządzący w sposób systematyczny prowadzą z kontraktorami dialog, który można nazwać regulacyjnym. Powołano Forum Partnerstwa służące jako platforma stałej współpracy między interesariuszami⁷. Kontraktorzy utworzyli struktury, które ich reprezentują w relacjach z władzą, podwykonawcami oraz urzędami pracy⁸. W tym celu powołali stowarzyszenie Employment Related Services Association⁹. Jego zadaniem jest wypracowywanie sposobów podnoszenia jakości usług aktywizacji i ich lepsze dopasowanie do potrzeb bezrobotnych. Pracuje ono także nad poprawą zarządzania siecią subkontraktorów (rozwijanie dobrych praktyk, nienarzucanie nadmiernych ciężarów) i profesjonalizowaniem kadr kontraktorów (w tym celu utworzono specjalny Instytut – Institute of Employability Professionals).

Ponadto brytyjskie władze wprowadziły sporo innych „miękkich” regulacji (to tzw. bodźcowanie), które są ukierunkowane na pobudzanie kontraktorów do dojrzałych działań. Oferują bonusy dla najlepszych z nich w wybranych dziedzinach (m.in. za innowacje, profesjonalizację itp.)¹⁰. Ale jednocześnie rządzący mają do dyspozycji całą gamę instrumentów „twardych”, jak groźba utraty kontraktu w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości czy kontrolowanie kontraktorów w trakcie realizacji kontraktów.

Kontrolerzy państwowi mają prawo do bieżącego dostępu, bez zapowiedzi, do dokumentów kontraktorów. Kontraktorzy muszą na bieżąco kontrolować swoje działania poprzez wykonywanie audytów wewnętrznych pod kątem odporności systemów zarządzania na pokusy wyłudzenia niezасłużonych pieniędzy za aktywizację. W kontraktach umieszczany jest zapis mówiący o tym, że kontraktor ma prowadzić

⁷ Work Programme Partnership Forum; <https://www.gov.uk/government/policy-advisory-groups/work-programme-partnership-forum> [dostęp: 20.03.2014].

⁸ Zob. <http://ersa.org.uk/> [dostęp: 20.12.2014].

⁹ Zob. <http://ersa.org.uk> [dostęp: 20.12.2014].

¹⁰ Zob. <http://ersa.org.uk/events/awards>.

działania antykorupcyjne we własnym zakresie (np. zapewniając, iż na pracowników nie jest wywierana presja, by poświadczali zatrudnienie klientów, które nie natąpiło w pełnym wymiarze).

Uczeni i analitycy są zgodni, że łagodzenie ryzyk przynosi tylko względne sukcesy. Kontraktorzy dość powszechnie praktykują *creaming* i *parking*. Badania ewaluacyjne pokazują, że wewnątrznie profilują oni bezrobotnych z uwagi na ich oddalenie od rynku pracy (oznaczani są jako „czerwoni”, „bursztynowi” i „zieloni”) i koncentrują się na aktywizacji tych ostatnich („najłatwiejszych”). Tymczasem temu ryzyku miało przeciwdziałać wyodrębnienie dziesięciu kategorii bezrobotnych, za których kontraktorzy otrzymują zróżnicowane stawki w zależności od oddalenia ich od rynku pracy (Hill 2008).

Natomiast cały program aktywizacji („Work Programme”) przynosi efekty, które trudno jednoznacznie ocenić. Trudność wynika z faktu, że różne grupy bezrobotnych objęte aktywizacją w różnej skali uzyskują zatrudnienie (Department for Work & Pensions (2014). Część z nich to grupy bardzo trudne do aktywizacji, jak np. osoby po wyrokach czy pobierające dotąd renty.

W okresie od uruchomienia programu w czerwcu 2011 r. do października 2014 r. aktywizacją objęto 1,65 mln bezrobotnych. Wśród nich 367,5 tys. uzyskało zatrudnienie na przynajmniej pół roku (pewne niszowe grupy mogły pracować trzy miesiące, aby znaleźć się w tej statystyce). Ponadto 639 tys. bezrobotnych podjęło pracę, ale nie zaliczyło minimalnego okresu w zatrudnieniu (nie uwzględniono im tego jako rezultatu zatrudnieniowego). Z liczby 367,5 tys. osób, które pracowały przez pół roku, zatrudnienie kontynuowało 348 tys. (do września 2014 r. 66% z powyższej liczby aktywizowanych pracowało przez dwa lata, czyli do końca okresu, w którym kontraktorzy otrzymują wynagrodzenie za podtrzymywanie zatrudnienia).

6. Ryzyka w polskiej reformie

W przypadku polskich reform można mówić o znacznej liczbie ryzyk; prawdopodobnie jest ich więcej niż w Wielkiej Brytanii. Wynika to choćby z faktu, że po raz pierwszy ma u nas miejsce próba systemowego wprowadzenia prywatnych

kontraktorów w sferę wykonywania usług aktywizacyjnych. Mamy inny model zarządzania polityką rynku pracy, inne relacje między jej interesariuszami. W konsekwencji rządzący oraz instytucje rynku pracy stoją wobec wielu trudnych wyzwań: trafnego identyfikowania ryzyk, budowania narzędzi przeciwdziałania im oraz ich łagodzenia. Problemem wydaje się także i to, że wokół urynkwienia programów aktywizacji nie pojawiła się pogłębiona debata ekspercka (np. w fazie konsultacji projektu nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Przeprowadzono nieliczne badania pokazujące złożoność tego przedsięwzięcia. Odbył się wprawdzie pilotaż w wybranych powiatach, ale konkluzje są niejednoznaczne (DGP 2014).

Zwróć najpierw uwagę na pewną strukturę czy konstrukcję programu; określa ona jednocześnie parametry quasi-ryнку, który powstał w celu jego realizacji. Otóż, program urynkwionej aktywizacji opiera się na licznych komponentach i założeniach spotykanych w różnych narodowych modelach, ale nie odwzorowuje literalnie żadnego z nich. Wymienię kilka głównych punktów odniesienia, które charakteryzują przyjęty w Polsce model realizacji programu. Rządzący przyjęli model zaangażowania ograniczonej liczby kontraktorów, na co zdecydowali się również Brytyjczycy po kilkunastoletnich doświadczeniach, ale u nas jest on realizowany w dość skrajnej postaci. Na terenie jednego województwa zaangażowany zostaje jeden kontraktor (w Wielkiej Brytanii działa ich dwóch lub trzech, aby musieli między sobą konkurować). Inna różnica to ta, że w Polsce władze stosują dwuletnie umowy, a Wielkiej Brytanii – siedmioletnie.

Ponadto polscy reformatorzy wybrali dość specyficzny model płacenia kontraktorom. Otóż otrzymują oni zapłatę według jednolitej stawki niezależnie od tego, jak bardzo dany bezrobotny jest oddalony od rynku pracy, a więc – jak trudny jest do aktywizacji. W innych krajach stawki są zróżnicowane, co zostało wprowadzone po to, by odzwierciedlały one zróżnicowane koszty aktywizacji różnych grup. Natomiast w zakresie trybu (harmonogramu) wynagrodzeń zdecydowano się na płacenie kontraktorom za samo zainicjowanie procesu aktywizacji. W wielu krajach wprowadzono model opłat wyłącznie za rezultat (zdobycie zatrudnienia dla bezrobotnego). Jak wspominałem

wcześniej, ten drugi model określa się często mianem tzw. czarnej skrzynki, co oznacza, że władze nie interesują się sposobem aktywizacji, ale przede wszystkim efektem zatrudnieniowym.

Chciałbym zastrzec, że nie uważam za problem tego, iż polski model „urynkowionej” aktywizacji odbiega w różnych aspektach od modeli innych państw. Najważniejsze jest to, czy program pozostaje spójny wewnętrznie, dopasowany do krajowych realiów i ma szansę być efektywny, w tym – odporny na ryzyka. Ale czy polski program taki jest, w pełni będzie wiadomo dopiero w fazie implementacji, a więc gdy stanie się jasne, jak kontraktorzy reagują na wprowadzone bodźce quasi-rynkowe. Wydaje się jednak, że przynajmniej część powyższych założeń przyjętych w programie może utrudniać radzenie sobie z wymienionymi wyżej ryzykami. Istnieje bowiem obawa, że niektóre regulacje adresowane do kontraktorów (agencji zatrudnienia) nie oferują takiej struktury bodźców (nagród i kar), która czyniłaby ich odpornymi na pokusy sięgania po niezасłużone zyski (czy zaniżania dostarczanej wartości w zamian za otrzymane pieniądze).

Wydaje się, że ryzyko swoistego *gaming*’u („ogrywania” regulacji) wzmacnia przyjęty w reformie model wynagradzania kontraktorów. Znaczną część zapłaty mają oni otrzymywać za wstępną aktywizację, przed zapewnieniem zatrudnienia. Zapłata podzielona została na cztery raty, natomiast tylko wypłata dwóch ostatnich uwarunkowana jest uzyskaniem pracy dla bezrobotnego. A zatem agencje mogą zadowalać się dochodem z pierwszych dwóch rat i nie dążyć do zapewnienia bezrobotnemu trwałego zatrudnienia. W sumie za te dwa etapy, które należy uznać za „przedzatrudnieniowe”, kontraktor może otrzymać 40% całej zaplanowanej kwoty wynagrodzenia (tj. ok. 4500 zł, zakładając, że cała aktywizacja kosztuje ok. 11 tys. zł brutto. Jest to kwota przyjmowana zwykle w procedurach zamówień publicznych organizowanych dla wyłonienia kontraktorów w województwach). Tymczasem w Wielkiej Brytanii w 2014 r. władze wycofały się nawet z wypłacania jakiegokolwiek kwot za zainicjowanie aktywizacji (wcześniej było to poniżej 10% całej przewidzianej sumy).

Ponadto, u nas kontraktor otrzymuje pełne wynagrodzenie, gdy bezrobotny pracuje przez sześć miesięcy (w Wielkiej Brytanii płatności

w ratach są rozciągnięte na okres dwóch lat, jeśli bezrobotny w tym czasie pracuje). Powyższe obserwacje nie mają na celu sugerowanie, że kontraktorom należy obniżyć wynagrodzenie. Badania międzynarodowe pokazują, że zbyt niskie kwoty przyczyniają się do słabych wyników aktywizacji. Chodzi natomiast o to, aby kontraktorzy byli przekonani, że wysokie wynagrodzenie należy się tylko za dobre wyniki zatrudnieniowe (Finn 2011). To podstawowy bodziec występujący na tradycyjnym rynku. Na quasi-ryнку musi zostać umiejętnie wytworzony za pomocą regulacji.

Polski program nie chroni dostatecznie przed ryzykiem „parkowania” trudniejszych bezrobotnych. Przyjęto bowiem model tylko jednej stawki płatności za aktywizację wszystkich typów bezrobotnych. Jak wspomniałem wcześniej, w Wielkiej Brytanii wprowadzono dziewięć kategorii bezrobotnych i tyle stawek za ich aktywizację z uwagi na wyższe koszty osób bardziej oddalonych od rynku pracy. Pewnym zabezpieczeniem przed ekstremalną postacią tego ryzyka w Polsce jest mechanizm „poprzeczki”, czyli wymaganie, aby określony odsetek aktywizowanych bezrobotnych rzeczywiście podjął zatrudnienie (wprowadzone w trakcie przetargów wyłaniających kontraktorów). W innym wypadku kontraktorzy płacą kary. Ale te oczekiwania nie są zbyt wygórowane. W przypadku wojewódzkich urzędów pracy (WUP) na Mazowszu 50% bezrobotnych ma przepracować 14 dni, a 30% – przynajmniej trzy miesiące. Jednocześnie ta regulacja, która na pierwszy rzut oka wydaje się uzasadniona, może jednak spowodować też niezamierzone konsekwencje. Otóż agencje mogą koncentrować się na aktywizacji właśnie tego wymaganego odsetka, zaniedbując („parkując”) pozostałych.

Narażenie na ryzyko „parkowania” wynika również z faktu, że wojewódzkie urzędy pracy, które zarządzają programami aktywizacji, nie mają instrumentów wyłaniania najefektywniejszych kontraktorów i kierowania do nich bezrobotnych. Przyjęto bowiem, wspomnianą powyżej, zasadę, że w jednym województwie działa jeden kontraktor. Nie funkcjonują zatem mechanizmy konkurencji spotykane w Wielkiej Brytanii, gdzie urzędy pracy mogą kierować bezrobotnych do kontraktorów najefektywniejszych.

Ryzyko „parkowania” tkwi także w regulacjach dotyczących tego, czym jest efekt zatrudnieniowy.

Za zatrudnienie uważane jest bowiem również zarejestrowanie przez bezrobotnego działalności gospodarczej. Kontraktorzy mogą zatem oferować im „pomoc” w tym zakresie. Te mikrofirmy jednak szybko mogą bankrutować z powodu braku zleceń. Takie ryzyko wystąpiło w Wielkiej Brytanii, choć nie zdiagnozowano tam jeszcze jego skali. Media szeroko opisywały to zjawisko. Wiązało się to z oszustwami: kontraktorzy zalecali bezrobotnym założenie firm, fałszywie twierdząc, że odniosą korzyści w postaci dostępu do wyższych zasiłków¹¹.

Powróć jeszcze do ryzyka *gaming*’u, a więc wykorzystywania przez kontraktorów niespójności części regulacji prawnych. W polskim programie nie widać wyraźnie mechanizmów, które miałyby łagodzić to ryzyko, zarówno po stronie regulacji prawnych, jak i samoregulacji. Można powiedzieć, że kształtowany u nas quasi-rynek w obszarze aktywizacji nie ma jeszcze „miękkich” komponentów, które mogłyby wzmacniać proces doskonalenia standardów działań i postaw wśród jego interesariuszy. Trudno dostrzec inicjatywy władz służące inspirowaniu kontraktorów do działania w tym zakresie. Natomiast sami kontraktorzy również nie są w stanie w sposób oddolny szybko ich wytworzyć, aby móc wypracować np. sposoby eliminowania ze swego grona tych podmiotów, które stosują niewłaściwe praktyki (a więc *creaming*, *parking* i *gaming*). Jest to środowisko wciąż słabo zorganizowane i niespójne. W Polsce zasadniczo widoczna jest daleko posunięta niechęć grup zawodowych i biznesowych do tworzenia i doskonalenia standardów zachowań swoich korporacji. Wprawdzie czasami powstają kodeksy etyczne czy kodeksy dobrych praktyk, ale w wielu wypadkach w praktyce nie odgrywają one normotwórczej roli.

Architektura programu nie ułatwia także łagodzenia ryzyka *gaming*’u poprzez wykorzystywanie aktywności samych bezrobotnych oraz przedstawicieli urzędów pracy. Chodzi tu o zdolność do wczesnego wykrywania nieprawidłowości, których mogą dopuszczać się kontraktorzy (jak np. obniżanie jakości aktywizacji). Bezrobotni mogą potencjalnie o tym informować. Ale może

to nastąpić wówczas, gdy będą czuli się traktowani „podmiotowo” i w pełni poznają swoje uprawnienia w ramach programu ich aktywizacji u kontraktora. W dokumentach zamówień publicznych, z którymi zapoznają się kontraktorzy, są zapisy mówiące o rozpatrywaniu skarg bezrobotnych, których aktywizują. Nie wiadomo jednak, jak zadziała to w praktyce i jak skutecznie będą reagowali na skargi pracownicy urzędów pracy.

Z powyższego względu istotna jest także podmiotowość pracowników urzędów pracy (wojewódzkich i powiatowych). To oni decydują o kwalifikowaniu bezrobotnych do programu aktywizacji. Odpowiadają choćby za profilowanie bezrobotnych, określanie stopnia ich oddalenia od rynku pracy itp. To oni przeprowadzają cały proces zamówień publicznych i monitorowania ich efektów. Ich podmiotowość i aktywność ma szczególne znaczenie wobec tego, że w Polsce brak regulacji dotyczących tzw. sygnalistów, a więc osób, które pracując w urzędach albo u kontraktorów i dostrzegając nieprawidłowości, informują o nich. Polskie przepisy nie chronią prawnie tego typu ludzi, inaczej niż w Wielkiej Brytanii, gdzie przywiązuje się wielką wagę do tego, by ułatwić im „działanie”. Są oni bowiem źródłem bezcennych czasami informacji, które mogą pomóc w walce z określonymi ryzykami.

7. Ryzyka systemowe

Znaczne ryzyka kryją się w sposobie funkcjonowania całego systemu polityki rynku pracy, a także pewnej specyfiki funkcjonowania i postaw ich aktorów. Przyjrzyjmy się najpierw instytucjonalnym aktorom rynku pracy. Otóż WUP-y staną wobec nie lada wyzwań, aby nauczyć się wyłaniać – z procesów zamówień publicznych – takich kontraktorów, którzy rzeczywiście zaoferują skuteczną aktywizację. Skala trudności jest olbrzymia wobec faktu, że wybór kontraktorów ma miejsce głównie na podstawie „miękkich” kryteriów (jak koncepcja aktywizacji i jej organizacja). Cena tylko w 20% decyduje o wyborze oferty. Wiele zależy zatem od kompetencji zawodowych zgromadzonych w WUP-ach. Ryzykiem jest to, że ujawni się luka między potencjałem ludzkim urzędów i kontraktorów (bądź potencjałem ich prawników). Zresztą obszar zamówień publicz-

¹¹ Work advisers pushing jobless into self-employment, www.bbc.com/news/uk-politics-21260331 [dostęp: 5.08.2014].

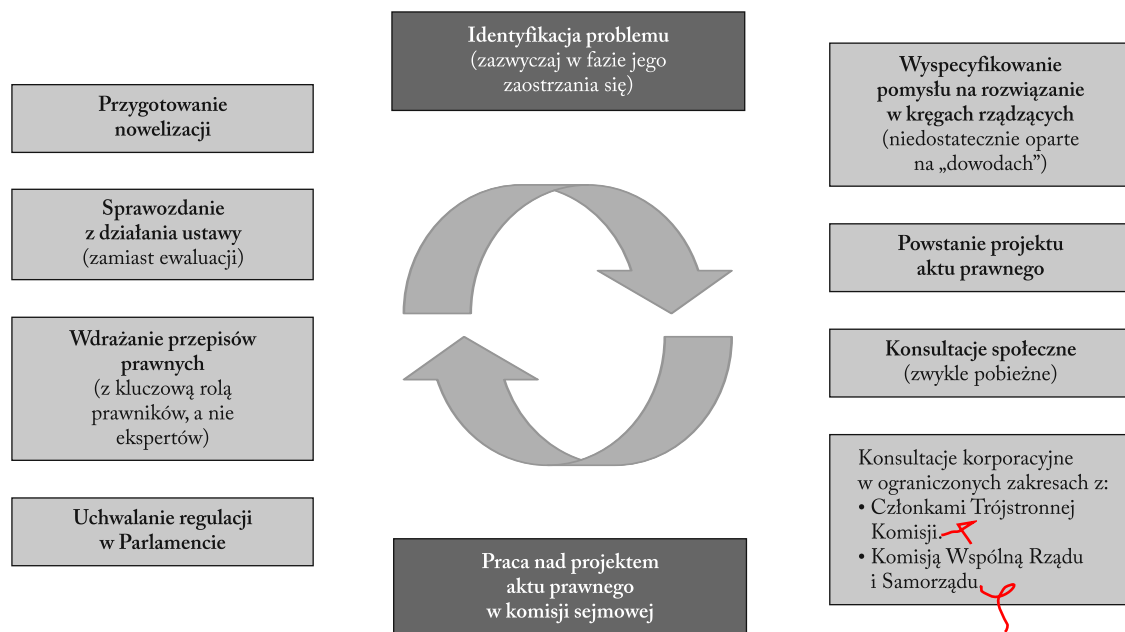
nych należy do tradycyjnych bolączek sektora publicznego.

Nie jest zapewne przypadkiem to, że w Wielkiej Brytanii samo ministerstwo przeprowadza wstępną selekcję kontraktorów, którzy następnie zostają dopuszczeni do udziału w przetargach (wszechstronnie badany jest ich potencjał). To ono koordynuje cały proces realizacji programów aktywizacyjnych kontraktorów. Tymczasem w odniesieniu do Polski powstaje pytanie, czy WUP-y będą umiały efektywnie monitorować realizację kontraktów w różnych powiatach. Wiadomo, że nie mają specjalistycznego oprogramowania informatycznego, które wspiera monitorowanie.

Urzędy pracy (powiatowe i wojewódzkie) w Polsce od lat obciążone są licznymi problemami, które negatywnie wpłynęły na jakości ich działania (przez lata wysoka rotacja pracowników, niespójne finansowanie ich działań, braki kadrowe i kompetencyjne, słabości zarządzania itp.) (Jelonek, Keler, Worek 2010; Kryńska 2001; Poliwczyk 2011; Dolny 2010). Reforma zakłada wprowadzenie bodźców motywacyjnych dla pracowników merytorycznych urzędów. To cenne, ale na razie trudno oszacować ich efektywność.

Przedstawiciele urzędów wypowiadali się sceptycznie. Również dobre jest to, że nastąpi zwiększenie funduszy dla urzędów pracy, które osiągają lepsze wyniki zatrudnieniowe (w 25% wysokość środków na aktywizację będzie uzależniona od efektywności zatrudnieniowej). Ale wydaje się, że niezaadresowany pozostał problem nieprofesjonalnej rekrutacji do pracy w urzędach.

Widoczne są także ryzyka wynikające ze sposobu zarządzania polityką rynku pracy. Mark Considine i Jenny Lewis wymieniają – jako swoiste typy idealne – cztery modele – proceduralny (biurokratyczny), korporatystyczny, rynkowy i sieciowy (Considine, Lewis 2003). Jest wiele dowodów wskazujących na to, że w Polsce model biurokratyczny w największym stopniu wyjaśnia sposób zarządzania istniejący w praktyce. Jego cechą jest także scentralizowanie (zetatygowanie) i oparcie się na oddziaływaniu przez odgórną regulację. Wyzwała to skłonność rządzących do podejmowania jednostronnych decyzji w tej polityce. Osłabia to podmiotowość interesariuszy (ryc. 3). Zachodzi przewaga odgórnej kontroli nad podmiotowymi interakcjami aktorów polityki. W literaturze przedmiotu można spotkać stwierdzenia o przewadze hierarchicznych relacji



Rycina 3. Cykl programowania i realizacji (implementacji) w polityce rynku pracy

Źródło: opracowanie własne.

między władzami centralnymi a WUP i PUP (Sztandar-Sztanderska 2013, s. 10). Według Karolina Sztandar-Sztanderskiej władza centralna podejmowała próby zwiększenia kontroli nad interesariuszami polityki rynku pracy w sposób typowy dla zarządzania biurokratycznego. Za przykład podaje przepisy o standaryzacji i ujednoliceniu usług rynku pracy. Scentralizowanie widoczne jest także w niewielkiej wadze przywiązywanej do konsultacji społecznych i partnerstwa, wzajemnej wymianie informacji itp.

A zatem istnieje istotne ryzyko polegające na pasywności interesariuszy reformy i koncentracji na doraźnych korzyściach. Może to spowodować wiele dalszych negatywnych konsekwencji, jak m.in.. zablokowanie mechanizmów wyłaniania liderów, np. w urzędach pracy, jak i w szerszej grupie interesariuszy polityki rynku pracy. Tymczasem bez przywództwa trudno sobie wyobrazić dynamikę działania, tworzenie klimatu do efektywnego działania, generowania innowacyjnych pomysłów itp.

8. Zakończenie

Dla rządzących w każdym kraju olbrzymim wyzwaniem jest wykonanie tak złożonych działań publicznych, jak quasi-rynkowe programy aktywizacyjne. Rządzący, ale również inni interesariusze, muszą dysponować znacznym potencjałem analitycznym i operacyjnym, aby poradzić sobie z wyzwaniami. Daniel Finn przeszedł programy aktywizacji w wybranych krajach i wskazał na to, jak wiele czynników musi być monitorowanych i analizowanych. Podkreślił, że niezbędny jest ciągły proces uczenia się po stronie interesariuszy w zakresie całego procesu, od zlecenia usług aktywizacji, przez ich wykonywanie, aż po ewaluowanie. Konieczne jest bowiem stałe dostosowywanie parametrów działania do wyłaniających się problemów, a tych nie brakuje. Wyzwaniem jest adekwatna wycena usług aktywizacji, ale także zaprojektowanie i zapewnienie działania kompleksowych systemów informatycznych, które umożliwiają bieżące monitorowanie losów bezrobotnych, wyników aktywizacji czy weryfikowania jakości usług świadczonych przez kontraktów.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że wiele zależy od umiejętności niezależnego moni-

torowania doświadczeń bezrobotnych wyniesionych z procesu aktywizacji (jak np. radzenie sobie z zażaleniami, m.in. w związku z „parkowaniem”). Bardzo ważne jest także umiejętne zarządzanie systemem bodźców, które współkształtują postawy i działania kontraktorów. Trzeba umieć minimalizować takie, które skłaniają do nadużyć i maksymalizować te wyzwalające ich innowacyjność. Finn podkreśla, że lepsze wyniki kontraktowania mogą przyjść z czasem, gdy zarządzający procesem kontraktowania zyskają na tyle duże umiejętności, aby móc wykluczać słabych kontraktorów, zwiększyć konkurencję, doskonalić zarządzanie wynikami (*performance management*) (Finn 2011, s. 5).

Wiele wskazuje na to, że w Polsce mamy problem z analizowaniem ryzyk. Jest on w zasadzie szerszy i dotyczy nie tylko ryzyk, ale w ogóle analizy polityk publicznych w różnych wymiarach ich funkcjonowania. W konsekwencji proces decyzyjny rzadko poprzedzany jest pełną, zobjektywizowaną analizą czynników, które wpływają na sukces bądź porażkę w działaniu publicznym. Badania z 2014 r. pokazują, że na kilkanaście analizowanych polityk w żadnej nie nastąpiła systemowa analiza ryzyk na etapie formułowania tychże polityk, a więc wówczas, gdy je przygotowywano do wdrożenia¹². W instytucjach publicznych nie ma także wypracowanych technik służących takiej analizie.

W przypadku jednej z analizowanych polityk respondent stwierdził, że analizę ryzyk przeprowadzano, ale zdroworozsądkowo. Pokazywała ona, że istnieją ryzyka wynikające z braku odpowiednio przygotowanych kadr i nadmiernego obciążenia pracowników zadaniami. Inny ekspert tej samej polityki powiedział, że „Nie było żadnej analizy ryzyk. Nie było pilotażu. Nie było badań porównawczych z innymi krajami”. Jeszcze inny

¹² Badania przeprowadzone w Collegium Civitas ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (PB/3/2014). Analizy objęły 20 polityk i działań publicznych. Opierały się one na badaniach fokusowych oraz wywiadach pogłębionych z dwudziestoma osobami, które miały status insiderów w danej polityce (urzędnicy, politycy, albo eksperci). Analizowano polityki o skali makro, jak polityka emerytalna, odpadowa, farmaceutyczna, a także działania w skali bardziej mikro, jak reforma nadzoru pedagogicznego, wprowadzenie bezpłatnego podręcznika, program lokalnych dróg, itp.

badany stwierdził, że nie dało się odczuć, iż inicjatorzy reformy interesowali się analizą ryzyk występujących w reformie. Czasami była mowa o analizach cząstkowych.

Poważnym problemem wydaje się to, że proces decyzyjny w działaniach publicznych jest w niewystarczającym stopniu nasycony wiedzą analityczną (Mazur 2008). Potwierdzają to przytaczane badania. Wprawdzie pracownicy administracji publicznej przejawiali tendencję do twierdzenia, że wiedzy wytwarzano dużo i w adekwatnej skali, natomiast eksperci pozarządowi czuli często w tym zakresie niedosyt.

Uogólniając nieco omawiane zagadnienie, można uznać – z pewną dozą optymizmu – że w Polsce rośnie zainteresowanie wytwarzaniem wiedzy na potrzeby formułowania i wykonywania polityk, co jest również szansą na lepsze identyfikowanie struktury ryzyk. Jednak jest to postęp z dość niskiego pułapu i sytuacji powszechnego braku silnie zakorzenionej w społeczeństwie tradycji kartezjańskiej (Hryniewicz 2007), która mobilizuje do reagowania na problemy właśnie analizą i innowacyjnym budowaniem alternatywnych rozwiązań eliminujących ryzyka.

Literatura

- Andretta M. (2014), „Some considerations on the definition of risk based on concepts of systems theory and probability”, *Risk Analysis*, t. 34, nr 7.
- Audit Commission (2001). *Worth The Risk?* London: UK Government.
- Aven T. (2012). „The risk concept – historical and recent development trends”, *Reliability Engineering and System Safety*, nr 99.
- Bradbury J.A. (1989). „The policy implications of differing concepts of risk”, *Science, Technology & Human Values*, t. 14, nr 4.
- Bredgaard T., Larsen F. (2008). „Quasi-markets in employment policy: Do they deliver on promises?”, *Social Policy & Society*, t. 7.
- Cabinet Office. Strategy Unit. (2002). *Risk: Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty*. Strategy Unit Report. London: Strategy Unit.
- Carter E., Whitworth A. (2015). „Creaming and parking in quasi-marketised welfare-to-work schemes: Designed out of or designed in to the UK work programme?”, *Journal of Social Policy*, t. 44, nr 2.
- Considine M., Lewis M.J. (2003). „Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand”, *Public Administration Review*, t. 63, nr 2.
- Davies S. (2008). „Contracting out employment services to the third and private sectors: A critique”, *Critical Social Policy*, t. 28, nr 2.
- Department for Work & Pensions (2014). „Quarterly Work Programme National Statistics to Sept 2014”.
- DGP (2014). „Wymogi odstraszą agencje zatrudnienia”, *Dziennik. Gazeta Prawna*, 24.11.
- Dolny E. (2010). „Pomoc w poszukiwaniu pracy” w: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wojewódzki Urząd Pracy.
- ERSA (2012). „Policy briefing: Preventing fraud and error in welfare to work programmes”.
- Finn D. (2007). *Contracting out Welfare to Work in the USA: Delivery Lessons*. Department for Work and Pensions, Research Report No 466.
- Finn D. (2008). *The British 'Welfare Market' Lessons from Contracting out Welfare to Work Programmes in Australia and the Netherlands*. Portsmouth: University of Portsmouth.
- Finn D. (2011). *Sub-contracting in Public Employment Services. Review of Research Findings on Recent Trends and Business Model*. Brussels: The European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Fisher E. (2012). „Risk and governance”, w: *Oxford Handbook of Governance* (red. D. Levi-Faur). Oxford: Oxford University Press.
- Heyman B. (2012), „Risk and culture”, w: *Oxford Handbook of Culture and Psychology* (red. J. Valsiner). Oxford: Oxford University Press.
- Hill J.G. (2013). „The marketization of employment services and the British Work Programme”, *Competition and Change*, t. 17, nr 2.
- House of Commons (2013). *Can the Work Programme work for all user groups? First Report of Session 2013–14 Work and Pensions Committee*. London: Stationery Office.
- House of Commons, Committee of Public Accounts (2013). *Work Programme Outcome Statistics. Thirty-third Report of Session 2012–13*. London: Stationery Office.
- Hryniewicz J. (2007). *Stosunki pracy w polskich organizacjach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Instytut Polityk Publicznych (2014). *Prawidłowości w procesie formułowania polityk publicznych w Polsce*. Raport z badań. Warszawa: Collegium Civitas.

Jelonek M., Keler K., Worek B. (2010). „Dane – ich gromadzenie, integracja i jakość”, w: J. Górniak, S. Mazur (red.), *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*. Warszawa: Pracodawcy RP.

Kolarska-Bobińska L. (2000). „Wstęp”, w: *Cztery reformy Od koncepcji do realizacji* (red. L. Kolarska-Bobińska). Warszawa: Oficyna Naukowa, Instytut Spraw Publicznych.

Koning P., Heinrich C.J. (2013). „Cream skimming, parking, and other intended and unintended effects of high-powered, performance-based contracts”, *Journal of Policy Analysis and Management*, t. 32, nr 3.

Kryńska E. (2001). *Dylematy polskiego rynku pracy*. Warszawa: IPISS.

Larsen F., Wright S. (2014). „Interpreting the marketization of employment services in Great Britain and Denmark”, *Journal of European Social Policy*, t. 24, nr 5.

Mazur S. (2008). *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej* w: Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: Polska Agencja rozwoju Przedsiębiorczości.

Męcina J. (2013). *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2012). *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku*. Warszawa: Departament Funduszy.

National Audit Office (2012a). *Introducing the Work Programme*.

National Audit Office (2012b). *Preventing Fraud in Contracted Employment Programmes*. London: Stationery Office.

OECD (2014). *Connecting People with Jobs. Activation Policies in the United Kingdom*. Paris: OECD Publishing.

Poliwczak I. (2011). „O lepszą jakość usług wsparcia! Urzędy pracy otrzymały lepsze narzędzia diagnozowania sytuacji na rynkach pracy”, *Dialog*, nr 3.

PSDB (2012). *Centra Aktywizacji Zawodowej. Pierwsze doświadczenia*. Warszawa: WYG.

Ramalingam B., Jones H., Reba T., Young J. (2011). *Exploring the Science of Complexity: Ideas and Implications for Development and Humanitarian Efforts*. London: Overseas Development Institute.

Reesa J., Whitworth A., Carter E. (2014). „Support for all in the UK work programme? Differential payments, same old problem”, *Social Policy & Administration*, t. 48, nr 2.

Szczepański J. (1973). *Refleksje nad oświatą*. Warszawa: PIW.

Szczepański J. (1999). *Reformy, rewolucje, transformacje*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

Sztandar-Sztanderska K. (2013). *Nie zrzucamy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych*. Warszawa: Wrzos EAPN Polska.

Van Berkel R. (2014). „Quasi-markets and the delivery of activation – A frontline perspective”, *Social Policy & Administration*, t. 48, nr 2.

Włodarczyk C. (1998). *Reforma opieki zdrowotnej w Polsce. Studium polityki zdrowotnej*. Kraków: Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”.

Włodarczyk C. (2005). „Międzynarodowe standardy a polska reforma zdrowotna”, w: *Polityka społeczna. Wybrane problemy (wybór artykułów z lat 1999–2005)*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Włodarczyk C. (2014). „Racjonalna polityka zdrowotna sprzyjająca zdrowiu. Uwagi sceptyczne” w: *Kryzys jakości życia* (Z. Strzelecki, E. Kryńska, J. Witkowski red.). Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”.



The structure of risk in selected elements of labour-market policy reform

The text analyses labour-market policy reforms implemented in Poland since mid-2014. The author focuses on their attendant structure of risks, particularly those seen in the part of the reform that envisages the delivery of professional activation services for the long-term unemployed by private contractors (employment agencies).

The author discusses the traditional risks inherent in this type of reform found in a number of countries that have implemented it for a long time. These are: 'creaming' (selection by service providers of which clients to serve), 'parking' (less effort put into working with beneficiaries who are harder to place) and 'gaming' (exploitation of loopholes in programme design). The impact of these risks depends on the construction of quasi-markets in which the providers operate.

The author argues that the success of reforms in Poland depends on the capacity to manage such risks, which, due to its very nature, is a skill that is hard to develop, and identifies a range of attendant difficulties. They arise, among others, from the adopted quasi-market model and from the current model of public management in the area of labour market policy.

Keywords: labour market policy, public policy, risks, public management.