

AKTYWIZACJA BEZROBOTNYCH W WIELKIEJ BRYTANII

AUTOR: HENRYK KALINOWSKI

WRZESIEŃ 2013

FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa
tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471, www.republikanie.org

1.	Ogólna charakterystyka systemu	2
2.	System zasiłkowy	2
3.	Model współpracy między Publicznymi Służbami Zatrudnienia a dostawcami zewnętrznymi.	3
4.	Profilowanie bezrobotnych	4
5.	Sekwencja działań w czasie, narzędzia aktywizacyjne	5
5.1	Aktywizacja w ramach JobCentre Plus	5
5.2	Aktywizacja w ramach Programu Pracy	6
6	Ochrona uczestników	7
7	Finansowanie systemu	7
8	Skuteczność	8
9	Źródła	10

1. Ogólna charakterystyka systemu

Wielka Brytania wprowadziła w ostatnim czasie szereg rozwiązań, których celem jest szeroko pojęta aktywizacja osób pozostających bez pracy. Główną zmianą jest zwiększenie elastyczności działania tzw. JobCentre Plus (odpowiednik Urzędu Pracy) oraz rozpoczęcie Programu Pracy (Work Programme) w 2011 roku, którego celem jest powrót do zatrudnienia osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy przez kontraktowanie ich aktywizacji podmiotom zewnętrznym. Program Pracy zastąpił ponad 20 innych programów aktywizacyjnych, stosowanych wcześniej w Wielkiej Brytanii.

Celem zmian jest lepsze dostosowanie działań do sytuacji konkretnej osoby oraz specyfiki lokalnego rynku pracy, a przez to szybsze przejście z pobierania zasiłków do zatrudnienia, przy dobrym stosunku efektów do kosztów. Wyraźnie zmienia się model finansowania podmiotów zewnętrznych, uzależniając zdecydowaną większość wynagrodzenia od efektów (doprowadzenia do zatrudnienia) i dając niemal całkowitą swobodę w wyborze narzędzi.

2. System zasiłkowy

W Wielkiej Brytanii występują 4 rodzaje zasiłków zastępujących dochód:

- Zasiłek dla poszukujących pracy (ang. Jobseeker's Allowance, JSA) – zasiłek dla osób pracujących poniżej 16h / tydzień, poszukujących pracy
- Zasiłek wspierający zatrudnienie (ang. Employment and Support Allowance, ESA) – zasiłek dla osób bezrobotnych, z ograniczeniami zdrowotnymi w podjęciu pracy (niepełnosprawnych)

- Zasiłek z tytułu niezdolności do pracy (ang. Incapacity Benefit) – został zastąpiony w 2008 roku przez zasiłek wspierający zatrudnienie, ale część osób otrzymuje zasiłek na starych zasadach
- Wsparcie dochodowe (ang. Income Support) dla samotnych rodziców oraz niektórych innych grup

Od 10.2013 planowane jest stopniowe zastąpienie dotychczasowych zasiłków przez 1 zintegrowany – tzw. Universal Credit. Celem zmiany jest uproszczenie systemu zasiłkowego. Będzie on przeznaczony zarówno dla osób bezrobotnych, jak i zatrudnionych, osiągających niskie dochody. Dzięki temu ma się zwiększyć motywacja do podejmowania jakiejkolwiek pracy, nawet niskopłatnej i na krótki czas, gdyż nie będzie to skutkowało utratą wsparcia dochodowego ze strony państwa.

3. Model współpracy między Publicznymi Służbami Zatrudnienia (PSZ), a dostawcami zewnętrznymi.

Istnieje jasny podział zadań między PSZ a dostawcami zewnętrznymi. W początkowym okresie bezrobocia (zazwyczaj przez 9 – 12 miesięcy, zależnie od wieku i profilu bezrobotnego) za działania aktywizacyjne odpowiada JobCentre Plus. Jeśli okażą się one nieskuteczne, osoba poszukująca pracy jest kierowana do Programu Pracy, w ramach którego jej aktywizacja jest zlecana podmiotowi zewnętrznemu.

Organem odpowiedzialnym za zawieranie umów z dostawcami zewnętrznymi w ramach Programu Pracy jest Departament Pracy i Edukacji (DWP). Cały kraj został podzielony na 18 regionów, w każdym z nich został podpisany kontrakt z co najmniej 2 dostawcami. Większość dostawców ma z kolei podpisane kontrakty z wieloma podwykonawcami, specjalizującymi się w aktywizacji różnych grup bezrobotnych. Dostawcami i podwykonawcami mogą być zarówno firmy prywatne (agencje zatrudnienia) jak i organizacje pozarządowe (obecnie zaangażowanych jest ich ponad 300).

W momencie zapisywania bezrobotnego do Programu Pracy ani on, ani jego opiekun z JobCentre Plus nie mają możliwości wyboru dostawcy zewnętrznego. Dostawca jest losowo przypisywany spośród tych, którzy podpisali umowę z DWP w danym regionie.

Takie rozwiązanie nie daje wolności wyboru bezrobotnemu, ale pozwala na porównanie osiągnięć poszczególnych dostawców. Losowy przydział powoduje, że każdy dostawca będzie miał taki sam udział poszczególnych grup bezrobotnych (ograniczenie zjawiska „spijania śmietanki”, czyli przyciągania tylko „łatwo-zatrudnialnych” bezrobotnych), a przez to możliwa będzie ocena ich skuteczności. Od końca 2 roku działania programu planowane jest przesuwanie co roku 5% bezrobotnych do skuteczniejszego dostawcy.

4. Profilowanie bezrobotnych

Przyjęte rozwiązanie zakłada profilowanie osób poszukujących pracy ze względu na 3 czynniki:

- Rodzaj otrzymywanego zasiłku (więcej punkt 1)
- Wiek osoby
- Oddalenie od rynku pracy

W rezultacie osoby poszukujące pracy podzielono na 6 grup. W zależności od przynależności do danej grupy, osoby w różnym momencie przechodzą spod opieki JobCentre Plus do dostawcy zewnętrznego, w ramach Programu Pracy. Przynależność do określonej grupy ma również wpływ na finansowanie dostawcy zewnętrznego - im „trudniej zatrudnialna” jest dana osoba, tym większa opłata za jej przywrócenie do pracy. Taki system ma na celu ograniczenie efektu „spijania śmietanki”, czyli koncentracji wsparcia na osobach, których zatrudnienie jest najłatwiejsze.

Przyjęte rozwiązanie uzależnia więc zakwalifikowanie do Programu Pracy od 2 czynników: przynależności do danej grupy oraz okresu pozostawania bez pracy. Szczegóły prezentuje poniższa tabela:

	Zasiłek	Grupa	Czas od rejestracji w JobCentre Plus	Podstawa skierowania
1	Zasiłek dla osób poszukujących pracy (JSA)	W wieku 18-24	9 miesięcy	Obowiązkowe
2		Powyżej 25 lat	12 miesięcy	Obowiązkowe
3		W szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym byli beneficjenci zasiłku z tytułu niezdolności do pracy	3 miesiące	Obowiązkowe lub dobrowolne, zależnie od okoliczności
4	Zasiłek wspierający zatrudnienie (ESA)	Osoby zakwalifikowane jako zdolne do pracy w przyszłości	Gdy będą bliskie osiągnięcia zdolności do pracy	Obowiązkowe
5		Pozostali	W dowolnym momencie	Dobrowolne
6	Wsparcie dochodowe, Zasiłek z tytułu niezdolności do pracy	Wszyscy	W dowolnym momencie	Dobrowolne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie “The Work Programme”, Department for Work and Pensions, December 2012

FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa
tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471, www.republikanie.org

5. Sekwencja działań w czasie, narzędzia aktywizacyjne

Sekwencja działań w czasie w stosunku do konkretnego bezrobotnego można podzielić na 2 etapy:

- Działania w ramach JobCentre Plus
- Aktywizacja przez zewnętrznego dostawcę w ramach Programu Pracy (po upływie określonego czasu pozostawania bez pracy, zależnie od profilu)

5.1 Aktywizacja w ramach JobCentre Plus

Działania w ramach JobCentre Plus obejmują:

- **Etap wstępny:** rejestracja, przyznanie określonego zasiłku zastępującego dochód, szczegółowy wywiad diagnozujący sytuację bezrobotnego i potrzebne wsparcie, uzgodnienie i podpisanie Planu Działania przez bezrobotnego i jego doradcę z JCP
- **Regularne indywidualne konsultacje** z doradcą (co 2 tygodnie) dotyczące postępów w poszukiwaniu pracy
- **Dodatkowe wsparcie**, zależne od indywidualnych potrzeb i dostępnych możliwości

Rodzaje i dostępność dodatkowego wsparcia zależy od regionu i decyzji lokalnych menedżerów JobCentre Plus, – którzy mogą dostosowywać je do wymagań lokalnego rynku pracy. Poszczególne rodzaje wsparcia mogą być dostępne tylko dla określonych grup poszukujących pracy. Dostępne opcje wsparcia obejmują:

Pomoc młodym bezrobotnym w zdobyciu doświadczenia zawodowego (Work Experience) – udział dobrowolny

Działanie to przeznaczone jest dla młodych bezrobotnych, w wieku 18-24 lat (w niektórych przypadkach również dla osób powyżej 24 roku życia). Dostają one możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego w ramach praktyki zawodowej, trwającej od 2 do 8 tygodni. W tym czasie otrzymują one zasiłek dla bezrobotnych i kontynuują poszukiwanie stałej pracy. JobCentre ponosi w również koszty dojazdu i opieki nad dzieckiem, jeśli jest taka potrzeba.

Akademie pracy dopasowane do specyfiki pracy w danej firmie / branży – udział dobrowolny

Mają one na celu przygotowanie kompetentnych pracowników do pracy w danej branży, oferującej wysoką liczbę etatów na lokalnym rynku pracy. Obejmują 3 elementy:

- Szkolenie przed podjęciem pracy, mające na celu zdobycie kompetencji dostosowanych do pracy w danej firmie / branży
- Praktyczne doświadczenie pracy w firmie – na z góry określony czas
- Gwarantowaną rozmowę kwalifikacyjną

Pomoc w założeniu własnego biznesu – udział dobrowolny

Wsparcie obejmuje pożyczkę na pokrycie kosztów początkowych firmy, zasiłek dla nowego przedsiębiorcy (ang. New Enterprise Allowance) wypłacany przez okres pół roku, oraz wsparcie mentora biznesowego przy pisaniu biznesplanu i pierwszych miesiącach prowadzenia firmy.

Udział w Klubie Pracy - dobrowolny

Kluby Pracy mogą być prowadzone przez różne grupy (lokalne władze, pracowników, NGO), które chcą zaoferować wsparcie poszukującym pracy w ich rejonie. Jest to również forma samopomocy – w ramach klubów pracy bezrobotni dzielą się swoimi umiejętnościami i doświadczeniami z innymi, nawiązują znajomości, wspierają w poszukiwaniu pracy.

Udział w Klubie Przedsiębiorców – dobrowolny

Podobnie jak Kluby Pracy mogą być prowadzone przez różne grupy z lokalnej społeczności. W ich ramach osoby bezrobotne zainteresowane założeniem własnej firmy mogą wymieniać się doświadczeniami z innymi bezrobotnymi, jak również z lokalnymi przedsiębiorcami i doradcami

Praca wolontariacka (program Work Together) – udział dobrowolny

Działanie to zachęca bezrobotnych do pracy wolontariackiej, jako sposobu na zwiększenie swojej atrakcyjności na rynku pracy

Skierowanie do pracy - obowiązkowe

JobCentre Plus może skierować daną osobę na obowiązkowe świadczenie pracy na okres do 4 tygodni, jeśli indywidualny doradca JCP uzna to za użyteczne. Odmowa podjęcia pracy obowiązkowej może skutkować sankcjami.

Wsparcie w ramach JobCentre Plus ogranicza się więc do stosunkowo prostych narzędzi, niewymagających dużych nakładów finansowych.

5.2 Aktywizacja w ramach Programu Pracy

Dostawcy usług aktywizacyjnych w ramach Programu Pracy otrzymali wolną rękę w doborze narzędzi, które mają doprowadzić do zatrudnienia danej osoby, bez narzuconych przez Ministerstwo rozwiązań. Jest to zasadnicza zmiana w stosunku do wcześniejszych rozwiązań, gdzie rodzaje interwencji były narzucone odgórnie.

Dostawca zewnętrzny został jednocześnie zobligowany w umowie z DWP do określenia rodzajów stosowanych przez siebie metod, w tym do określenia minimum usług dostępnych dla każdego uczestnika (bezrobotnego).

Aktywizacja w ramach Programu Pracy trwa 2 lata i jest ściśle uzależniona od rozwiązań przyjętych przez danego dostawcę. W większości przypadków można ją podzielić na kilka etapów:

Etap początkowy

Obejmuje rejestrację klienta u danego dostawcy, przypisanie indywidualnego doradcy, diagnozę potrzeb, wyznaczenie realistycznego celu i opracowanie planu działania.

Wsparcie w znalezieniu pracy

Tu każdy dostawca może wykazać się własnymi rozwiązaniami, dostosowanymi do potrzeb danej osoby. Wsparcie może obejmować m.in. regularne konsultacje z doradcą, szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe, dostęp do ofert pracy, pomoc w przygotowaniu dokumentów rekrutacyjnych, wsparcie motywacyjne w poszukiwaniach itp.

Wsparcie w okresie zatrudnienia

Może obejmować konsultacje z indywidualnym doradcą w zakresie płynnego przejścia od bezrobocia do zatrudnienia, problemów w nowej pracy, organizacji opieki nad dzieckiem, szkoleń potrzebnych do utrzymania zatrudnienia itp.

6 Ochrona uczestników

Aby zagwarantować ochronę interesów osób poszukujących pracy, został wprowadzony proces składania skarg. Każdy dostawca zewnętrzny ma obowiązek wprowadzić odpowiedni proces składania skarg w ramach swojej organizacji. Jeśli uczestnik nie jest zadowolony z rozwiązania swojej kwestii, może odwołać się instytucji arbitrażowej, zakontraktowanej przez DWP. Takie samo prawo ma każdy klient JobCentre Plus. Jeśli arbitraż nie doprowadzi do kompromisu, a dostawca zewnętrzny zostanie określony jako winny, obciążony jest karą 5 000 funtów.

7 Finansowanie systemu

Program Pracy opiera się na zasadzie zapłaty za wyniki. Ma to na celu koncentrację na osiągnięciu konkretnego celu (znalezienia pracy przez bezrobotnego i utrzymanie jej przed możliwie długim okresem), a nie na świadczeniu konkretnych usług. Całe ryzyko zostaje więc przeniesione na dostawcę zewnętrznego. Płatności wypłacane są w 3 etapach:

- **Płatność początkowa** – niewielka opłata za rozpoczęcie pracy z daną osobą. Płatność ta ma zniknąć w ciągu 3 lat od rozpoczęcia programu
- **Opłata za zatrudnienie** – wypłacana, gdy osoba pod opieką danego dostawcy zewnętrznego znajdzie i utrzyma pracę przez okres 6 miesięcy (lub 3 w przypadku osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy)
- **Opłata za trwałość zatrudnienia** – wypłacana za każde 4 kolejne tygodnie utrzymania pracy przez daną osobę, przez okres do 1-2 lat, w zależności od grupy, do której należy dana osoba

Wysokość opłat jest przedmiotem przetargu. Ogólnie ustalone są natomiast maksymalne kwoty, których wysokość uzależniona jest od stopnia trudności w przywróceniu danej osoby do zatrudnienia. Kwota ta wynosi od 3800 funtów (dla młodego bezrobotnego) do 13700 funtów (dla osoby z ograniczoną zdolnością do pracy z powodów zdrowotnych). Płatność początkowa stanowi ok. 10% całej kwoty za aktywizację, opłata za zatrudnienie – 30%, opłata za trwałość zatrudnienia – 60%, choć proporcje te zmieniają się dla poszczególnych grup.

8 Skuteczność

Ocena skuteczności Programu Pracy (tak jak wszystkich innych programów aktywizacji bezrobotnych) jest trudna – o ile bowiem łatwo zebrać dane na temat tego, ile % uczestników programu znalazło stałą pracę, o tyle trudno oszacować, ile % by ją znalazło, gdyby nie uczestniczyły one w programie. Rozwiązaniem byłby losowy podział osób kwalifikujących się do programu na 2 grupy, z których jedna korzystałaby z wsparcia w ramach Programu Pracy, a druga szukała pracy na własną rękę. Powszechność uczestnictwa w Programie Pracy powoduje jednak, że takie podejście jest niemożliwe (jest też dyskusyjne z powodów etycznych).

Twórcy Programu Pracy określili minimalny poziom skuteczności MPL (ang. Minimum Performance Level) na podstawie wskaźnika określającego relację osób, które znalazły trwałe zatrudnienie w danym roku, do liczby osób, które zostały w danym roku zakwalifikowane do programu. Współczynnik ten jest jednak mało miarodajny, ponieważ program trwa 2 lata, niekoniecznie osoby, które w danym roku znalazły trwałą pracę (min. 6 miesięcy) są tymi, które zostały w tym samym roku przyjęte do programu. Cele MPL dla Programu Pracy zostały określone jako 10% powyżej poziomu bazowego, który zostałyby osiągnięty, gdyby poszukujący pracy nie brali udziału w programie. Poziom bazowy został określony na podstawie dostępnych danych historycznych sprzed wprowadzenia Programu Pracy.

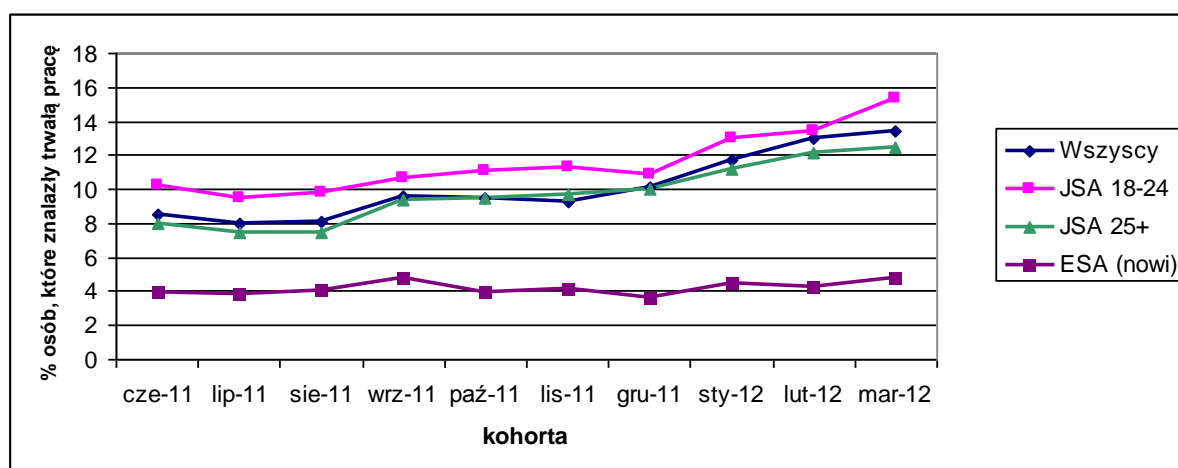
Poniższa tabela prezentuje cele MPL określone oddzielnie dla 3 największych grup uczestników Programu Pracy: otrzymujących zasiłek dla poszukujących pracy (JSA) w wieku 18-24 lata, otrzymujących JSA w wieku powyżej 25 lat, oraz nowych świadczeniobiorców otrzymujących zasiłek wspierający zatrudnienie (ESA).

	JSA 18-24	JSA 25+	ESA (nowi)
Cel	33%	27,5%	16,5%
Rezultat w 2 roku Programu Pracy	31,9%	27,3%	5,3%
Liczba dostawców zewnętrznych, która osiągnęła cel w 2 roku	18	18	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: "Work Programme statistical summary June 2013, Department for Work and Pensions, June 2013

Jak widać z powyższej tabeli, cele programu nie zostały osiągnięte dla żadnej z grup w drugim roku działania programu (w pierwszym również), ale w przypadku otrzymujących JSA (zarówno młodych, w wieku 18-24 lata, jak i starszych), różnica jest minimalna. Znacznie gorzej wygląda sytuacja w przypadku niepełnosprawnych, otrzymujących ESA – tu różnica wynosi ponad 10 p.p., i można wnioskować, że program nie przynosi zakładanych rezultatów dla tej grupy. Analizując efekty poszczególnych dostawców zewnętrznych, można zauważyć, że 18 na 40 osiąga cel dla grup JSA 18-24 i JSA 25+.

Znacznie bardziej miarodajnym wskaźnikiem skuteczności Programu Pracy jest % osób, za które w ciągu pierwszych 12 lub 24 miesięcy od rozpoczęcia przez nich udziału w programie dostawca otrzymał opłatę za zatrudnienie (czyli znalazły one trwałą pracę). Współczynnik ten jest obliczany dla poszczególnych kohort, czyli grup które rozpoczęły program w danym miesiącu. Dane za 12 miesięcy prezentuje wykres poniżej:



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: "Work Programme statistical summary June 2013, Department for Work and Pensions, June 2013

Widać, że rośnie skuteczność programu wraz z napływem kolejnych kohort do programu – dla kohorty z czerwca 2011 było to średnio 8,5%, dla tej z marca 2012 – już 13,4%. Wciąż jednak oznacza to, że w ciągu 12 miesięcy udziału w programie tylko 1 na 8 uczestników znalazł trwałe zatrudnienie i przepracował pod rząd co najmniej 6 miesięcy (w niektórych przypadkach – 3 miesiące).

Nieco bardziej optymistycznie wyglądają dane dla dłuższego okresu udziału w Programie Pracy – po 21 miesiącach 20,4% uczestników (1 na 5) znalazło trwałe zatrudnienie. Pierwsze dane o skuteczności całego programu (24 miesiące) będą dostępne we wrześniu 2013, za okres 06.2011-06.2013.

9 Źródła

“The Work Programme”, Department for Work and Pensions, December 2012

“The Work Programme: The First Year”, Department for Work and Pensions, November 2012

“Back to work support from Jobcentre Plus”, Work and Pensions, November 2011

“The Jobcentre Plus Offer. Findings from the first year of the evaluation”, Department for Work and Pensions, November 2012

“Government policy on Universal Credit: an introduction”, Department for Work and Pensions, August 2013

M.Proppé, P.Darski, „Nowe podejście do aktywizacji osób bezrobotnych. Doświadczenia polskie i międzynarodowe.”, raport KPMG 2013

“Minimum service delivery standards for Work Programme providers”, Department for Work and Pensions, April 2013

“Review of Work Programme Minimum Performance Level”, Department for Work and Pensions, June 2013

“Work Programme statistical summary June 2013, Department for Work and Pensions, June 2013

<https://www.gov.uk/government/policies/helping-people-to-find-and-stay-in-work>