Bezrobocie i bezrobotni – pomoc społeczna – urzędy pracy

Raport wstępny

Raport przygotowany w ramach projektu „Modelowy system na rzecz integracji społecznej”

Warszawa, lipiec 2011 r.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Projekt „Modelowy System na rzecz integracji społecznej” współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Wstęp

Cel raportu. Raport ma przedstawić działania instytucji: pomocy społecznej i urzędów pracy wobec osób bezrobotnych, uwzględniając istniejący stan prawny, organizacyjny i funkcjonalny z wybranymi elementami skuteczności.

Metody. Raport ma skonsumować istniejące (dość bogate i różnorodne) analizy, wyniki badań, ekspertyzy i dane statystyczne na temat bezrobocia i bezrobotnych w Polsce.

Uzasadnienie. Różnorodność zasobów zmusza do opracowania dość szczegółowego planu prezentacji istniejących zasobów merytorycznych. Istnieje konieczność nie tylko ich problemowego uporządkowania, ale i dokonania selekcji z punktu widzenia istoty projektu *Modelowy system na rzecz integracji społecznej.* Selekcja ta podporządkowana powinna być opracowaniu modelu optymalizującego współdziałanie pomocy społecznej i urzędów pracy różnych szczebli z wykorzystaniem ngo'osów. Model ten podporządkowany ma być skutecznemu wsparciu bezrobotnych i pomocy im mimo różnorodnego okresu bycia bez pracy w znalezieniu jej a także ograniczeniu psychospołecznych skutków bezrobocia w kontekście własnej osoby, rodziny i społeczności lokalnej.

Plan raportu. Raport składa się z pięciu części.

- Część pierwsza, prezentuje problem bezrobocia, jego charakterystykę ekonomiczno-społeczną, uwarunkowania oraz definicje pojęć związanych z tym obszarem.
- Część druga, prezentuje kontentuje i analizuje aspekt prawny tego zagadnienia również i z punktu widzenia pomocy społecznej, a szerzej polityki społecznej.
- Część trzecia, prezentuje wyniki badań dotyczących urzędów pracy jako instytucji powołanych do działań związanych zarówno z samymi bezrobotnymi jak i tych, które przeciwdziałają bezrobociu.
- Część czwarta omawia instytucje pomocy społecznej w relacji do bezrobotnych.
- Część piata, prezentuje współpracę pomiędzy sektorem publicznym a sektorem pozarządowym w ramach świadczenia usług w Niemczech.

dr Joanna Staręga-Piasek

Niektóre instytucje polityki społecznej wobec problemu bezrobocia i bezrobotnych

Od czasu rozpoczęcia przez Polskę procesu akcesji do Wspólnoty Europejskiej a potem już po wstąpieniu do UE zaczął następować powoli (niestety) przegląd różnych instytucji polityki społecznej, ocena ich skuteczności a przynajmniej monitorowania ich funkcjonowania.

Również badacze, praktycy i politycy przyglądają się komponentom ładu społecznego i przyjętym wartościom, ich związkom z funkcjonowaniem różnych instytucji polityki społecznej. Dość jasne wyzwania i zobowiązania sformułowane zostały w ramach Strategii Lizbońskiej. W języku polityki społecznej pojawiły się pojęcia m.in. strategii społecznej, aktywnej integracji, ale również i kapitału społecznego, spójności społecznej.

Wszystkie te pojęcia, ale szczególnie dwa ostatnie, ich analiza i operacjonalizacja wydają się być przydatne dla naszych dalszych rozważań.

W projekcie badawczym Modelowy system na rzecz integracji społecznej przyjęto założenie że w Polsce nie istnieje system współpracy pomiędzy publicznymi instytucjami pomocy społecznej i rynku pracy a organizacjami pozarządowymi. Brak takiego systemu negatywnie wpływa na poziom i kompleksowość oferowanej pomocy dla osób bezrobotnych. Współpraca pomiędzy wymienionymi instytucjami często ogranicza się do krótkotrwałych przykładowych działań.

Ogólnym celem projektu jest wzmocnienie owych instytucji poprzez budowę jednolitego systemu.

Cel ten będzie realizowany poprzez wypracowanie innowacyjnego modelu współpracy pomiędzy instytucjami pomocy społecznej, rynku pracy i organizacjami pozarządowymi, który opierałby się na wspólnym standardzie świadczonych usług społecznych. Innowacyjność modelu polega na pełnieniu przez instytucje publiczne roli głównie administratora środków i weryfikatora przyjętych założeń, natomiast organizacje pozarządowe stanowiłby podmioty wykonawcze, zgodnie z ich specyfikacją działania. Wypracowany model współpracy wykorzystywałby doświadczenia niemieckie. Działania podejmowane w projekcie uwzględniają również zaprojektowanie rekomendacji prawnych niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania opracowanego systemu.

Szczególnego znaczenia przy budowie modelu nabiera problematyka spójności, ale spostrzegana w kontekście decentralizacji. Pada, więc pytanie: czy decentralizacja sprzyja, stymuluje czy utrudnia politykę spójności i jej realizację?.

Stanisława Golinowska[1] powołując się na Komitet ds. Spójności Społecznej przy Radzie Europejskiej, przywołuję cztery zasady na których opiera się polityka spójności społecznej:

- sprawiedliwość wraz z jednakowym dostępem do istniejących i tworzonych zasobów,
- poszanowanie indywidualnej i zbiorowej godności z respektowaniem odmienności ludzi,
- uczestnictwo w życiu społecznym i udział w odpowiedzialności,
- wolność i respektowanie indywidualnego dążenia do spełniania celów osobistego rozwoju.

Wydaje się, że te cztery zasady tak, czy nieco inaczej sformułowane, ukierunkowują podstawowy problem i pytanie postawione w ramach projektu, co i jak trzeba zrobić, żeby instytucje lokalne współpracowały ze sobą a pobudzona aktywność indywidualna bezrobotnych była elementem partnerstwa z tymi instytucjami.

Inaczej mówiąc, aby bezrobotny, urząd pracy, ośrodek pomocy społecznej i organizacja pozarządowa stanowiły aktywny „kwadrat", w obrębie, którego wspomnianej wyżej zasady spójności społecznej określałby czy wyznaczałby sposoby, techniki i metody działania.

Wierzchołki kwadratu stanowią:

- Ośrodki pomocy społecznej, stymulujące aktywność bezrobotnych, dzięki skutecznej pracy socjalnej, uruchamiającej tkwiące w danej osobie potencjalne możliwości i pobudzając równocześnie potrzeby podstawowe – bytowe, i wyższe – np. samorealizację i rozwój.;
- Urzędy pracy oferujące dostęp do usług począwszy od oferty pracy, przekwalifikowań, do prac społecznie użytecznych i skierowań do różnych form zatrudnienia subsydiowanego;
- Organizacje pozarządowe zachęcające i umożliwiające uczestnictwo w życiu społecznym, wpływ na środowisko lokalne i otoczenie, chroniące przed wykluczeniem;
- Bezrobotni, których owo bezrobocie starają się traktować instytucjonalnie, szukając sposobów aktywnej integracji (zgodnie z unijnymi wartościami).

Aktywny kwadrat określa pole, na którym toczy się gra o lokalną spójność społeczną, o rozwój kapitału społecznego, przeciwko długotrwałemu bezrobociu, dezintegracji i patologii społecznej.

[1] St.Golinowska: *O spójności i kapitale społecznym*, Polityka Społeczna nr 5-6, Warszawa 2011 r.

W prezentowanym raporcie wyjściowym omówione są rozwiązania prawne i organizacyjne, których celem jest pomoc bezrobotnym, przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu oraz próba oceny skuteczności podejmowanych działań przez lokalne instytucje rynku pracy i pomocy społecznej.

Raport składa się z pięciu zasadniczych części.

Część pierwsza, *Bezrobocie i bezrobotni,* w której Autor podejmuje próbę przedstawienia społecznego problemu, jakim jest bezrobocie, dokonując jego charakterystyki oraz omawia ewolucje definicyjne, które pośrednio pokazują jak na przestrzeni blisko 20 lat zmieniał się stosunek do bezrobocia i instrumenty przy pomocy, których radzono sobie z tym zjawiskiem o szerokich implikacjach społecznych. Charakteryzując zjawisko bezrobocia trzeba mieć świadomość, że jest ono na trwale umiejscowione na mapie problemów społecznych. Wahaniom będą polegać jego nasilenie-od kilku do kilkunastu procent bezrobotnych. Tak, więc prawo i instytucje, które mają za zadanie reagować na to zjawisko muszą być budowane i organizowane na trwale, opierać się na mocnych fundamentach teoretycznych, wykorzystywać doświadczenie innych krajów (por. część piąta Raportu). Różnorodność instrumentów musi wynikać z faktu, iż bezrobotni stanowią zróżnicowaną wewnętrznie kategorię społeczną. Decentralizacja w Polsce odbywała się, jeśli chodzi o urzędy pracy z kilkuletnim opóźnieniem. Powstała, więc szansa lepszego przygotowania się do tego procesu. Szczególnie istotne jest to, ze względu na lokalne zróżnicowanie wymiarów i charakteru bezrobocia, jak również odmienny rynek pracy nie tylko w poszczególnych województwach, ale i powiatach. Lokalne urzędy pracy stanęły przed poważnym wyzwaniem przygotowania się także do działań związanych z zapobieganiem bezrobociu.

Ten wymiar lokalny, jego diagnoza i adekwatne do niej narzędzia zwiększają szanse, a nawet więcej, dają szanse na aktywną twórczą odpowiedź i kreację wspomnianej wcześniej spójności społecznej i jej zasad.

Raport wstępny nie tylko charakteryzuje bezrobocie, jako zjawisko, ale też część trzecia i czwarta poświęcona jest przeglądowi dwóch instytucji istotnych dla projektu. Pierwsza z nich to urzędy pracy wszystkich szczebli. Omówione są ich funkcje, zadania i system organizacyjny. Druga natomiast to pomoc społeczna. Z obu tych części wynika obraz nikłej współpracy między nimi, a co więcej, brak jest w obecnie funkcjonującym systemie prawno- organizacyjno- funkcjonalnym punktów stycznych. Można śmiało postawić tezę, że pomoc społeczna „lepiej się czuje" w strukturach samorządowych, natomiast na urzędach pracy ciąży wieloletni okres, w którym stanowiły administrację urzędniczą.

Druga część raportu poświęcona jest omówieniom stanu prawnego i sytuacji bezrobotnych w Polsce. Z tego rozdziału wynika, iż rozwiązania prawne nie stymulują współdziałania obu

wspomnianych instytucji, a często nowelizowane prawo, z jednej strony dostosowuje się do zmieniającej się sytuacji społecznej, ekonomicznej, a w konsekwencji i stanu bezrobocia oraz charakteru bezrobotnych, z drugiej zaś stwarza poczucie bezsilności zarówno dla samych instytucji, zatrudnionego personelu, jak i osób korzystających z ich usług.

Z obu, trzeciej i czwartej części wynika z jednej strony znaczna odległość między tymi instytucjami, z drugiej zaś konieczność bliskiego współdziałania dla podniesienia efektywności obu.

Raport przygotowany został przez ekspertów na wtórnych materiałach. Miał być w miarę ujednoliconym punktem startu przy dalszych pracach wynikających z projektu. Ma być również swoistym uzasadnieniem pośrednim dla szczegółowej metodologii zastosowanej w projekcie. Celem projektu nie są, bowiem poszukiwania służące diagnozie, są natomiast poszukiwania stymulatorów kooperacji między instytucjami przy współudziale organizacji pozarządowych i bezrobotnych. Wspomniano o tym wyżej, mówiąc o „aktywnym kwadracie". „Aktywny kwadrat" może być również opisywany w kontekście dyskusji, a także wieloznaczności pojęcia kapitał społeczny. Nie wdając się w szczegółowe dyskusje i analizy, nie jest to, bowiem naszych rozważań, zaznaczyć jednak warto także, że procesy czy pojęcia „krążące" wokół kapitału społecznego, jak zaufanie (w tym do instytucji), otwartość społeczna, obywatelskość, więź społeczna, sieci kontaktów, aktywność, wypełniać mogą „aktywny kwadrat", wzmacniając kapitał społeczny i podnosząc tym samym efektywność instytucji lokalnych.

Ostatnia piąta część ma odmienny charakter. Jest zatytułowany *Współpraca pomiędzy sektorem publicznym a sektorem pozarządowym w ramach świadczenia usług społecznych w Niemczech.* Autorzy prezentują prawne i organizacyjne sposobów rozwiązywania problemu bezrobocia w Niemczech. Rozdział ten został zaprezentowany z racji międzynarodowego – niemieckiego komponentu w projekcie. Przykład niemiecki jest o tyle istotny dla projektu, że miejsce, rola, funkcje, sposób finansowania organizacji pozarządowych zasługuje na szczególną uwagę i może stanowić wart do naśladowania przykład, a co najważniejsze być przedmiotem dokładnej analizy.

Każdy z pierwszych czterech rozdziałów zakończony jest autorskimi rekomendacjami, które mają zarówno usprawnić istniejący system, zmienić przepisy, jak i podnieść efektywność instytucji samorządowych – ośrodków pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy. Ponieważ rekomendacje mają autorski charakter i wynikają z obszarów, którymi autor się zajmował, mimo pewnych powtórzeń zostały one utrzymane, wzmacniając tym samym sugerowane zmiany i innowacje.

dr Bartłomiej Rokicki

Bezrobocie i bezrobotni

Problematyka związana z kwestią bezrobocia jest jednym z najbardziej istotnych zagadnień będących przedmiotem polityki społecznej państwa. Wynika to zarówno z problemów, jakie związane są z samym bezrobociem, jak i tych, które mogą być pochodną jego występowania (np. dezaktywacja zawodowa, czy marginalizacja społeczna).

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie kompleksowego przeglądu najważniejszych kwestii związanych z bezrobociem w Polsce. Przegląd ten rozpocznie krótkie omówienie istniejących definicji bezrobocia, zarówno z punktu widzenia teorii ekonomicznej, jak i przepisów prawa. Następnie przeanalizowane zostaną konsekwencje występowania bezrobocia w krótkim i długim okresie z punktu widzenia polityki społecznej i gospodarczej. Kolejna część opracowania to przegląd danych statystycznych pokazujących bezrobocie w różnych przekrojach oraz jego ewolucję w ostatnim dziesięcioleciu.

Przegląd ten pozwoli m.in. zweryfikować tezę mówiącą o tym, iż bezrobocie w Polsce jest trwałym problemem społecznym, który może negatywnie wpływać na rozwój społeczno-gospodarczy kraju.

Na koniec dokonana zostanie weryfikacja skuteczności działań mających za cel walkę z problemem bezrobocia w Polsce, oparta na krytycznej analizie wybranych badań empirycznych. W części tej przeprowadzona będzie również krótka dyskusja dotycząca efektywności polskiego systemu zabezpieczenia społecznego na tle systemów funkcjonujących w Europie.

1. Rodzaje bezrobocia

Problematyka bezrobocia na trwałe stała się przedmiotem uwagi ekonomistów w efekcie wielkiego kryzysu z lat 30. ubiegłego wieku, kiedy to w krótkim czasie stopa bezrobocia w większości krajów uprzemysłowionych wzrosła do poziomu przekraczającego 20%. Fakt ten spowodował, iż po obu stronach oceanu zaczęły powstawać modele teoretyczne, których celem było znalezienie odpowiedzi na przyczyny występowania bezrobocia oraz sposoby skutecznej z nim

walki[2]. W chwili obecnej, z punktu widzenia przyczyn powstawania, ekonomiści wyróżniają 4 rodzaje bezrobocia:

- bezrobocie frykcyjne – niemożliwy do obniżenia, minimalny poziom bezrobocia występujący w każdej gospodarce;
- bezrobocie strukturalne – związane ze zmianami, jakie zachodzą w gospodarce, których efektem jest niedopasowanie siły roboczej do potrzeb pracodawców;
- bezrobocie klasyczne – będące efektem umyślnego utrzymywania płacy realnej powyżej poziomu wyznaczanego przez przecięcie się krzywych podaży i popytu na pracę;
- bezrobocie keynesowskie (cykliczne, koniunkturalne) – występujące w efekcie zmniejszenia się popytu globalnego i wolnego dostosowania się płac i cen do nowej sytuacji.

Na podstawie powyższej klasyfikacji, możliwe jest również wyróżnienie 2 głównych typów bezrobocia, z punktu widzenia „postawy" pracownika. Z jednej strony, mówić można o bezrobociu dobrowolnym (naturalnym), do którego zaliczamy bezrobocie frykcyjne, strukturalne i klasyczne, z drugiej zaś, o bezrobociu przymusowym, którego przykładem jest bezrobocie koniunkturalne.

Powyższe definicje nie wyczerpują bynajmniej listy możliwych rodzajów bezrobocia, które może być zróżnicowane z punktu widzenia czasu trwania (przejściowe i długotrwałe) czy też danych dostępnych w statystyce publicznej. W tym drugim wypadku, na szczególną uwagę zasługuje bezrobocie ukryte (niewidoczne w powszechnie dostępnych danych statystycznych) oraz podział na bezrobocie rejestrowane (dane na jego temat pochodzą z urzędów pracy) i ekonomiczne (szacowane na podstawie Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności). Różnice w poziomie poszczególnych typów bezrobocia pokazane zostaną w części poświęconej przeglądowi danych statystycznych. Tam również dokonana zostanie interpretacja wyników, z punktu widzenia wpływu poszczególnych rodzajów bezrobocia na sytuację społeczno-ekonomiczną.

Ekonomiczne definicje bezrobocia nie są bynajmniej tymi, które koniecznie muszą odgrywać najważniejszą rolę w polityce społecznej. W wypadku tej ostatniej dużo istotniejsze są definicje bezrobocia zapisane w aktach prawnych, które regulują sposób jej prowadzenia. Paradoksalnie, przepisy te mogą również w znacznej mierze kreować samo bezrobocie, o czym szerzej mowa będzie w dalszej części opracowania.

Definicja bezrobotnego istniejąca w polskim prawodawstwie ulegała stopniowej ewolucji od początku lat 90. I tak, w ustawie z dn. 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, jako

[2] Za pierwszy z nich uznać należy zapewne model Keynesa, który na trwałe trafił do kanonu teorii ekonomicznej.

bezrobotnego uznaje się osobę zdolną do pracy i gotową do jej podjęcia w ramach stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, pozostającą bez pracy i nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem szkół wieczorowych i zaocznych, o ile podjęła naukę w szkole wieczorowej lub zaocznej w okresie zatrudnienia, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zamieszkania rejonowym urzędzie pracy.

Definicja bezrobotnego została znacznie uszczegółowiona na mocy ustawy z dn. 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. W przepisach tej ustawy, bezrobotnym jest osoba, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2^3, niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie, z zastrzeżeniem lit. g), nieucząca się w szkole w systemie dziennym, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) rejonowym urzędzie pracy.

Natomiast zgodnie z ustawą z dn. 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, bezrobotnego zdefiniowano jako osobę[4], o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1 i 2^5 lit.a-g lub lit. i, j, l, lub cudzoziemca – członka rodziny obywatela polskiego, niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej, albo jeżeli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły, lub w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli:

a) ukończyła 18 lat,
b) nie ukończyła 60 lat – kobieta lub 65 lat – mężczyzna,
c) nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia

[3] Odnosi się to do obywateli polskich zamieszkałych w Polsce oraz cudzoziemców przebywających na terytorium RP i posiadających kartę stałego pobytu lub status uchodźcy.

[4] Stan obecny, po ostatniej zmianie na mocy ustawy z dn. 16 grudnia 2010 r.

[5] Gdzie w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy rozszerzono listę cudzoziemców uprawnionych do otrzymania statusu bezrobotnego ze względu na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego,

d) nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dn. 23 kwietnia1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.), o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe,

e) nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek, lub domownik w takim gospodarstwie,

f) nie złożyła wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej albo po złożeniu wniosku o wpis:

– zgłosiła do ewidencji działalności gospodarczej wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo

– nie upłynął jeszcze okres do, określonego we wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, dnia podjęcia działalności gospodarczej,

g) nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem kary pozbawienia wolności odbywanej poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego,

h) nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych,

i) nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego,

j) nie pobiera, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenia pielęgnacyjnego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania,

k) nie pobiera po ustaniu zatrudnienia świadczenia szkoleniowego, o którym mowa w art. 70 ust. 6,

l) nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

Co istotne, w ustawie z 2004 r. po raz pierwszy pojawiają się także dodatkowe definicje bezrobotnych:

a) bezrobotnego do 25. roku życia – oznacza bezrobotnego, który do dnia zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy nie ukończył 25. roku życia;
b) bezrobotnego powyżej 50. roku życia – oznacza bezrobotnego, który w dniu zastosowania wobec niego usług lub instrumentów rynku pracy ukończył co najmniej 50. rok życia;
c) bezrobotnego długotrwale – oznacza bezrobotnego pozostającego w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w ciągu ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych;
d) bezrobotnego bez kwalifikacji zawodowych – oznacza to bezrobotnego nieposiadającego kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonego dyplomem, świadectwem, zaświadczeniem instytucji szkoleniowej lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu.

Jak widać z powyższego, prawne definicje bezrobotnego nie mają zbyt wiele wspólnego z definicjami ekonomicznymi, poza wspólnym mianownikiem, jakim jest brak posiadania zatrudnienia oraz chęć jego uzyskania. W kolejnej części opracowania omówione zatem będą konsekwencje występowania bezrobocia w krótkim i długim okresie, z punktu widzenia procesów ekonomicznych oraz polityki społecznej i gospodarczej państwa.

2. Konsekwencje występowania bezrobocia w krótkim i długim okresie

Kwestie związane z przyczynami i konsekwencjami występowania bezrobocia są przedmiotem licznych opracowań ekonomistów. Stąd też zwykle najczęściej mówi się o ekonomicznych kosztach związanych z bezrobociem. Wśród nich wymienić można m.in. spadek dochodów fiskalnych i wzrost wydatków budżetu państwa, proces dezaktywizacji zawodowej, migracje czy wzrost zróżnicowania dochodu w społeczeństwie. W rzeczywistości wymiar ekonomiczny bezrobocia jest jednak tylko jednym z kilku możliwych, zaś w literaturze przedmiotu o kosztach bezrobocia mówi się zarówno w wymiarze ekonomicznym, społecznym, psychologicznym czy politycznym (patrz: np. Szałkowski, 1992).

Kalkulacja kosztów związanych z występowaniem bezrobocia zwykle dokonywana jest w odniesieniu do podmiotu ponoszącego te koszty. Z tego punktu widzenia można mówić o kosztach fiskalnych, indywidualnych i społecznych. Koszty te mogą się od siebie różnić znacząco, przy czym istotne jest tutaj rozróżnienie na krótki i długi okres. Poniżej przedstawione

jest omówienie różnych rodzajów kosztów oraz ich znaczenie z punktu widzenia poszczególnych rodzajów podmiotów.

a) Koszty fiskalne

Koszty fiskalne będące pochodną występowania bezrobocia stanowią sumę wartości utraconych wpływów podatkowych, jak i zwiększonych wydatków budżetowych. W przypadku tych pierwszych chodzi zarówno o zmniejszone wpływy z podatków bezpośrednich, jak i pośrednich. Utrata zatrudnienia oznacza bowiem spadek dochodów osoby bezrobotnej, co bezpośrednio powoduje obniżenie kontrybucji z tytułu PIT. Pośrednio powinno to jednak spowodować również spadek popytu i tym samym obniżenie wpływów z VAT, czy akcyzy. Wreszcie, w średnim okresie spadek popytu może wpłynąć się na globalny spadek produkcji, co w konsekwencji dodatkowo dotknęłoby finanse publiczne, ze względu na spadek wpływów z CIT, czy innych form opodatkowania działalności gospodarczej.

Warto zauważyć, że utrzymywanie się wysokiego poziomu bezrobocia w dłuższym okresie może spowodować dodatkowe straty z punktu widzenia fiskusa. Straty te będą spowodowane odpływem siły roboczej z terenów dotkniętych bezrobociem, co oznacza wystąpienie zarówno migracji za granicę, jak i pomiędzy poszczególnymi regionami kraju[6]. Odpływ siły roboczej za granicę to spadek wpływów podatkowych, zarówno bezpośrednich (z tytułu PIT), jak i pośrednich ze względu na spadek popytu i produkcji. Kolejna strata to pochodna dezaktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, która ponownie spowodować musi spadek wpływów podatkowych[7].

Jak zaznaczono powyżej, bezrobocie generuje również koszty związane z wyższymi wydatkami budżetowymi. W krótkim czasie są one związane przede wszystkim z wypłatą zasiłków dla bezrobotnych, które z makroekonomicznego punktu widzenia pełnią rolę automatycznych stabilizatorów. Te ostatnie zaś minimalizują globalny spadek popytu spowodowany obniżeniem się dochodów osób bezrobotnych[8]. W dłuższym okresie brak konieczności wypłacania zasiłków z tytułu bezrobocia (są one wypłacane krótkookresowo) nie oznacza bynajmniej mniejszych wydatków publicznych – znaczna część długotrwale bezrobotnych może bowiem ubiegać się o zasiłki z opieki społecznej. Co więcej, długotrwałe bezrobocie może skutkować wzrostem

[6] Znaczenie bezrobocia jako determinanty procesów migracyjnych potwierdzają liczne prace empiryczne (patrz: np. Mansoor i Quillin, 2007).

[7] Znaczenie bezrobocia jako determinanty dezaktywizacji zawodowej pokazują wyniki badań empirycznych (patrz: np. ERKON, 2010).

[8] Zgodnie z wynikami badań empirycznych wydatki konsumpcyjne stanowią ok. 2/3 globalnego popytu w krajach rozwiniętych.

przestępczości czy pogorszeniem się sytuacji zdrowotnej – to z kolei w konsekwencji musi skutkować wzrostem wydatków państwa na działalność wymiaru sprawiedliwości, czy służbę zdrowia. Wreszcie, utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia w wybranych regionach kraju, może powodować konieczność zwiększonych nakładów finansowych na działania w polityce regionalnej.

Koszty fiskalne związane z występowaniem bezrobocia negatywnie wpływać będą na stan finansów publicznych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy może być potrzeba obniżenia wydatków publicznych, np. na badania i rozwój czy edukację. To z kolei w dłuższym czasie negatywnie musi wpłynąć na poziom wzrostu gospodarczego kraju i relatywny spadek przyszłych dochodów podatkowych. A zatem w skali makro, koszty fiskalne bezrobocia generowane przez wyższe wydatki budżetowe mogą w długim okresie być znacznie większe niż te, które są bezpośrednio związane są z jego występowaniem w krótkim okresie. W tym kontekście należałoby je postawić w jednym rzędzie z tymi będącymi wynikiem migracji zagranicznych czy dezaktywizacji zawodowej.

b) Koszty indywidualne

Indywidualne koszty bezrobocia związane są bezpośrednio ze utratą dobrobytu osoby pozostającej bez pracy. Dobrobyt nie ogranicza się tutaj bynajmniej do kwestii czysto ekonomicznych, ale również do tych związanych ze sferą psychiczną. Jak pokazują bowiem badania empiryczne status bezrobotnego jest jednym z najważniejszych powodów wymienianych jako przyczyny bycia nieszczęśliwym. Co więcej, pozapieniężne efekty bezrobocia mogą być silniejsze niż efekty będące bezpośrednią konsekwencją utraty dochodu (patrz: np. Clark i Oswald, 1994; Blanchflower, 1996). Jak pokazują Winkelmann i Winkelmann (1998), w odróżnieniu od innych możliwych niekorzystnych wydarzeń, poczucie szczęścia wydaje się niemożliwe do osiągnięcia w wypadku osób bezrobotnych. Jest oczywiste, iż wpływ bezrobocia na dobrobyt zależy od wielu czynników związanych z indywidualnym, rodzinnym i społecznym otoczeniem bezrobotnego. Spadek dochodu z pracy może być, bowiem mniej dotkliwy w wypadku posiadaniu alternatywnych źródeł dochodu (np. dochodów kapitałowych). Pozapieniężne efekty bezrobocia, takie jak stres czy depresja, mogą być z kolei redukowane dzięki korzystnemu oddziaływaniu rodziny, czy najbliższego otoczenia. Zarazem Ahn i inni (2005) przekonują, iż status bezrobotnego może mieć pewne zalety, do których zaliczyć należy przede wszystkim możliwość przeznaczenia większej ilości czasu na działania związane z edukacją, wysiłkiem fizycznym, obowiązkami domowymi czy odpoczynkiem. Wśród psychologicznych kosztów bezrobocia wyróżnić należy w szczególności, takie jak utrata tożsamości czy niska autoocena. Co ciekawe, niektórzy autorzy przekonują, iż uwzględnienie w funkcji użyteczności, takich zmiennych, jak tożsamość czy

autoocena pozwala na wyjaśnienie wielu kwestii, które nie mogą być wyjaśnione w standardowym podejściu ekonomicznym (patrz: np. Akerlof i Kranton, 2000). W wypadku bezrobocia, spadek samooceny czy zmiany tożsamości wpływać będą zatem na obniżenie poziomu zadowolenia z życia. Podobny efekt będą mieć stres, czy depresja będące pochodną utraty zatrudnienia.

W powyższym kontekście interesujące wydają się wyniki badania Ahn et al. (2004) dla 14 krajów Unii Europejskiej, które pokazują, iż czas pozostawania bez pracy ma mały lub żaden wpływ na ogólny poziom zadowolenia. Oznacza to, iż bezrobocie ma długotrwały, negatywny wpływ na psychikę jednostki, niezależnie od tego czy jest ono krótko, czy długotrwałe. Omawiane badanie pokazuje również, iż dobrobytowe konsekwencje bezrobocia mogą się znacząco różnić pomiędzy krajami. Różnice wydają się być wynikiem odmiennych regulacji obowiązujących na rynku pracy, w tym polityk związanych z walką z bezrobociem.

W wypadku kosztów ekonomicznych, spadek bieżącego dochodu jest tylko jednym z wielu, niekoniecznie najważniejszych konsekwencji bezrobocia. W dłuższym okresie dużo istotniejszy wpływ na jednostkę może mieć deprecjacja kapitału ludzkiego w okresie pozostawania poza zatrudnieniem. Szczególnie istotne i niekorzystne wydają się być konsekwencje bezrobocia w wypadku absolwentów. Mroz i Savage (2006) na podstawie wyników badań empirycznych przeprowadzonych na danych dla Stanów Zjednoczonych pokazują, iż przymusowe bezrobocie w młodym wieku prowadzi do nieoptymalnych inwestycji w kapitał ludzki młodych ludzi w krótkim okresie. W efekcie, pomimo występowania efektu *catching-up* osoby, które doświadczyły bezrobocia za młodu będą odczuwać jego konsekwencje nie tylko w krótkim, ale również w długim okresie (chociażby ze względu na niższy poziom aktywności zawodowej, czy niższe wynagrodzenia otrzymywane w przyszłości). Wyniki badania empirycznego są tutaj zgodne z przewidywaniami teoretycznymi (patrz: np. Ben-Porath, 1967 czy Blinder i Weiss, 1976). W badaniu dla krajów Unii Europejskiej, Ekert-Jaffé i Terraz (2011) wskazują również, że podobnie jak w wypadku kosztów psychologicznych, konsekwencje dochodowe bezrobocia mogą być różne w różnych krajach. Zwykle jednak negatywny wpływ na płace osób wychodzących z bezrobocia jest większy w wypadku mężczyzn niż kobiet oraz tam, gdzie mamy do czynienia z bardziej elastycznym rynkiem pracy. Temat ten podjęty zostanie jeszcze szerzej w ostatniej części niniejszego opracowania.

c) Koszty społeczne

Koszty fiskalne i indywidualne nie są jedynymi związanymi z występowaniem bezrobocia, które może również mieć wymiar „zła" społecznego. Oznacza to, iż ludzie będą niezadowoleni z powodu występowania bezrobocia nawet w sytuacji, gdy nie dotyka ich ono bezpośrednio.

Empiryczne potwierdzenie tezy o występowaniu kosztów społecznych znaleźć można np. w badaniu Di Tella et al. (2001), którzy wykazują istotny wpływ ogólnego poziomu bezrobocia na poziom samozadowolenia z życia w wybranych krajach europejskich. Co istotne, efekt ten występuje nawet w wypadku kontrolowania, po indywidualnym statusie na rynku pracy.

Wśród najważniejszych kosztów społecznych znaleźć można zarówno kwestie związane z podwyższonymi obciążeniami podatkowymi, poczuciem zagrożenia bezrobociem, czy pogorszeniem się ogólnego poziomu bezpieczeństwa. W literaturze przedmiotu szczególną uwagę zwraca się jednak w tym kontekście na 2 inne aspekty kosztów społecznych, czyli wzrost poziomu biedy oraz pogłębianie się rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa.

Tradycyjnie argumentuje się, iż bezrobocie zwiększa ryzyko biedy oraz wpływa na wzrost zróżnicowania dochodu w społeczeństwie (patrz: np. Saunders, 2002). W ostatnim czasie ekonomiści przekonują jednak, iż historyczny związek bezrobocia oraz biedy i zróżnicowania dochodu został fundamentalnie osłabiony ze względu na spadek realnych płac u osób nisko wykwalifikowanych (patrz: np. Blank, 1997). W tym kontekście Smeeding (1997) pokazuje, iż niskie płace realne mają większe znaczenie dla tłumaczenia przyczyn występowania biedy niż bezrobocia. Nie zmienia to jednak faktu, iż wpływ bezrobocia na poziom biedy nadal pozostaje istotny. Jest tak chociażby dlatego, że bezrobocie w pierwszej kolejności dotyka pracowników nisko wykwalifikowanych i nisko opłacanych. W wypadku związku bezrobocia i zróżnicowania dochodu, historyczne dane często wskazują na występowanie ścisłego związku pomiędzy nimi. Jak pokazuje jednak Björklund (1991), w wielu wypadkach kompensacyjna funkcja pełniona przez system zabezpieczenia społecznego znacząco obniża negatywne efekty bezrobocia. Do podobnych wniosków dochodzą Martinez et al. (2001), którzy w badaniu dla krajów OECD dowodzą, że ogólny wpływ bezrobocia na wzrost zróżnicowania dochodu jest raczej ograniczony. Występują jednak tutaj znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami.

3. Charakterystyka i ewolucja bezrobocia w Polsce

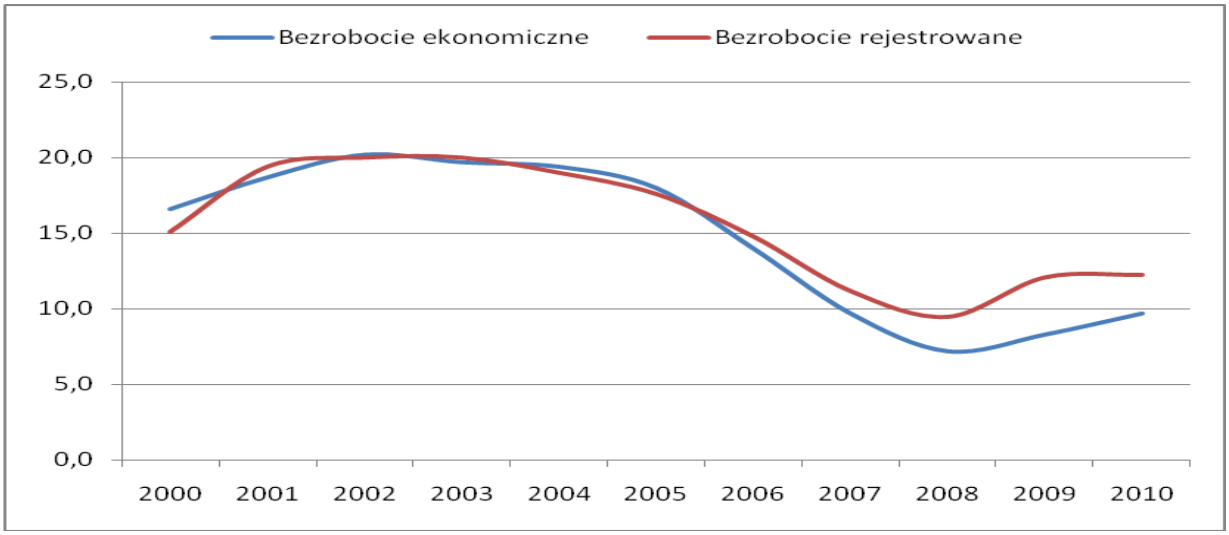
W poprzednich częściach opracowania omówione zostały istniejące definicje bezrobocia oraz jego konsekwencje w wymiarze fiskalnym, indywidualnym i społecznym. Niniejsza część poświęcona jest charakterystyce i ewolucji bezrobocia w Polsce. Porównana zostanie, zatem ewolucja bezrobocia rejestrowanego i ekonomicznego, omówione zostaną charakterystyczne cechy bezrobocia w układzie przestrzennym oraz z punktu widzenia indywidualnych cech bezrobotnych. Dokonane zostanie również porównanie Polski z innymi krajami UE, którego celem będzie pokazanie specyficznych cech bezrobocia w naszym kraju.

Charakterystykę bezrobocia w Polsce rozpoczynamy od porównania poziomu i ewolucji stopy bezrobocia ekonomicznego (obliczanej na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej

Ludności) oraz stopy bezrobocia rejestrowanego (szacowanej z wykorzystaniem danych z powiatowych urzędów pracy). Jak widać na rys.1,ewolucja obydwu stóp w ostatnim dziesięcioleciu była bardzo zbliżona, przy czym na początku omawianego okresu stopa bezrobocia ekonomicznego była nieznacznie wyższa, podczas gdy po roku 2005 bezrobocie ekonomiczne na trwałe spadło poniżej poziomu bezrobocia rejestrowanego. Na koniec 2010 r. różnica pomiędzy jednym, a drugim wynosiła już ponad 2,5 punktu procentowego. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że obie stopy bezrobocia nie są do końca porównywalne ze względu na różnice metodologiczne. I tak, stopa bezrobocia ekonomicznego obejmuje populację osób w wieku 15-64 lata, podczas gdy bezrobocie rejestrowane odnosi się jedynie do osób spełniających wymogi ustawowe.

Obserwując ewolucję stopy bezrobocia w ostatnich 10 latach, warto zwrócić uwagę na brak ścisłego powiązania poziomu bezrobocia i stopy wzrostu PKB *per capita*. I tak np., szybki wzrost PKB w latach 2003-2004 (odpowiednio 4% i 5,4%) spowodował jedynie nieznaczny spadek bezrobocia rejestrowanego (z 20,0% w grudniu 2002 r. do 19,0% na koniec 2004 r.). Z kolei wolniejszemu wzrostowi gospodarczemu w roku 2005 (3,7%) towarzyszył szybszy spadek bezrobocia (z 19% do 17,6% na koniec 2005 r.). Jest to z jednej strony efekt wysokiego poziomu bezrobocia strukturalnego i bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego obserwowanego w pierwszej części omawianego okresu, z drugiej zaś, przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, które spowodowało masową emigrację zarobkową i spadek stopy bezrobocia po 1 maja 2004 r.

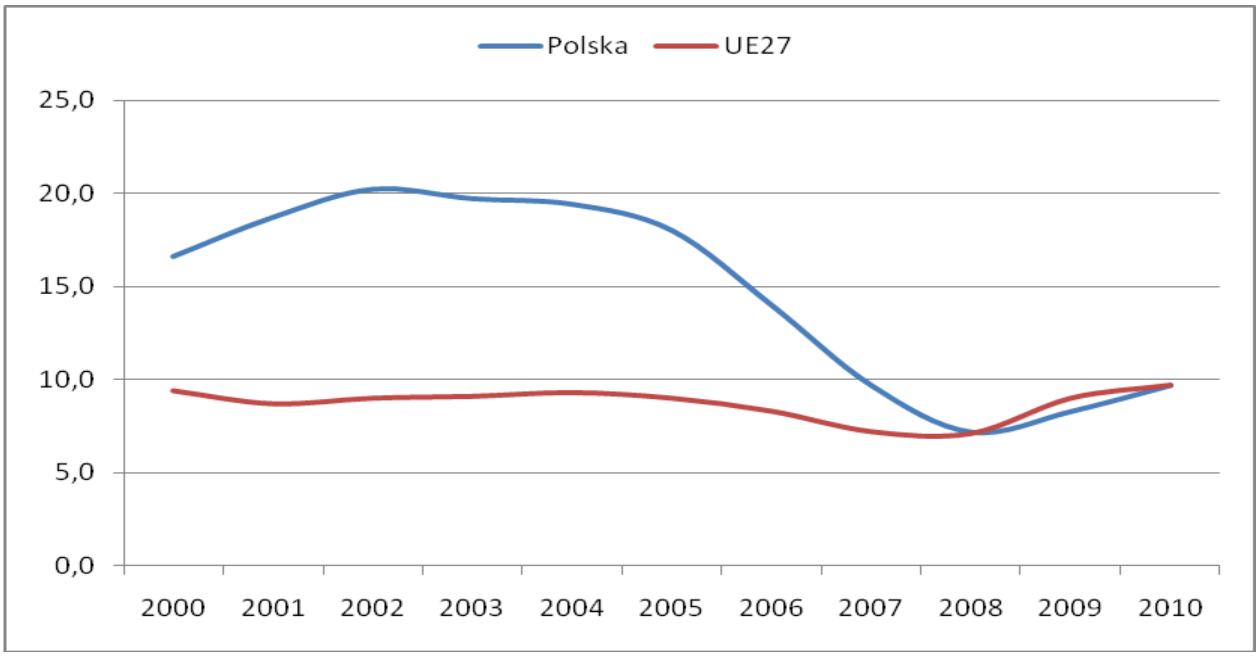
Rys.1. *Ewolucja stopy bezrobocia w Polsce w latach 2000-2010*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności i MPiPS.

Co istotne, porównanie poziomu bezrobocia w Polsce i krajach Unii Europejskiej wyraźnie wskazuje, iż obserwowany w ostatnich latach spadek liczby osób pozostających bez pracy w naszym kraju w połączeniu z ich wzrostem w pozostałych krajach Wspólnoty, pozwolił nam zbliżyć się do średniej unijnej. Poziom bezrobocia w Polsce w końcu 2010 r. był dokładnie taki sam, jak średnia dla UE, zaś rok wcześniej stopa bezrobocia w naszym kraju (8,2%) była nawet poniżej średniej, wynoszącej 9%. Wynik ten jeszcze kilka lat temu wydawał się niemożliwy do osiągnięcia, co najlepiej widać na Rys. 2.

Rys.2 *Ewolucja stopy bezrobocia ekonomicznego w Polsce i UE 27 w latach 2000-2010*

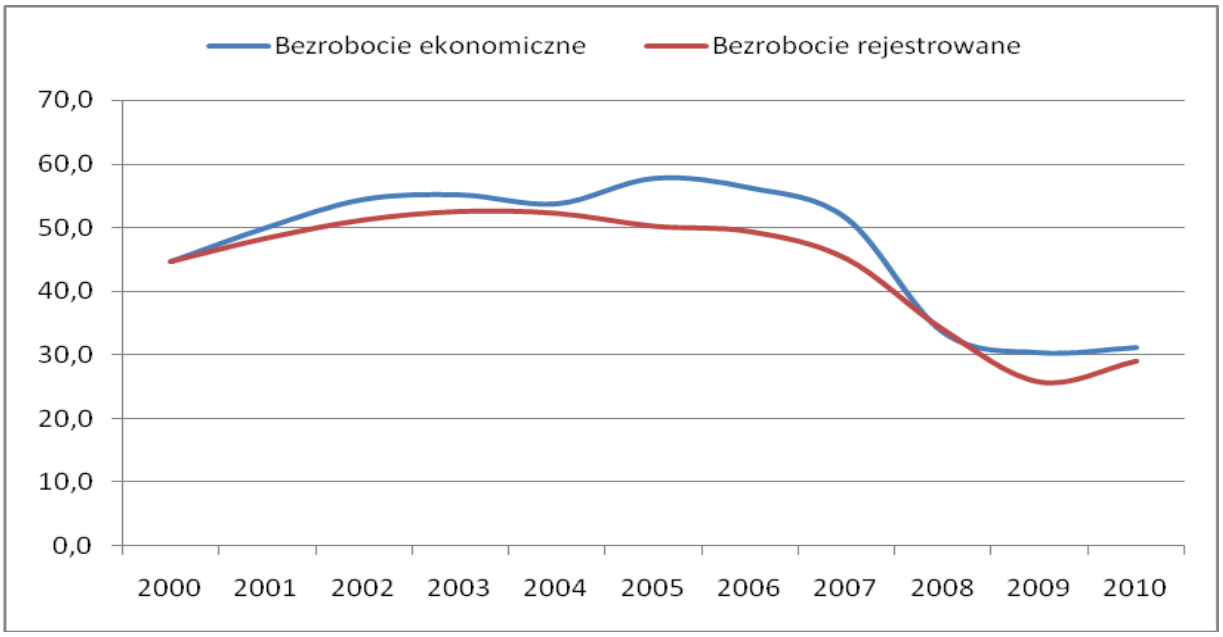


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Labour Force Survey* (LSF).

Jednym z najważniejszych problemów polskiego rynku pracy był w ostatnich latach wysoki udział długotrwale bezrobotnych (powyżej 12 miesięcy) w ogóle osób pozostających bez pracy. Udział ten wynosił na początku poprzedniej dekady niecałe 45% (niezależnie od źródła danych statystycznych) i rósł aż do jej połowy, aby osiągnąć maksymalny poziom 57,7% w przypadku bezrobocia ekonomicznego oraz 52,5% w przypadku bezrobocia rejestrowanego (patrz rys.3.).

Poprawa sytuacji nastąpiła po przystąpieniu Polski do UE – w efekcie w roku 2010 udział długotrwale bezrobotnych spadł do ok. 30%. Może to sugerować, iż znaczną część osób, które opuściły kraj w poszukiwaniu zatrudnienia zagranicą stanowiły właśnie osoby długotrwale bezrobotne.

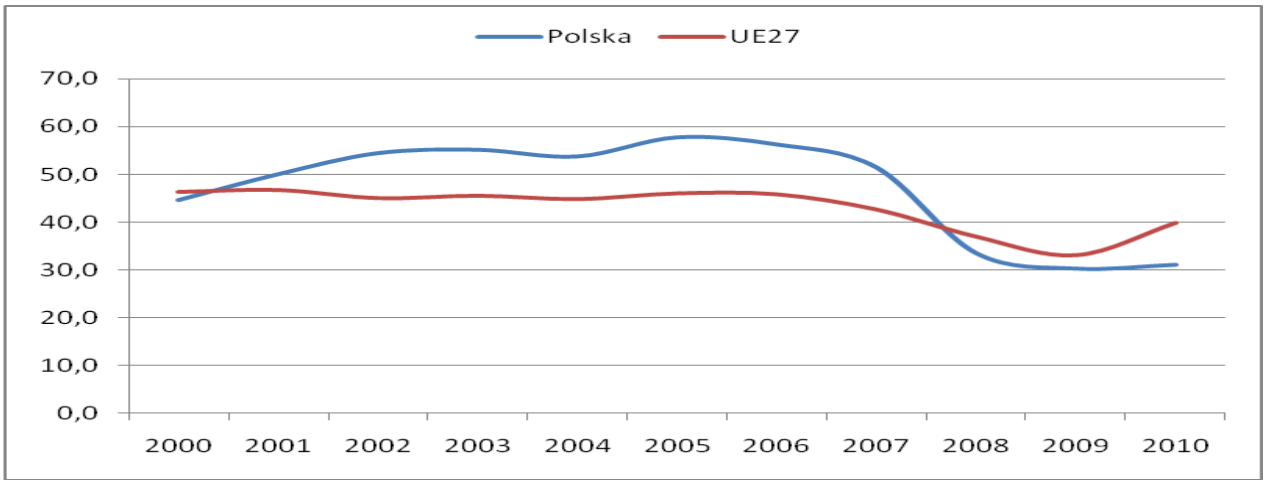
Rys. 3. *Udział długotrwale bezrobotnych w ogóle osób pozostających bez pracy w Polsce w latach 2000-2010*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności i MPiPS.

Co istotne, dzięki postępowi dokonanemu w ostatnich 3 latach, Polska przestała się również negatywnie wyróżniać na tle innych krajów Unii Europejskiej. O ile bowiem jeszcze w roku 2007 odsetek długotrwale bezrobotnych w Polsce był wyższy o prawie 10 p.p. od średniej UE (51,4% wobec 42,7%), o tyle rok później znalazł się on już poniżej średniego poziomu państw Wspólnoty. Tendencja ta utrzymała się w kolejnych latach co widoczne jest na rysunku 4.

Rys. 4. *Udział długotrwale bezrobotnych w ogóle osób pozostających bez pracy w Polsce i UE27 w latach 2000-2010* (*bezrobocie ekonomiczne, populacja 15-64 lata*)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Labour Force Survey* (LSF).

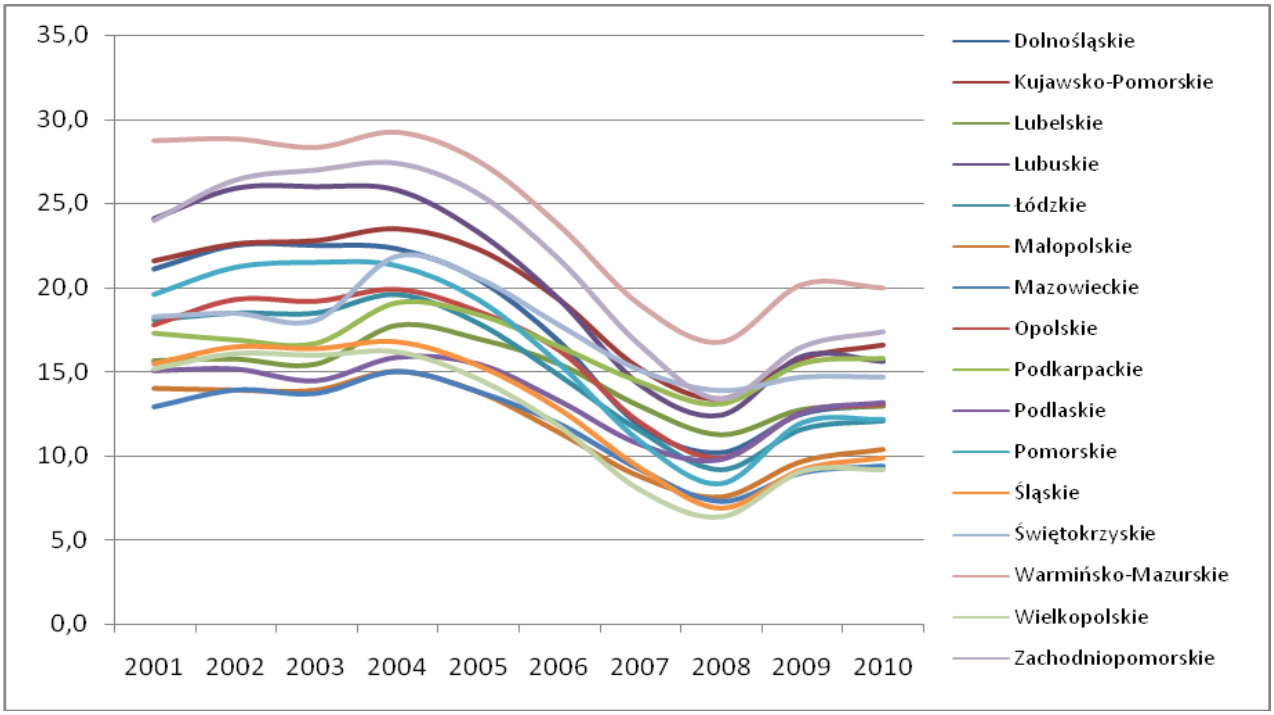
Bardzo istotnym wymiarem charakteryzującym bezrobocie jest jego rozkład w przekroju terytorialnym. W wypadku Polski występuje w tym względzie dość duże zróżnicowanie, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia skuteczności polityki rynku pracy. I tak, w końcu 2010 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wahała się pomiędzy 9,2% w województwie wielkopolskim, a 20% w warmińsko-mazurskim. Zarazem zróżnicowanie to było jeszcze większe na niższych szczeblach administracji samorządowej. Na poziomie podregionów rozpiętość stopy bezrobocia przekraczała już 20 p.p. (od 3,4% w podregionie m.st. Warszawy do 24,2% w podregionie ełckim). Jeszcze większe zróżnicowanie obserwowane jest na poziomie powiatów − najniższy poziom bezrobocia zanotowano w m.st. Warszawie (3,4%), zaś najwyższy w powiecie szydłowieckim (35,1%). Brak jest niestety danych statystycznych na poziomie gmin, można jednak przyjąć, iż rozpiętość stóp bezrobocia jest tutaj jeszcze większa. Przekonują o tym chociażby dane GUS dotyczące udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, który waha się pomiędzy 1,7% w gminie Kleszczewo, a 28,4% w gminie Lelkowo. Po odjęciu osób nieaktywnych zawodowo odsetki te powinny bowiem relatywnie wzrosnąć[9].

Patrząc na rozkład stopy bezrobocia w układzie przestrzennym, nie sposób nie zauważyć, iż rozkład ten jest dość stabilny w czasie. Oznacza to, iż regiony z poziomem bezrobocia powyżej średniej dla całego kraju nie są w stanie znacząco obniżyć tego poziomu średnim okresie. Z kolei obszary historycznie wykazujące niskie poziomy bezrobocia, z reguły są w stanie utrzymać swoją relatywnie dobrą pozycję zarówno w okresach *boomu* gospodarczego, jak i recesji. Najlepiej widać to na rysunku 5., gdzie przedstawiono ewolucję stopy bezrobocia rejestrowanego na poziomie województw w latach 2001-2010.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że skuteczna walka z bezrobociem w wielu regionach może być utrudniona ze względu na specyficzne cechy pewnych obszarów. Szczególne znaczenie ma tutaj niekorzystne położenie geograficzne i brak połączeń transportowych, które z jednej strony skutecznie ograniczają perspektywy rozwoju gospodarczego, z drugiej zaś, możliwości znalezienia zatrudnienia poza miejscem zamieszkania. Najlepszym przykładem mogą być tutaj obszary popegeerowskie, co pokazano w raporcie Giza-Poleszczuk i inni (2008). Na potrzeby raportu przeprowadzone zostało bowiem badanie ankietowe w 8 powiatach, w których położone były PGR. Rozpiętość stopy bezrobocia wyniosła tutaj od 6,2% w powiecie oławskim do 25,9% w powiecie parczewskim, przy czym generalnie dla całej analizowanej grupy, stopa bezrobocia była ponad dwukrotnie wyższa niż średnia dla kraju (wg BAEL).

[9] Stopa bezrobocia to udział bezrobotnych w liczbie aktywnych zawodowo.

Rys. 5. *Ewolucja stopy bezrobocia rejestrowanego według województw w latach 2001-2010*

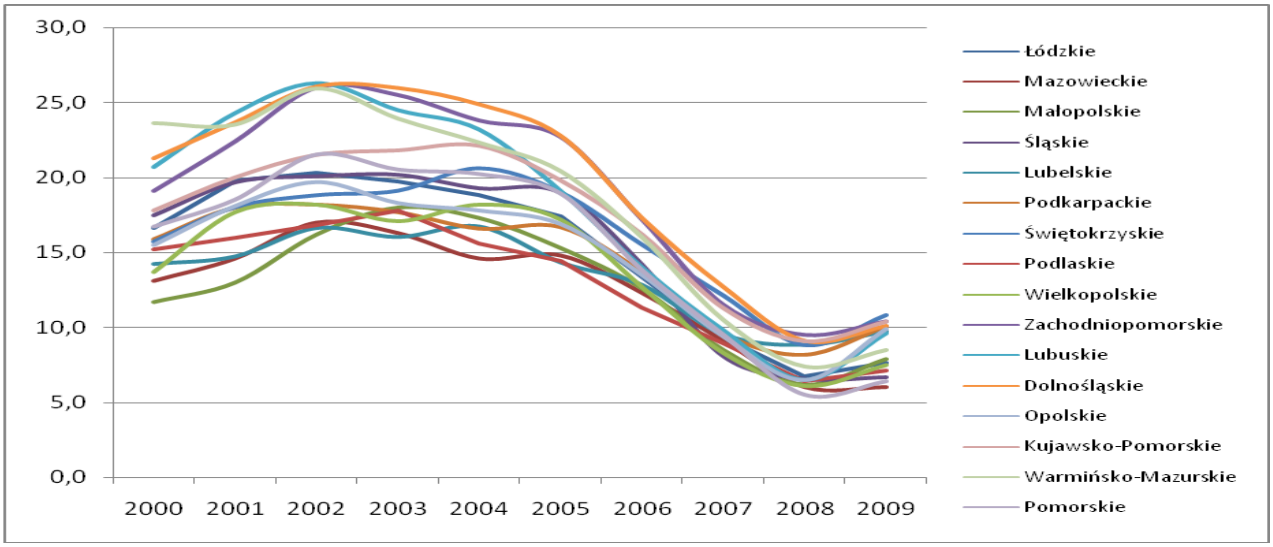


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności i MPiPS.

Analizując problematykę bezrobocia w układzie terytorialnym, warto także zwrócić uwagę na istotne różnice w rozkładzie, w zależności od źródła danych. I tak, o ile zgodnie z danymi rejestrowymi najwyższy poziom bezrobocia systematycznie obserwowany jest w województwie warmińsko-mazurskim, o tyle dane BAEL pokazują, iż regionami o tradycyjnie najwyższej stopie bezrobocia ekonomicznego są przede wszystkim województwa zachodnio-pomorskie i dolnośląskie.

Województwo warmińsko-mazurskie znajduje się natomiast wśród obszarów o średnim poziomie bezrobocia (patrz: rysunek 6.). Różnice pomiędzy jednym i drugim źródłem danych w dużej mierze są pochodną rozwiązań instytucjonalnych, które powodują, iż z punktu widzenia władz samorządowych (którym podlegają PUP) utrzymywanie wysokiej stopy bezrobocia rejestrowanego może być korzystne. Wiąże się, bowiem z dodatkowymi środkami na walkę z bezrobociem, otrzymywanymi z budżetu centralnego.

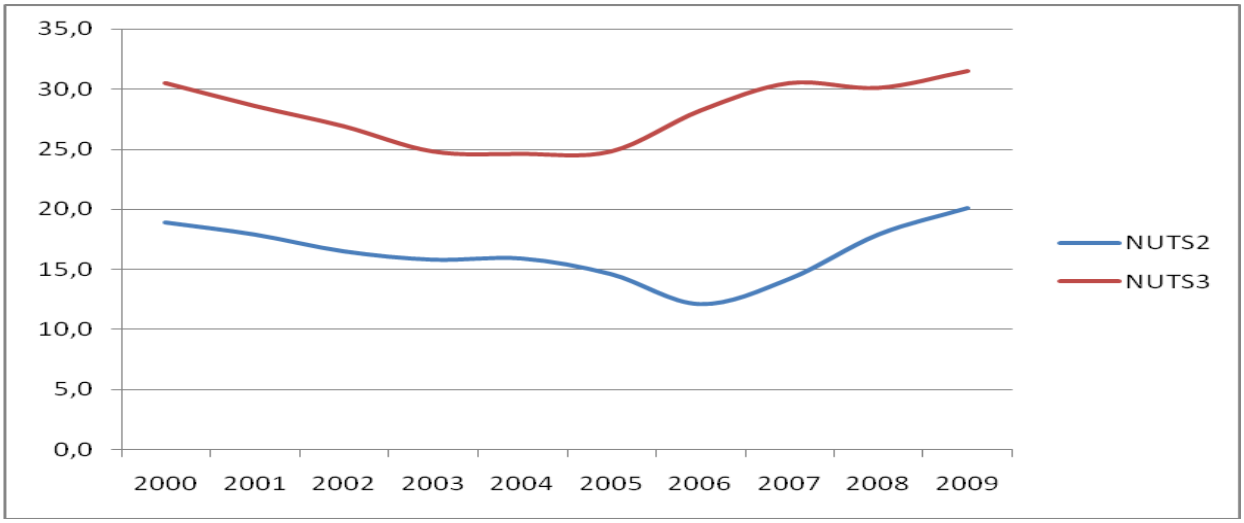
Rys.6. *Ewolucja stopy bezrobocia ekonomicznego według województw w latach 2000-2009* (*populacja 15+*)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Labour Force Survey* (LSF).

Rozważając problematykę przestrzennego rozkładu bezrobocia w Polsce, nie sposób nie odnieść się również do kwestii ewolucji regionalnego zróżnicowania stopy bezrobocia w ostatniej dekadzie. Powszechnie stosowaną miarą jest tutaj poziom rozproszenia (odchylenia standardowego od średniej), który w końcu 2009 r. wyniósł 20,1 na poziomie województw i 31,5 na poziomie podregionów. Co ciekawe, poziom ten jest nieznacznie wyższy niż ten obserwowany w roku 2000, przy czym jak widać na rys.7., zróżnicowanie stopniowo spadało w pierwszej połowie omawianego okresu, po czym zaczęło szybko rosnąć w jego drugiej części.

Rys. 7. *Ewolucja zróżnicowania stopy bezrobocia ekonomicznego na poziomie województw i podregionów w latach 2000-2009* (*odchylenie standardowe od średniej*)

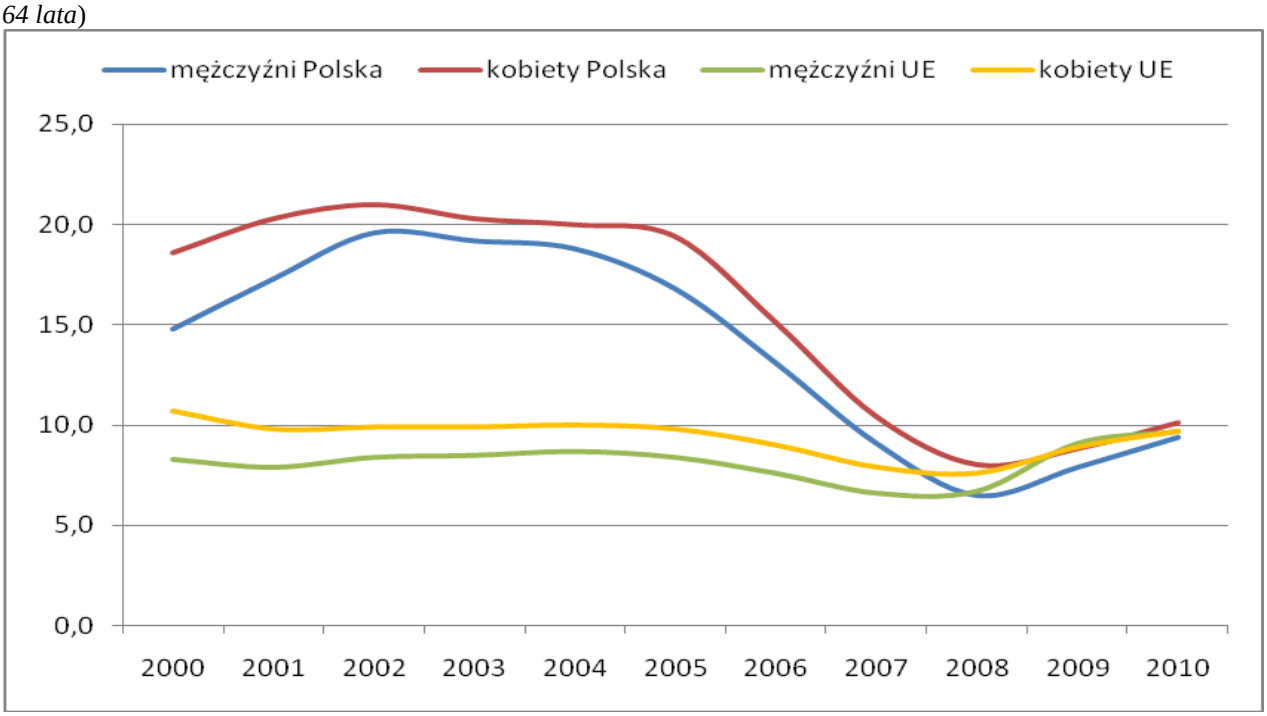


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Labour Force Survey* (LSF).

Kolejnym wymiarem, który należy uwzględnić w analizie poświęconej charakterystyce bezrobocia w Polsce, jest struktura bezrobotnych, z punktu widzenia ich indywidualnych charakterystyk. Podstawowe przekroje, w których możliwe jest dokonanie zróżnicowania ogółu bezrobotnych obejmują płeć, wiek, wykształcenie, zawód, miejsce zamieszkania i niepełnosprawność.

Z punktu widzenia podziału na płeć, w zdecydowanie gorszej sytuacji są kobiety niż mężczyźni, przy czym prawidłowość ta nie jest polską specyfiką, ale widoczna jest również w innych krajach UE. W końcu 2010 r. stopa bezrobocia ekonomicznego kobiet wyniosła 10,1% wobec 9,4% dla mężczyzn. Różnica ta była jednak znacznie mniejsza niż na początku dekady, kiedy zróżnicowanie poziomu bezrobocia ze względu na płeć wynosiło ponad 3 p.p. W końcu 2000 r. bezrobocie wśród kobiet osiągnęło poziom 18,6%, zaś wśród mężczyzn 14,8%. Co ciekawe, jak widać na rysunku 8., w porównaniu ze średnią dla krajów Unii Europejskiej sytuacja kobiet w Polsce przez całą ubiegłą dekadę pozostawała relatywnie gorsza. W przypadku mężczyzn natomiast, począwszy od roku 2008 stopa bezrobocia jest już niższa niż w krajach Wspólnoty.

Rys.8. *Ewolucja stopy bezrobocia ekonomicznego kobiet i mężczyzn w Polsce i UE w latach 2000-2010* (*populacja 15-64 lata*)



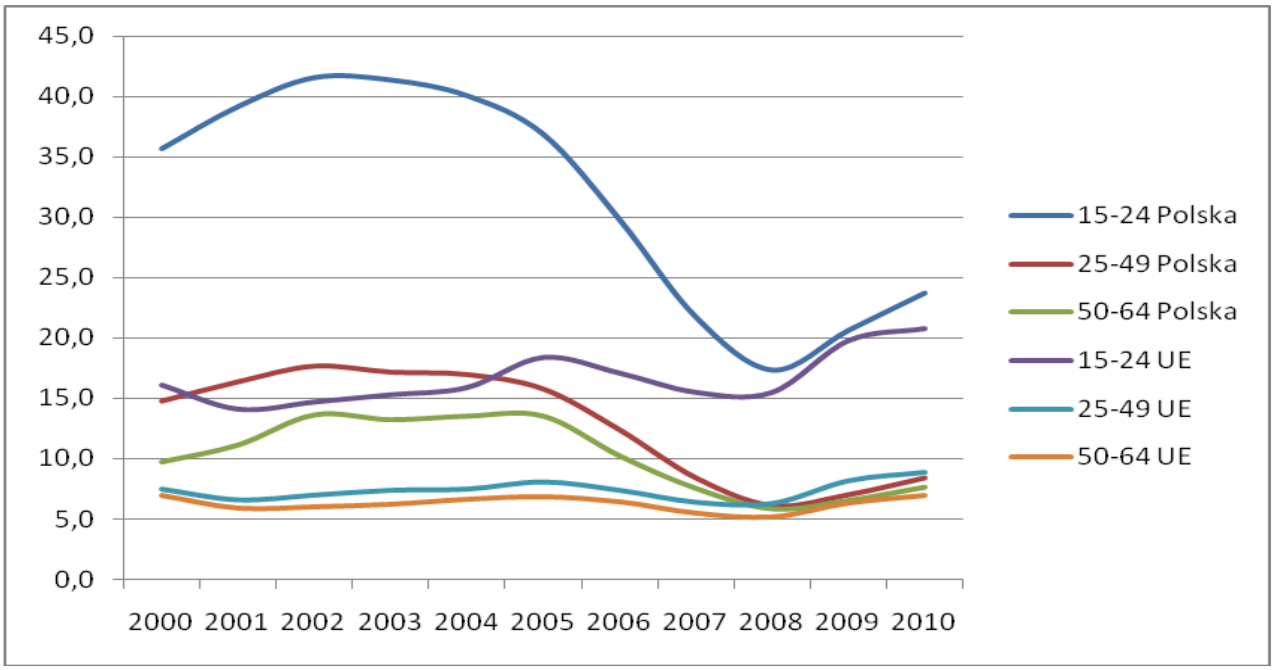
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Labour Force Survey* (LSF).

Znacznie większe zróżnicowanie stopy bezrobocia, niż ma to miejsce w wypadku płci, występuje z punktu widzenia wieku osób pozostających bez pracy. W przytaczanych wcześniej badaniach empirycznych, przedmiotem szczególnej troski powinny być osoby młode, w wypadku, których negatywne konsekwencje bezrobocia mogą mieć charakter długookresowy. W ramach

polityki rynku pracy drugą wyróżnianą grupą są osoby w wieku powyżej 50 lat, w wypadku których utrata pracy zwykle oznacza konieczność wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej.

W Polsce, w zdecydowanie najbardziej niekorzystnej sytuacji są osoby młode. Stopa bezrobocia ekonomicznego wśród grupy wiekowej 15-24 lata wyniosła w końcu 2010 r. 23,7%, co jest wynikiem prawie trzykrotnie wyższym niż w pozostałych grupach wiekowych (8,4% dla osób w wieku 25-49 lat oraz 7,6% dla osób w wieku 50-64 lata). Pozytywów można tutaj doszukiwać się w fakcie, iż odsetek młodych bezrobotnych jest obecnie znacznie niższy niż na początku poprzedniej dekady, gdy wynosił 35,7%. Nadal jednak przewyższa średnią dla krajów Unii Europejskiej, która w 2010 r. wyniosła 20,8%. Co charakterystyczne, obserwowana w naszym kraju w ostatnich latach tendencja do spadku bezrobocia wśród najmłodszej grupy wiekowej jest odwrotnością tego, co dzieje się w pozostałych krajach Wspólnoty. W efekcie na przestrzeni ostatnich 10 lat różnica pomiędzy bezrobociem młodzieży w Polsce i średnią dla UE zmniejszyła się kilkukrotnie, doskonale widać na rysunku 9. Na rysunku tym widać również inną interesującą tendencję mianowicie spadek stopy bezrobocia dla osób w wieku 25-49 lat w Polsce poniżej średniej dla UE.

Rysunek 9. *Ewolucja stopy bezrobocia ekonomicznego w przedziałach wiekowych w Polsce i UE w latach 2000-2010* (*populacja 15-64 lata*)



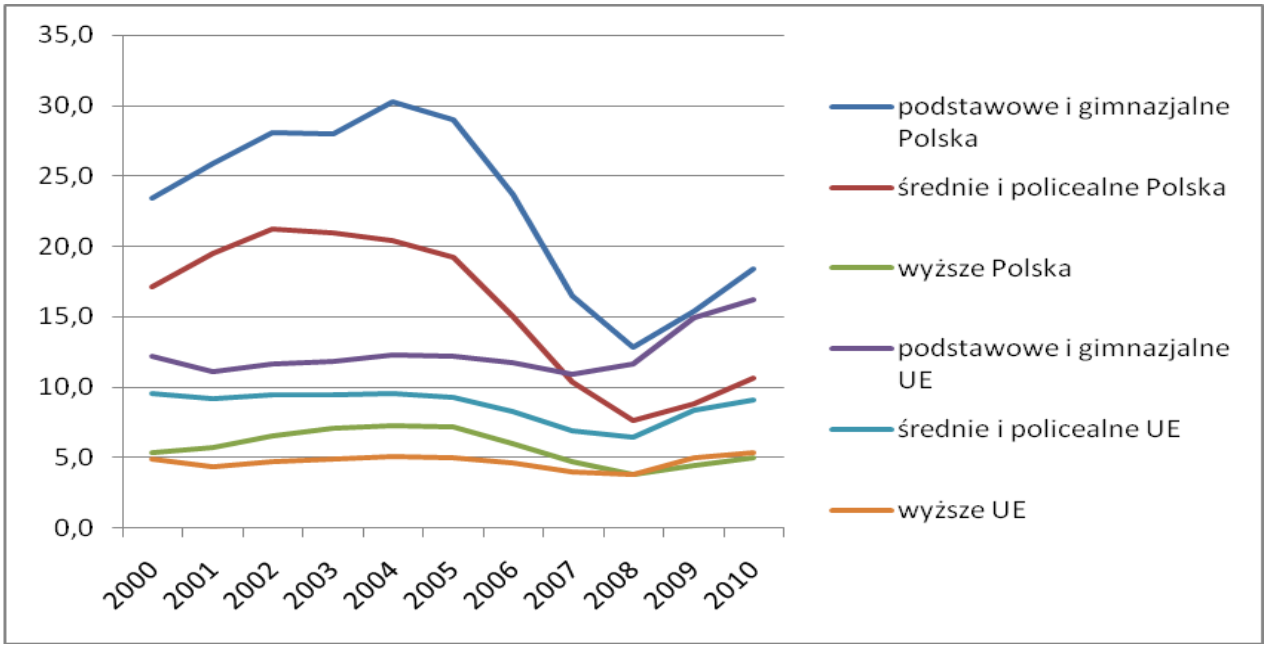
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Labour Force Survey* (LSF).

Znaczące różnice w poziomie bezrobocia widoczne są także w stosunku do ukończonego poziomu wykształcenia. Zgodnie z hipotezami przedstawionymi w poprzedniej części opracowania,

dostępne dane statystyczne potwierdzają, iż grupą najbardziej zagrożoną bezrobociem są osoby z najniższym poziomem wykształcenia. Stopa bezrobocia osób posiadających wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne (ISCED 1 i 2) wyniosła w Polsce w 2010 r. 18,4% i była znacząco wyższa niż ta dla osób z wykształceniem zawodowym, średnim i policealnym (ISCED 3 i 4), która osiągnęła poziom 10,6%. Najniższy poziom bezrobocia widoczny jest w grupie osób z wykształceniem wyższym (ISCED 5 i 6), gdzie wyniosło ono na koniec 2010 r. zaledwie 5%.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż poziom bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem był w miarę stabilny w okresie ostatniego dziesięciolecia. Oznacza to, iż bezrobocie cykliczne (koniunkturalne) dotyka przede wszystkim osoby z wykształceniem I i II stopnia (patrz: rysunek 10.). Warto również zauważyć, iż o ile stopa bezrobocia w tych grupach wykształcenia jest wyższa niż średnia dla UE, o tyle poziom bezrobocia w grupie osób z wyższym wykształceniem spadł już w ostatnich latach poniżej tej średniej. Zarazem jednak zmianom uległa też struktura osób rejestrujących się w urzędach pracy. W 2000 r. udział osób z wyższym wykształceniem w ogóle zarejestrowanych bezrobotnych wynosił bowiem zaledwie 2,6%, podczas gdy w roku 2010 już 10,5%. Wzrost dotyczy także osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym oraz średnim ogólnokształcącym. Natomiast systematycznie od roku 2000 spada udział osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym (z 37% w 2000 r. do 28,5% w 2010 r.) oraz gimnazjalnym i poniżej (z 33,4% w 2000r. do 28,2% w 2010 r.).

Rysunek 10. *Ewolucja stopy bezrobocia ekonomicznego według ukończonego wykształcenia w Polsce i UE w latach 2000-2010* (*populacja 15-64 lata*)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Labour Force Survey* (LSF).

Struktura bezrobotnych ekonomicznie z punktu widzenia miejsca zamieszkania w 2010 r., pokrywała się ze strukturą zamieszkania osób w wieku 15+. I tak, 38,3% populacji mieszkało na wsi, 61,7% w miastach. W wypadku bezrobotnych 37,1% to mieszkańcy wsi, natomiast 62,9% mieszka w miastach. Dane te wydają się wskazywać na brak zróżnicowania w poziomie zagrożenia bezrobociem pomiędzy mieszkańcami miast i wsi, przy czym ze względu na specyfikę badania BAEL mogą one nie oddawać bezrobocia ukrytego na wsi[10]. Jednocześnie w ostatnim dziesięcioleciu nie nastąpiły praktycznie żadne zmiany w strukturze zarejestrowanych bezrobotnych z punktu widzenia miejsca zamieszkania. W 2000 r. 43,7% zarejestrowanych osób pochodziło z terenów wiejskich, zaś 56,3% z miast. W roku 2010 odsetki te wynosiły odpowiednio 43,8% oraz 56,2%. Dostępne dane statystyczne nie pozwalają niestety w tym przypadku na dokonanie porównania z krajami UE.

Jeśli chodzi o strukturę bezrobotnych pod względem ostatnio wykonywanego zawodu, to badanie BAEL za IV kwartał 2010 r. pokazuje, iż wśród bezrobotnych z doświadczeniem zawodowym dominują robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (24,2%), pracownicy przy pracach prostych (19%) oraz pracownicy usług osobistych i sprzedawcy (18,2%). Najmniejszy jest natomiast odsetek rolników, ogrodników, leśników i rybaków (1,1%), przedstawicieli władz publicznych, wyższych urzędników i kierowników (2,7%) oraz specjalistów (5,5%). Ponownie brak jest tutaj możliwości porównania danych otrzymanych dla Polski z innymi krajami Wspólnoty.

Wreszcie, jeżeli chodzi o osoby niepełnosprawne to w ich przypadku stopa bezrobocia ekonomicznego wyniosła w IV kwartale 2010 r. 13,6% i była tym samym o prawie 4 p.p. wyższa od stopy bezrobocia dla całej populacji. Nie oznacza to bynajmniej, iż osoby niepełnosprawne są relatywnie mniej zagrożone bezrobociem niż np. osoby w wieku 15-24 lata. Specyfiką bezrobotnych jest, bowiem wyjątkowo niska stopa aktywności zawodowej, która w 2010 r. wyniosła zaledwie 17,4%.

Jak pokazuje dokonany powyżej przegląd danych statystycznych dotyczących bezrobocia, zasadne wydaje się postawienie tezy, zgodnie z którą bezrobocie w Polsce jest trwałym problemem społecznym, który może negatywnie wpływać się na rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Szczególnie niepokojący jest wysoki poziom bezrobocia wśród osób w wieku 15-24 lata, w wypadku, których negatywne konsekwencje widoczne mogą być zarówno w krótkim, jak i w długim czasie. Zarazem bardzo istotne znaczenie wydaje się mieć przestrzenny wymiar

[10] W badaniu BAEL za osobę pracującą uznaje się taką, która w danym tygodniu przez co najmniej 1 godzinę wykonywała jakąkolwiek pracę przynoszącą dochód lub zarobek.

bezrobocia. Niekorzystne położenie geograficzne może bowiem powodować, iż pewne obszary z definicji są zdecydowanie bardziej narażone na zagrożenie wysokim bezrobociem niż inne.

4. Problem bezrobocia, a skuteczność publicznych służb zatrudnienia

Jak wykazano w poprzedniej części opracowania, pomimo postępu poczynionego w ostatnich latach, kwestie związane z bezrobociem w Polsce nadal pozostają poważnym problemem społecznym. W związku z powyższym warto zadać sobie pytanie o to, jak z problemem tym próbują radzić sobie publiczne służby zatrudnienia oraz jak wygląda skuteczność ich działań.

Głównym problemem, na jaki napotykamy w chwili odpowiedzi na powyższe pytanie, jest bardzo mała ilość badań poświęconych skuteczności krajowej polityki rynku pracy. Badań takich nie prowadzi systematycznie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które analizę sprowadza do raportów opartych na sprawozdaniach okresowych o rynku pracy oraz danych dotyczących przychodów i wydatków z Funduszu Pracy. Raporty te z definicji nie mogą pokazywać skuteczności działań prowadzonych przez PSZ. Można się z nich natomiast dowiedzieć, iż wydatki na aktywne programy rynku pracy wzrosły znacząco w ostatnich latach z 1464,6 mln PLN w 2004 r. do 6204,8 mln PLN w roku 2009. Wydatki te dodatkowo są uzupełniane przez środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach którego na finansowanie ALMP przeznaczono w 2009 r. 1148,2 mln PLN (patrz: MPiPS, 2008). Dane te najlepiej pokazują ogromną zmianę w kwestii wielkości środków przeznaczanych na aktywne formy zwalczania bezrobocia. Wartość nakładów na programy aktywne począwszy od roku 2007 jest zresztą większa od tych przeznaczanych na PLMP.

Nieliczne dostępne badania wskazują na dość niską efektywność działań polskich PSZ, co biorąc pod uwagę wielkość środków finansowych dostępnych w ostatnich latach wydaje się wskazywać na występowanie ograniczeń o charakterze instytucjonalnym. Niska efektywność jest zatem przede wszystkim efektem niewłaściwego doboru narzędzi używanych do wsparcia bezrobotnych, która jest ciągle pochodną nieodpowiednich kompetencji pracowników PSZ oraz braku odpowiednich analiz prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy.

Powyższe hipotezy potwierdzać wydają się nieliczne dostępne badania empiryczne. I tak, Kabaj (2007) pokazuje, iż efektywność zatrudnieniowa netto działań prowadzonych przez PSZ w 2006 r. wyniosła ogółem 22%, z czego najniższa była w wypadku prac społecznie użytecznych (2,2%), szkoleń (12,3%) oraz robót publicznych (13,2%). Zgodnie z omawianym badaniem największą skuteczność osiągnięto w działaniach polegających na dofinansowaniu kosztów utworzenia stanowisk pracy oraz przyznawaniu środków na podjęcie działalności gospodarczej (w obu wypadkach efektywność wyniosła 67,2%). Niską skuteczność szkoleń pokazują również inne badania, np. raport PBS DGA (2006) wskazuje, iż efektywność netto szkoleń w ramach programu

PHARE 2002 wyniosła 12%. Trochę wyższy wynik dotyczący szkoleń realizowanych w ramach PHARE uzyskali natomiast Konarski i Kotnarowski (2007), którzy twierdzą iż szanse uczestnika programu na znalezienie pracy po dwóch latach od jego zakończenia zwiększały się o 29%. Długoterminowe korzyści szkoleń potwierdza również m.in. badanie Card i in. (2009), którzy przekonują, że wyraźnie większe prawdopodobieństwo znaczących pozytywnych skutków ujawnia się 2-3 lata po udziale w programie niż po upływie jednego roku.

Nieco inne spojrzenie na skuteczność działań służb zatrudnienia przynosi raport pod redakcją Bukowskiego (2008), gdzie w ramach analizy empirycznej wykazano pozytywne efekty zatrudnieniowe szkoleń, staży, przygotowania zawodowego w miejscu pracy i wsparcia działalności gospodarczej. Jednocześnie, w świetle tego badania, prace interwencyjne i roboty publiczne mają negatywne efekty zatrudnieniowe. Wreszcie autorzy stawiają tezę o nieskuteczności pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, które oparte są na obserwacjach, iż osoby zasięgające pomocy doradcy czy pośrednika miały znacznie mniejsze szanse na podjęcie pracy, aniżeli bezrobotni niekorzystający z tej formy wsparcia. Niską skuteczność publicznego pośrednictwa pracy pokazuje także raport ASM (2007), poświęcony badaniu skuteczności działań kierowanych do absolwentów.

Na koniec warto jeszcze powrócić do poruszanej już w części 2. roli, jaką w wypadku kosztów związanych z bezrobociem pełnią instytucjonalne rozwiązania funkcjonujące na rynku pracy, które określane są również często jako obowiązujący model społeczny. Rozwiązania te powodować mogą występowanie znacznego zróżnicowania w indywidualnych i społecznych kosztach bezrobocia pomiędzy różnymi krajami. Mogą również wpływać na długookresowe kształtowanie postaw społecznych i tym samym pośrednio kreować niższy lub wyższy poziom bezrobocia. Tradycyjnie, wśród krajów Unii Europejskiej, za najbardziej efektywny uznawany jest tzw. model nordycki, charakteryzujący się zarówno wysoką efektywnością rynku pracy, jak i niskim poziomem zróżnicowania dochodowego społeczeństwa. Kraje skandynawskie tradycyjnie liderują rankingom aktywności ekonomicznej, czy poczucia bezpieczeństwa posiadania pracy. System społeczny obowiązujący w Polsce podobny jest niestety w wielu względach do rozwiązań obowiązujących w krajach południowej Europy, które są powszechnie uznawane jako najmniej efektywne (patrz: np. Boeri, 2002). Konsekwencją tego jest m.in. duży odsetek osób niezaliczanych do ekonomicznie bezrobotnych wśród bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy[11], niska skuteczność programów walki z bezrobociem czy relatywnie niski poziom poczucia bezpieczeństwa posiadania pracy (patrz: OECD, 2004), który znacząco podwyższa indywidualne i społeczne koszty bezrobocia.

[11] Przyczyną rejestracji nie jest tutaj chęć znalezienia pracy, ale potrzeba objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym.

Rekomendacje:

1. Zmiany systemowe, np. obowiązek zatrudnienia w każdym urzędzie pracy osoby z wykształceniem statystycznym w celu regularnego prowadzenia analiz lokalnego rynku pracy. W efekcie możliwe byłoby lepsze rozeznanie PUP, co do potrzeb zarówno osób bezrobotnych jak i przedsiębiorców. Analizy prowadzone przez PUP powinny mieć jak najszersze spektrum możliwych przekrojów, czyli pokazywać lokalny rynek pracy w podziale przestrzennym, z punktu widzenia płci, wieku, wykształcenia bezrobotnych, czy sektora działalności i wielkości firm.
2. Kolejną zmianą systemową powinno być odbiurokratyzowanie PUP – pośrednicy pracy powinni zajmować się wyłącznie pośrednictwem, a nie wypełnianiem setek sprawozdań i formularzy.
3. Regularne ankietowanie przedsiębiorców w celu rozpoznania ich potrzeb i zapotrzebowania na konkretne zawody i umiejętności.
4. Dopasowanie aktywnych form do rzeczywistych potrzeb lokalnego rynku pracy. Dziś bardzo często jest brak takiego związku, czego efektem są np. szkolenia nie prowadzące do zwiększenia prawdopodobieństwa znalezienia zatrudnienia przez osoby bezrobotne.
5. Współpraca z ośrodkami pomocy społecznej w celu identyfikacji bezrobotnych, którzy nie spełniają ekonomicznej definicji bezrobotnego, tzn. osób pracujących w szarej strefie bądź nieaktywnych zawodowo. Eliminacja osób nie zainteresowanych znalezieniem zatrudnienia powinna odciążyć PUP i pozwolić zintensyfikować działania na rzecz osób zainteresowanych znalezieniem pracy.
6. Współpraca z OPS w celu identyfikacji bezrobotnych rzeczywiście zainteresowanych podjęciem zatrudnienia oraz określenia sposobów skutecznej aktywizacji tej grupy osób. Pracownicy socjalni często mogą posiadać bardziej precyzyjne czy specyficzne informacje o bezrobotnych niż pracownicy PUP. Wspólne działania mogłyby być skuteczne, co istotne jest zwłaszcza w przypadku grup szczególnie zagrożonych bezrobociem i dezaktywizacją (młodzież, osoby niepełnosprawne). Bardzo pożądane byłoby tutaj także wspólne wyselekcjonowanie osób z rodzin zagrożonych ubóstwem, czy marginalizacją, które również powinny być traktowane priorytetowo w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.
7. Promowana powinna być również współpraca PUP z OPS mająca na celu wymianę informacji na temat lokalnego zapotrzebowania na pracę i deficytowych zawodów

czy umiejętności. Dzięki temu aktywizacja osób nieposiadających statusu bezrobotnego ewentualnie prowadzona przez OPS miałaby szansę być bardziej skuteczna.

Bibliografia

Ahn, N., Garcia, J.R.,Jimeno, J.F. 2004. The Impact of Unemploymenton Individual Well-Being in the EU. ENEPRI Working Paper 29.

Ahn, N., Jimeno, J.F., Ugidos, A. 2005. Mondays in the sun: Unemployment, time use and consumption patterns in Spain, [w:] Hamermesh and Pfann (eds.) *TimeUse in Economics*. Elsevier, Amsterdam.

Akerlof, G.A., Kranton, R.E. 2000. Economics and Identity. *The Quarterly Journal of Economics* 115, 715-753.

ASM, 2007. Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji Programu „Pierwsza Praca".

Ben-Porath, Y. 1967. The Production of Human Capital and the Lifecycle of Earnings. *Journal of Political Economy* 75, 352-365.

Björklund, A. 1991. Unemployment and Income Distribution: Time- Series Evidence from Swede n. *Scandinavian Journal of Economics* 93(3), 457-465.

Blanchflower, D.G. 1996. Youth Labor Markets in Twenty Three Countries: A Comparison Using Micro Data, [w:] D.Stern (ed.), *School to Work Policies and Practices in ThirteenCountries*, Hampton Press.

Blank, R. 1997. Why Has Economic Growth Been Such an Ineffective Tool Against Poverty in Recent Years. [w:] Neill, J. (ed.): *Poverty and Inequality. The Political Economy ofRedistribution*. Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Blinder, A., Weiss, Y. 1976. Human Capital and Labor Supply: A Synthesis. *Journal of Political Economy* 84, 449-472.

Boeri, T., 2002. Let social policy models compete and Europe will win. Opracowanie zaprezentowane na konferencji w John Kennedy School of Government, Harvard University, 11-12 kwiecień.

Bukowski, M. (red.) 2008. Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy. MPiPS, Warszawa.

Card, D., Kluve, J., Weber, A. 2009. Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. IZA Discussion Paper 4002.

Clark, A.E., Oswald, A.J. 1994. Unhappiness and Unemployment. *Economic Journal*104, 648-659.

Di Tella, R., MacCulloch, R., Oswald, A. 2001. Preferences over inflation and unemployment: Evidence from surveys of happiness. *American Economic Review*91, 335-341.

Ekert-Jaffé, O., Terraz, I. 2011. The scarring effect of unemployment in ten European countries: an analysis based on the ECHP. Bureau d'EconomieThéorique et Appliquée, UDS, Strasbourg, Working Paper 9.

ERKON, 2010. *Determinanty dezaktywizacji zawodowej osób po 45 roku życia*. Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych,Elbląg.

Giza-Poleszczuk, A.,Liwiński, J., Sztanderska, U. 2008. *Rynki pracy na obszarach popegeerowskich. Raport z badań.* MPiPS, Warszawa.

Kabaj, M. 2007. Metody badania i poprawy efektywności programów przeciwdziałania bezrobociu. Próba oceny marnotrawstwa środków publicznych przez zaniechanie szerszego stosowania TUS i MZDiN, [w:] Jeruszka, U., Lichniak, I. (red.) *Problemy współczesnego doradztwa zawodowego*. IPiSS, Warszawa.

Konarski, R., Kotnarowski, M. 2007. Zastosowanie metody propensityscorematching w ewaluacji ex-post, [w]: A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post: Teoria i praktyka badawcza*. PARP, Warszawa.

Mansoor, A., Quillin, B. 2007. *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union*. The World Bank, Washington.

Martinez, R., Ayala, L., Ruiz-Huerta, J. 2001. The Impact of Unemployment on Inequality and Poverty in OECD Countries. *Economics of Transition* 9(2), 417-447.

MPiPS, 2008. *Polska 2008. Raport o rynku pracy i zabezpieczeniu społecznym*.

Mroz, T., Savage, T. 2006. The Long-Term Effects of Youth Unemployment. *Journal of Human Resources* 41(2), 259-293.

OECD, 2004. Employment outlook.

PBS DGA, 2006. Raport z ewaluacji ex-post komponentu regionalnego programu Phare 2002 Spójność Społeczna i Gospodarcza; komponent Rozwój Zasobów Ludzkich.

Saunders, P. 2002. The Direct and Indirect Effects of Unemployment on Poverty and Inequality. SPRC Discussion Paper 118.

Smeeding, T. 1997. Financial Poverty in Developed Countries: The Evidence from the Luxembourg Income Study'. [w] Human Development Report Office: *Poverty and HumanDevelopment*. New York, The United Nations Development Programme.

Szałkowski, A. 1992. *Rynek pracy w procesie transformacji systemu gospodarczego*. AkademiaEkonomicznaKraków, Kraków.

Winkelmann, L., Winkelmann, R. 1998. Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data. *Economica* 65, 1-15.

Tadeusz Zieliński

Stan prawny i sytuacja bezrobotnych w Polsce

1. Analiza regulacji prawnych w obowiązującej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Ramy prawne polityki rynku pracy oraz zadania państwa w sferze zatrudnienia, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnym, a także ich aktywizację zawodową, określa obowiązująca ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uchwalona przez sejm 20.04.2004 r., na kilka dni przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Zmiany sytuacji na rynku pracy, nowe wymagania gospodarcze, zmiany demograficzne, jak również konieczność dostosowania do przepisów wspólnotowych, wymusiły od tamtego czasu kilkukrotną nowelizację zapisów ustawy. W obecnym kształcie[12] ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy reguluje zarówno kwestie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w Polsce, określając zadania i częściowo strukturę publicznych służb zatrudnienia na szczeblu rządowym, jak i samorządowym oraz katalog świadczeń i usług, jakie mogą być oferowane wymienionym w ustawie klientom.

Publiczne służby zatrudnienia świadczą swoje usługi przede wszystkim osobom fizycznym, oczekującym pomocy w znalezieniu zatrudnienia lub poruszania się po rynku pracy, jak również pracodawcom i innym instytucjom wymienionym w ustawie.

Wszystkie zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej mają na celu pełne i produktywne zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich, osiągnięcie wysokiej jakości pracy, zwiększenie mobilności na rynku pracy oraz wzmacnianie integracji, a także solidarności społecznej.

Ustawa określa podstawowe dokumenty programowe, polityki rynku pracy w Polsce zarówno na szczeblu centralnym (Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia), jak również na poziomie regionalnym. Wskazuje instytucje współdziałające przy tworzeniu tych dokumentów, ich podstawową zawartość, tryb przyjmowania oraz sposób monitorowania realizacji. Ustawodawca szczególny nacisk kładzie na zgodność dokumentów programowych z Europejską

[12] Ustawa z dn. 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2008 Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).

Strategią Zatrudnienia. Zapisy ustawy określają również zadania i uprawnienia ministra właściwego do spraw pracy, który pełni rolę koordynatora publicznych służb zatrudnienia, gdyż zadania ustawowe przypisane są różnym instytucjom, na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Kompetencje ministra mają przede wszystkim zapewnić jednolitość stosowania prawa oraz możliwość sprawnego realizowania polityki rządu.

Publiczne służby zatrudnienia, w skład których wchodzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy oraz urząd obsługujący ministra właściwego do spraw pracy, urzędy wojewódzkie stanowią tylko część instytucji rynku pracy, które realizują zadania określone w ustawie. Obok publicznych służb zatrudnienia, jako instytucje rynku pracy funkcjonują Ochotnicze Hufce Pracy, będące państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży i bezrobotnych do 25. roku życia, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego. Ustawa definiuje również wszystkie ww. jednostki.

Ważnym elementem zapisów ustawowych jest precyzyjne określenie zadań poszczególnych szczebli samorządów w zakresie polityki rynku pracy. Podstawowe zadania samorządu województwa sprowadzają się do koordynowania regionalnej polityki rynku pracy i programów aktywizacji zawodowej, monitorowania i analizowania regionalnego rynku pracy, inicjowania przedsięwzięć o charakterze ponadpowiatowym, koordynowania i świadczenia usług poradnictwa zawodowego, współpracy z powiatowymi urzędami pracy w organizacji szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych i staży oraz szkolenia kadry publicznych służb zatrudnienia. Innym istotnym obszarem działalności na poziomie województwa jest koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego oraz realizacja zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami i uczestniczenia w sieci Europejskich Służb Zatrudnienia – EURES. Obecnie duża część zadań samorządu województwa z zakresu rynku pracy, w większości województw realizowanych przez wojewódzkie urzędy pracy, polega na pełnieniu funkcji instytucji pośredniczących w programach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na podstawie przepisów o Narodowym Planie Rozwoju, zwłaszcza w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki.

Od czasu reformy administracji publicznej z grudnia 1998 r.[13], która wprowadziła w Polsce rozdział władzy publicznej i trójstopniową konstrukcję podziału terytorialnego, podstawowe zadania związane z aktywnym przeciwdziałaniem bezrobociu, wspomaganiem jednostek tworzących miejsca pracy oraz obsługą osób bezrobotnych i poszukujących pracy przypisane zostały samorządom powiatów. Wymienione zagadnienia to przejawy działań o charakterze

[13] Ustawa z dn. 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. (Dz.U. z 1998 Nr 96, poz. 603).

lokalnym, zaadresowane do społeczności lokalnej, które mają jednak charakter ponadgminny. Uwzględniając fakt, iż nie było możliwe pod względem organizacyjno-finansowym, ale także z punktu widzenia merytorycznego realizacji zadań lokowanie ich na szczeblu gminnym, gdyż zmuszałoby to do stworzenia w każdej, choćby najmniejszej gminie odpowiedniego instrumentarium do ich realizacji (komórek organizacyjnych, posiadania wykwalifikowanych pracowników, funduszy itp.), to właśnie powiatowi przypisano znaczącą część zadań publicznych w sferze zatrudnienia i rynku pracy. Ponadto praktyka pokazała, że tym podstawowym, lokalnym rynkiem pracy jest obszar jednego lub kilku powiatów.

Ustawa o promocji zatrudniania i instytucjach rynku pracy w większości odnosi się właśnie do zadań realizowanych przez samorząd powiatu, a konkretnie przez powiatowy urząd pracy.
Do podstawowych zadań samorządu powiatu należy m.in.:

- pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu zatrudnienia przez różnorodne formy wsparcia,
- udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu odpowiednich pracowników,
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy oraz wydawanie decyzji administracyjnych związanych ze statusem bezrobotnego lub udzielonymi świadczeniami,
- organizowanie i finansowanie szkoleń i przygotowania zawodowego dorosłych,
- współpraca z gminami w upowszechnianiu ofert pracy i informacji o usługach świadczonych przez powiatowy urząd pracy oraz organizacji robót publicznych, a także zatrudnienia socjalnego,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia,
- realizacja zadań związanych z międzynarodowym przepływem pracowników oraz uczestnictwem w sieci EURES,
- organizacja i realizowanie programów specjalnych i projektów pilotażowych.

W obecnym brzmieniu ustawa przewiduje wyodrębnienie w powiatowych urzędach pracy centrów aktywizacji zawodowej, które są wyspecjalizowanymi komórkami organizacyjnymi, realizującymi zadania w zakresie usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy. Zarówno usługi, jak i instrumenty rynku pracy są pojęciami ściśle określonymi przepisami omawianej ustawy, ustawodawca precyzyjnie określił też krąg osób i instytucji, wobec których mogą być zastosowane wraz z warunkami, jakie muszą być spełnione, aby mogło zostać udzielone stosowne wsparcie. Bardziej szczegółowo zostanie to omówione w dalszej części opracowania.

Kolejną sferą regulowaną przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są zadania i kompetencje wojewodów, którzy sprawują nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy, zwłaszcza w zakresie zasad i trybu wydatkowania Funduszu Pracy oraz stosowania standardów usług rynku pracy, a także są organem wyższego stopnia w postępowaniach administracyjnych, w sprawach dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia. Do kompetencji wojewodów należy również określenie kryteriów wydawania zezwoleń na pracę dla cudzoziemców spoza EOG oraz wydawanie tych zezwoleń. W ustawie zawarto stosowny rozdział określający szczegółowe warunki wydawania zezwoleń, jak również obowiązki podmiotów powierzających pracę cudzoziemcowi, a także katalog sytuacji, w których wojewoda odmawia wydania zezwolenia lub uchyla wydane zezwolenie.

Istotnym uprawnieniem wojewody jest nadawanie w drodze decyzji administracyjnej licencji zawodowych określonego stopnia pośrednika pracy i doradcy zawodowego osobom spełniającym warunki przewidziane w ustawie. Przepisy określają również szczegółowe wymagania w stosunku do specjalistów do spraw rozwoju zawodowego, specjalistów do spraw programów, liderów klubów pracy oraz doradców i asystentów EURES. Stanowiska te jednak nie wymagają uzyskania stosownej licencji.

Odnośnie instytucji rynku pracy, niebędących publicznymi służbami zatrudnienia, ustawodawca zawarł w przepisach regulacje prawne dotyczące organizacji, zadań i źródeł finansowania Ochotniczych Hufców Pracy oraz szczegółowe zasady dotyczące funkcjonowania agencji zatrudnienia i instytucji szkoleniowych. Wśród agencji zatrudnienia wyróżniono cztery podstawowe typy, ze względu na zdefiniowany rodzaj działalności:

- pośrednictwa pracy,
- doradztwa personalnego,
- poradnictwa zawodowego,
- pracy tymczasowej.

Określono również wymagania i obowiązki w stosunku do tych podmiotów w celu uzyskania odpowiedniego certyfikatu oraz określono rodzaje działalności niewymagające wpisu do rejestru agencji, prowadzonego przez marszałka województwa.

W odniesieniu do instytucji szkoleniowych oferujących szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy finansowane ze środków publicznych w ustawie zawarto liczne wymagania umożliwiające uzyskanie wpisu do rejestru instytucji szkoleniowych. W przepisach unormowane są również zadania marszałków związane z prowadzeniem omawianych rejestrów, obowiązkami sprawozdawczymi, jak również uprawnienia kontrolne.

Ważnym obszarem podlegającym regulacjom ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są świadczenia dla osób bezrobotnych oraz świadczenia przysługujące

rolnikom zwalnianym z pracy. Ustawa określa precyzyjnie zarówno warunki uzyskania tych świadczeń, wysokości poszczególnych świadczeń wraz ze sposobem ich waloryzowania, jak również okresy ich pobierania.

Podstawowym źródłem finansowania zadań zawartych w ustawie oraz wypłacanych świadczeń jest Fundusz Pracy, który jest państwowym funduszem celowym i powstaje głównie ze składek pracodawców. Ustawa określa sposób tworzenia funduszu, zasady gospodarowania środkami, dysponentów Funduszu Pracy oraz katalog możliwych do sfinansowania wydatków.

Ostatnim istotnym elementem regulacji ustawowych są sankcje wynikające z odpowiedzialności za wykroczenia przepisów ustawy zarówno ze strony pracodawców, osób zatrudnianych, jak i bezrobotnych.

2.Główne kierunki zmian w ustawie na przestrzeni ostatnich lat

Jak już wspomniano podstawowym aktem prawnym regulującym organizację publicznych służb zatrudnienia jest ustawa z dn. 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, określająca zadania państwa w promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, a także:

- podział zadań z promocji zatrudnienia między administrację rządową oraz poszczególne szczeble administracji samorządowej,
- organizację i zasady finansowania publicznych służb zatrudnienia, w tym – zasady organizacji i funkcjonowania oraz zasady gospodarki finansowej Funduszu Pracy,
- prawne i organizacyjne instrumenty działania publicznych służb zatrudnienia.

Ustawa ta zastąpiła uchwaloną 14 grudnia 1994 r. ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu[14] i była do dziś kilkadziesiąt razy nowelizowana. Jest ona czwartym od rozpoczęcia w 1989 r. transformacji ustrojowej kraju aktem prawnym regulującym problematykę rynku pracy. Wcześniej obszar ten regulowały ustawy:

- z dn. 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu[15],
- z dn. 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu[16].

Kolejne zmiany ustawy regulujące ten sam obszar – wspieranie zatrudnienia i przeciwdziałanie bezrobociu miały szeroki zakres przedmiotowy oraz zróżnicowany charakter regulacji. W pierwszych latach funkcjonowania nowego zjawiska społecznego, jakim było

[14] Dz.U. z 1995 Nr 1, poz.1.
[15] Dz.U. z 1989 Nr 75, poz. 446.
[16] Dz.U. z 1991 Nr 106, poz. 457.

bezrobocie regulacje prawne miały przede wszystkim zapewnić bezpieczeństwo socjalne bezrobotnym, a w drugiej kolejności umożliwić ich aktywizację zawodową. Przez kolejne lata podejście do tematyki rynku pracy ewaluowało w stronę zwiększonego wsparcia dla podmiotów tworzących miejsca pracy oraz rozwiązań umożliwiających szeroką aktywizację zawodową osób bezrobotnych i dostosowanie strony podażowej do szybko zmieniających się realiów rynku pracy. Wyrazem tego jest chociażby zmiana w nazewnictwie ustawy – od przeciwdziałania bezrobociu do promocji zatrudnienia.

Wiele zmian dotyczących instytucjonalnej obsługi rynku pracy wymusiła reforma administracyjna państwa obowiązująca od stycznia 1999 r., która większość zadań związanych z polityką rynku pracy przekazała na szczebel samorządowy. Kwestią, której unormowanie w istotny sposób zmieniło się w okresie ostatnich dziesięciu lat jest charakter zadań powiatu, w zależności od tego, czy mają one charakter zadań własnych, czy administracji rządowej. W przepisach wprowadzających reformę ustrojową z 1998 r., część tych zadań miała charakter zadań własnych, a znaczna część – z zakresu administracji rządowej. Po nowelizacji przepisów[17] od 2004 r. zadania, które miały status zadań dla administracji rządowej, zostały przekształcone w taki sposób, że stały się one w większości zadaniami własnymi powiatu. W ten sposób osiągnięto dwa cele. Po pierwsze – jednoznacznie wskazano podmiot odpowiedzialny za ich wykonanie, a po drugie − usprawniono funkcjonowanie właściwych organów i urzędów, najbardziej widoczne w czytelnym systemie finansowania zadań.

Wprowadzona w 2004 r. ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy była swego rodzaju punktem zwrotnym w dotychczasowym podejściu do problematyki rynku pracy oraz miała za zdanie dostosowanie instytucji rynku pracy do norm i standardów Unii Europejskiej. Ustawa przewidywała m.in. ścisłą współpracę pomiędzy ministrem właściwym do spraw pracy z ministrem właściwym do spraw oświaty w zakresie szkolenia zawodowego pracowników socjalnych, pośredników pracy i doradców zawodowych, wprowadzając m.in. obowiązek posiadania licencji zawodowych. Wprowadzono również ścisłe wymogi kwalifikacyjne dla kadr kierowniczych urzędów pracy.

Istotną zmianą było przeniesienie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wypłat zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz decyzji o prawie do świadczeń. W tym celu przyjęto nową ustawę o świadczeniach przedemerytalnych[18]. Celem tych zmian było przede wszystkim odciążenie powiatowych urzędów pracy, czego wyrazem było również przekazanie do gmin w ramach zadań zleconych, zajmowania się świadczeniami rodzinnymi dla bezrobotnych. Przewidziano również

[17] Głównie ustawa z dn. 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.).
[18] Dz.U. z 2004 r. Nr 120, poz. 1252.

powstawanie Gminnych Centrów Informacji, które miały pomagać w szukaniu zatrudnienia oraz uświadamianiu obywatelom ich praw z zakresu polityki społecznej.

W odniesieniu do instytucjonalnej obsługi rynku pracy ustawodawca rozszerzył znacznie zakres podmiotowy, wprowadzając obok publicznych służb zatrudnienia i OHP takie instytucje, jak agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa społecznego. Zmiana podejścia do problemu polegała głównie na tym, że w ustawie ustalono zakres kompetencji publicznych służb zatrudnienia, zwiększając jednocześnie rolę innych podmiotów, które powinny przejmować coraz większą część zadań związanych zwłaszcza z pośrednictwem pracy i doradztwem zawodowym. Organom samorządowym przyznano m.in. prawo zlecania realizacji zadań z zakresu promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej organizacjom pozarządowym zajmującym się rynkiem pracy. Miało to również na celu rozwój instytucji partnerstwa lokalnego i budowanie współpracy między instytucjami rządowymi, samorządowymi, lokalnymi przedsiębiorcami oraz mieszkańcami na rzecz ożywienia gospodarczego i poprawy sytuacji na rynku pracy.

W przyjętej ustawie istotnie zmieniono zasady stosowania różnych instrumentów aktywizacji zawodowej bezrobotnych. W celu zwiększenia skuteczności i selektywności aktywnych programów zmodyfikowano dotychczasowe rozwiązania i wyodrębniono kilka grup usług rynku pracy. Ustalono katalog podstawowych usług oferowanych przez publiczną administrację pracy, które były oferowane ogółowi bezrobotnych i poszukujących pracy i zaliczono do nich pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, usługi EURES, organizację szkoleń i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy. Wśród osób bezrobotnych wyodrębniono nową kategorię, a mianowicie osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, do której zaliczono osoby w wieku do 25 lat i powyżej 50 lat, długotrwale bezrobotnych, bezrobotnych bez kwalifikacji, osoby wychowujące dziecko do lat 7. W toku kolejnych nowelizacji katalog ten został rozszerzony o bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, samotnie wychowujących dziecko do 18. roku życia, bezrobotnych po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego i kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka. Wobec tej kategorii bezrobotnych ustawodawca zaoferował dodatkową grupę usług rynku pracy, m.in. prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, uczestnictwo w Centrum Integracji Społecznej, tworzenie spółdzielni socjalnych, czy też pokrycie kosztów opieki nad bliskimi.

W ustawie przewidziano również grupę instrumentów zawierającą zachęty do korzystania z podstawowych usług rynku pracy, m.in. przez zwiększenie mobilności osób bezrobotnych i zaliczono do niej np. zwrot kosztów dojazdu do pracy, na staż czy szkolenie, w pewnych wypadkach zwrot kosztów zakwaterowania, dofinansowanie wyposażenia nowego miejsca pracy,

udzielenie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundowanie składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego oraz ponoszenie przez urzędy pracy części kosztów pomocy prawnej udzielanej bezrobotnym.

Modyfikacje wcześniejszych rozwiązań prawnych spowodowały, iż część instrumentów, które adresowane były do wszystkich bezrobotnych została skierowana jedynie do nowej, wyodrębnionej kategorii osób, natomiast specyficzne instrumenty adresowane do tego czasu, np. tylko do absolwentów, skierowane zostały do znacznie szerszej grupy.

Zarówno sama ustawa z 2004 r., jak również wszystkie wprowadzane w kolejnych latach nowelizacje duży nacisk kładły na wzrost znaczenia działań wspierających aktywne poszukiwanie zatrudnienia. Przykładem tego może być wprowadzenie dodatków aktywizacyjnych dla osób posiadających prawo do zasiłku w wypadku podjęcia zatrudnienia, zastąpienie pożyczek na podjęcie działalności lub tworzenie nowych miejsc pracy bezzwrotnymi dotacjami, a w późniejszym okresie jednorazowymi środkami na podjęcie działalności gospodarczej lub refundacją kosztów wyposażenia lub doposażenia miejsca pracy, czy też zwiększenie wysokości stypendiów w wypadku szkolenia oraz wprowadzeniem w drugiej połowie 2005 r. umów aktywizacyjnych, mających za zadanie zachęcać do legalnego zatrudniania bezrobotnych w gospodarstwach domowych. Kolejnym specyficznym instrumentem nowelizowanej ustawy była możliwość kierowania bezrobotnego bez prawa do zasiłku, korzystającego ze świadczeń pomocy społecznej do wykonywania prac społecznie użytecznych na rzecz gminy oraz udzielanie pomocy grupom ludności dotkniętym procesami marginalizacji społecznej w postaci zatrudnienia socjalnego w celu umożliwienia im reintegracji społecznej i zawodowej.

Od 2004 r. sytuacja na rynku pracy stopniowo poprawiała się, doprowadzając w ciągu 4 lat do zmniejszenia rejestrowanego bezrobocia o około 50% − w końcu I kwartału 2008 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych spadła do nieco ponad 1 600 tys. osób. Urzędy pracy miały coraz częściej do czynienia z tzw. trudnym klientem, wobec którego zawodziły tradycyjne metody interwencji. Sytuacja na rynku pracy wywołana wzrostem gospodarczym, a także legalną migracją zarobkową i rosnącymi wymaganiami dotyczącymi kwalifikacji zawodowych, spowodowała coraz częstsze opinie pracodawców o braku rąk do pracy. Podkreślenia wymaga również fakt, że znacznie zmniejszyła się grupa bezrobotnych uprawniona do otrzymywania zasiłku – do poziomu ok. 15%. Nowe okoliczności spowodowały nowe oczekiwania pod adresem prowadzonej polityki rynku pracy, co z kolei wymusiło następne nowelizacje omawianej ustawy.

Głównym celem wprowadzanych zmian było ułatwienie osobom bezrobotnym i poszukującym pracy powrotu do aktywności zawodowej. W równej mierze dotyczyło to osób młodych, jak i starszych, osób zagrożonych bezrobociem, jak i osób z długą przerwą w zatrudnieniu. Uproszczono również procedury związane z wykonywaniem legalnej pracy przez

cudzoziemców, dostosowując jednocześnie regulacje prawne do funkcjonowania Polski w obszarze Schengen.

Intencją kolejnych zmian ustawowych było, aby każdy z zainteresowanych otrzymał ofertę zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, lub ofertę uczestnictwa w jednej z wielu form aktywizacji zawodowej, jak staże, przygotowanie zawodowe dorosłych, szkolenie, uczestnictwo w klubie pracy, uczestnictwo w nowej formie − programie specjalnym czy też programie integracji społecznej. Efektywność działań urzędów została uzależniona przede wszystkim od woli współpracy osób bezrobotnych i poszukujących pracy, a odmowa uczestnictwa w aktywizacji zawodowej skutkowała wyłączeniem osoby z rejestru urzędu pracy.

Do ustawy wprowadzono pojęcie programów pilotażowych umożliwiające poszczególnym urzędom stosowanie nowatorskich pomysłów na zapobieganie bezrobociu, które na danym obszarze i w stosunku do określonych grup będą najskuteczniejsze. Wyrazem zwiększonego nacisku na aktywizację bezrobotnych są rozwiązania dotyczące trybu współpracy urzędu z klientem. Urzędy mogą obejmować osoby bezrobotne lub poszukujące pracy indywidualnym planem działania, a dla osób mających szczególne trudności w rozpoczęciu pracy lub ponownym jej podjęciu przez co najmniej 6 miesięcy od czasu rejestracji uczestnictwo w IPD, jest obowiązkowe. Plan taki wymaga nie tylko zwiększenia intensywności działań ze strony urzędu ukierunkowanych na poszczególnych bezrobotnych i ich specyficzne potrzeby, ale również większej aktywności i rzeczywistego zaangażowania ze strony osoby bezrobotnej.

Zwiększona także została współpraca pomiędzy pup, a ośrodkami pomocy społecznej przez wprowadzenie możliwości kierowania osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej do działań aktywizacyjnych realizowanych również prze ośrodki pomocy społecznej. Działalność związana ściśle z aktywizacją zawodową ma być realizowana w wyodrębnionych częściach urzędu pracy, tj. centrach aktywizacji zawodowej, a we współpracy z samorządami gminnymi mogą być tworzone na poziomie gmin lokalne punkty informacyjno-konsultacyjne, realizujące zadania związane z informacją o pomocy oferowanej przez urzędy oraz rejestracją bezrobotnych i poszukujących pracy. Podmioty te dofinansowane są ze środków Funduszu Pracy.

W kolejnych nowelizacjach dodatkowym wsparciem objęto osoby w wieku powyżej 50 lat, m.in. przez przyznanie wyższych stawek wsparcia z tytułu uczestnictwa w szkoleniach finansowanych z FP oraz zastosowaniu ulg dla pracodawców zatrudniających osoby ze starszych grup wiekowych. Zmiany przepisów idą w kierunku poszerzenia kręgu osób korzystających z pomocy urzędów pracy, m.in. o małżonków rolników zamierzających podjąć zatrudnienie, emigrantów zarobkowych czy też jednoosobowych przedsiębiorców, którzy nie są pracodawcami w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia.

Najnowsze zmiany wprowadzone w 2011 r. m.in. rozszerzyły grupę osób posiadających status bezrobotnego o osoby mające wpis do ewidencji działalności gospodarczej, ale jej jeszcze nie rozpoczęły, albo zawiesiły jej prowadzenie. Wprowadzono możliwość zworotu kosztów przejazdu na egzamin lub możliwość kierowania bezrobotnych na kilka kursów, o ile ich łączne ukończenie wzmocni szansę na zatrudnienie.

Status bezrobotnego zachowują również kobiety w ciąży i w trakcie połogu, którym dotychczas groziła jego utrata ze względu na niezdolność do pracy trwającą dłużej niż 90 dni, jak również założycielom spółdzielni socjalnej już po dniu zarejestrowania w pup. Zwiększono również krąg podmiotów, które będą mogły uzyskać środki na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy o producentów rolnych i podmioty prowadzące niepubliczne przedszkola i szkoły.

Ustawa doprecyzowała m.in., iż świadczenie z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych oraz zasady ich finansowania dotyczą nie tylko bezrobotnych, ale również osób skierowanych do tych prac, które są uczestnikami kontraktów socjalnych, indywidualnych programów usamodzielnienia, lokalnych programów pomocy społecznej i indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego.

Jedną z rewolucyjnych zmian jest rozszerzenie katalogu cudzoziemców zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę o osoby będące ofiarami handlu ludźmi.

Są to tylko wybrane kierunki zmian i ewolucji w przepisach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, gdyż sama ustawa ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy i zróżnicowany charakter regulacji, a jej kolejne częste nowelizacje, nadmierna szczegółowość oraz niejasność pewnych rozwiązań powodują, że staje się ona coraz bardziej zawiła i trudna do interpretacji, nawet dla podmiotów realizujących zadania związane z polityką rynku pracy.

3. Podstawowe regulacje prawne ustawy o pomocy społecznej

Jednym z najważniejszych praw obywateli jest prawo do godnego życia. Pod szczególną opieką państwa znajdują się rodziny, dzieci, osoby niepełnosprawne oraz osoby, które z różnych powodów nie są w stanie samodzielnie zabezpieczyć swoich podstawowych potrzeb życiowych, pozwalających im na godne życie. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie im pomocy, zaś zakres działań w tym zakresie reguluje ustawa o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 r.[19].

Do podstawowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej zalicza się:

- regionalne ośrodki polityki społecznej – na szczeblu województw,
- powiatowe centra pomocy rodzinie,
- miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej,

[19] Tekst jednolity: Dz. U. z 2009, Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

- domy pomocy społecznej,
- placówki specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego,
- placówki opiekuńczo-wychowawcze,
- ośrodki adopcyjno-opiekuńcze,
- ośrodki wsparcia i ośrodki interwencji kryzysowej.

Ogólnie można przyjąć, że pomoc społeczna polega na:

- przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń pieniężnych,
- pracy socjalnej,
- prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- realizacji zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych,
- rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Pomocy społecznej na zasadach określonych w ustawie udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu:

- ubóstwa,
- sieroctwa,
- bezdomności,
- potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności,
- bezrobocia,
- niepełnosprawności,
- długotrwałej lub ciężkiej choroby,
- bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych,
- braku umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze,
- trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy,
- trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego,
- alkoholizmu lub narkomanii,
- zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej,
- klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Zarówno w publicznych służbach zatrudnienia, jak i jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej występują wszystkie rodzaje świadczeń, które noszą nazwy: usług rynku pracy, instrumentów rynku pracy, świadczeń dla bezrobotnych (mających wymiar pieniężny i rzeczowy),

świadczeń pomocy społecznej mających charakter pieniężny, rzeczowy oraz usług. Świadczenia te można określić jako świadczenia społeczne, którymi są wszelkie środki pieniężne, dobra materialne i usługi, które służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb obywateli i rodzin, uzyskiwane bezekwiwalentnie, czyli niebędące bezpośrednim wynagrodzeniem za pracę, które są finansowane ze środków publicznych.

Większość zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej realizowana jest na poziomie gminy, zarówno jako zadania własne gmin, jak też jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Do zadań tych przede wszystkim należą:

- opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka,
- sporządzanie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej,
- udzielania schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia,
- opłacanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie nie- zamieszkującymi matką, ojcem, lub rodzeństwem,
- praca socjalna,
- organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, w wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych,
- dożywianie dzieci,
- sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym,

- prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu,
- utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych,
- przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze,
- podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej, wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych,
- opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia,
- organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęskami żywiołowymi lub ekologicznymi,
- prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- realizacja rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania cudzoziemcom, którzy uzyskali zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej,
- wypłacanie wynagrodzenia za sprawowanie opieki.

Do podstawowych zadań samorządów powiatów z zakresu pomocy społecznej, z punku widzenia klientów pomocy, należy:

- prowadzenie specjalistycznego poradnictwa,
- organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci oraz wypłacanie wynagrodzenia z tytułu pozostawania w gotowości przyjęcia dziecka, albo świadczonej opieki i wychowania zawodowym rodzinom zastępczym,
- zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, w szczególności przez organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-

opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, dla dzieci i młodzieży, w tym placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym, a także tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie,

- przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego i socjalizacyjnego, domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, rodziny zastępcze oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz pomoc w integracji ze środowiskiem osób opuszczających te placówki i mających trudności w przystosowaniu się do życia,
- prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej,
- udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach,
- szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu oraz doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu.

4. Klienci publicznych służb zatrudnienia

W odniesieniu do szeroko rozumianej polityki społecznej i świadczeń społecznych ustawa o promocji zatrudnienia rozróżnia dwie zasadnicze grupy osób, które mogą zgłosić się do urzędu pracy. Pierwsza, to osoby bezrobotne, druga, to osoby poszukujące pracy. W istocie grupa bezrobotnych jest ściśle zdefiniowana, zaś kategoria osób poszukujących pracy ma charakter dość otwarty, dopuszczający do usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia każdego obywatela.

Odrębną grupą, której uprawnienia regulują przepisy, są osoby niezaliczane do obywateli Polski. Zarówno przepisy ustawy o promocji zatrudnienia, jak i ustawy o pomocy społecznej w podobny sposób regulują te kwestie z uwagi na zobowiązania międzynarodowe. Przepisy dotyczące rynku pracy kładą przede wszystkim akcent na osoby chcące pracować na terenie Polski, natomiast przepisy pomocy społecznej, na osoby zamieszkałe lub przebywające na terenie Polski.

Zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy sformułowano kilka podstawowych warunków określających osobę bezrobotną.

Osobę bezrobotną definiuje się, jako osobę niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej (dotyczy to zarówno umów o pracę, jak i umów o charakterze cywilnoprawnym bez względu na wymiar i otrzymywane wynagrodzenie). Związane są z tym również zakazy innej aktywności zawodowej. Bezrobotny musi zatem być osobą:

- nieuczącą się w szkole, z wyjątkiem szkoły dla dorosłych lub w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych,
- niebędącą właścicielem nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub która nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym, a także nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej,
- nieposiadającą wpisu do ewidencji działalności gospodarczej albo taką, która nie podlega, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników. Dotyczy to także sytuacji, gdy po złożeniu wniosku o wpis do ewidencji osoba ta zgłosiła wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej i okres zawieszenia jeszcze nie upłynął, albo nie upłynął jeszcze okres do dnia podjęcia działalności gospodarczej.

Kolejnym warunkiem uzyskania statusu bezrobotnego jest zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie, albo innej pracy zarobkowej, albo – w wypadku osoby niepełnosprawnej – zdolność i gotowość do podjęcia zatrudnienia, co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy. Z warunkiem tym łączy się chęć poszukiwania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Bezrobotny nie może być osobą tymczasowo aresztowaną lub odbywającą karę pozbawienia wolności. Uzyskanie statusu bezrobotnego uwarunkowane jest również wymogiem, że dana osoba musi się znajdować w wieku aktywności zawodowej (ukończone 18 lat i nieukończone 60 lat w wypadku kobiet lub 65 lat w wypadku mężczyzn).

Osoba bezrobotna nie może być beneficjentem lub potencjalnym beneficjentem niektórych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego i dotyczy to głównie osób, które:

- nabyły prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności pobierającą zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne, świadczenie rehabilitacyjne, zasiłek chorobowy, zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego,

- pobierają na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłek stały, który przysługuje pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy,
- pobierają, na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, świadczenie pielęgnacyjne lub dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania,
- pobierają po ustaniu zatrudnienia świadczenie szkoleniowe, w ramach zwolnienia monitorowanego,
- uzyskują miesięcznie przychód w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

Warunkiem formalnym uzyskania statusu bezrobotnego jest fakt zarejestrowania we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego, powiatowym urzędzie pracy.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy szczegółowo określa również zasady utraty statusu bezrobotnego. Do najważniejsze z nich należą:

- otrzymanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej od instytucji z udziałem środków publicznych (w tym PFRON, Fundusz Pracy),
- odmowa bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie, lub poddania się badaniom lekarskim, lub psychologicznym, jak również niepodjęcie, lub przerwanie z własnej winy oferowanej formy aktywizacji (w tym wypadku ustawodawca zdefiniował okresy pozbawienia statusu bezrobotnego: 120 dni w wypadku pierwszej odmowy, 180 dni w wypadku drugiej odmowy i 270 dni w wypadku trzeciej i każdej kolejnej odmowy),
- niestawienie się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomienie w okresie do 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa, (w tym wypadku okres pozbawienia statusu wynosi 3 miesiące),
- niestawienie się w powiatowym urzędzie pracy w terminie 14 dni po zmianie miejsca zamieszkania w nowym terytorialnie urzędzie pracy.

Osobę bezrobotną można również wykluczyć z rejestru, jeżeli pozostaje ona niezdolna do pracy wskutek choroby lub przebywania w zamkniętym ośrodku odwykowym przez nieprzerwany okres 90 dni, lub nie przedstawiła zaświadczenia o niezdolności do pracy wskutek choroby.

Istnieje również jeszcze jedna ważna przesłanka z zakresu współdziałania z ośrodkami pomocy społecznej. Bezrobotny może utracić status i zostać w określony z rejestru, jeżeli rozpoczął realizację indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, lokalnego programu pomocy społecznej lub podpisał kontrakt socjalny.

Warto zwrócić uwagę, że przepisy definiujące osobę bezrobotną są wyjątkowo restrykcyjne, a samo nabycie uprawnień do świadczeń zabezpieczenia społecznego pozbawia możliwości bycia bezrobotnym, co często uniemożliwia lub utrudnia aktywizację zawodową.

Znacznie węższą grupą bezrobotnych są osoby korzystające z zasiłku dla bezrobotnych, dla których oprócz spełnienia ogólnych wymogów definicji bezrobotnego wprowadzono dodatkowe kryteria. Aby te osoby mogły otrzymać zasiłek dla bezrobotnych, muszą być spełnione dodatkowo dwie przesłanki:

- nie ma dla bezrobotnego propozycji odpowiedniej pracy lub formy aktywizacji w ramach instrumentów rynku pracy,
- w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania bezrobotny łącznie przez okres co najmniej 365 dni był zatrudniony lub wykonywał inną działalność zawodową, lub gospodarczą i osiągał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy. Do okresów zaliczanych do okresu ubezpieczenia wlicza się okresy: służby wojskowej, urlopu wychowawczego oraz pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, oraz przypadające po ustaniu zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej, albo zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności okresy pobierania zasiłku chorobowego, macierzyńskiego lub świadczenia rehabilitacyjnego.

Najszerszą grupę klientów publicznych służb zatrudnienia stanowią osoby poszukujące pracy. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie, osoba poszukująca pracy oznacza osobę poszukującą zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ustawie, zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy. Tym samym nie musi ona spełniać żadnej przesłanki statusu bezrobotnego oprócz zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy. Może to być osoba pracująca, niepracująca, posiadająca i pobierająca świadczenia społeczne.

W ustawie określono dość restrykcyjne zasady wykreślania z rejestru poszukujących pracy, a do najważniejszych należą:

- nieutrzymywanie kontaktu z powiatowym urzędem pracy co najmniej raz na 90 dni w celu potwierdzenia zainteresowania pomocą określoną w ustawie,
- niestawienie się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie, który został ustalony między poszukującym pracy, a urzędem i niepowiadomienie w terminie 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa,
- niepodjęcie albo przerwanie indywidualnego planu działania, szkolenia, studiów podyplomowych, przygotowania zawodowego dorosłych, uczestnictwa w programie specjalnym lub nieprzystąpienie do egzaminu umożliwiającego uzyskanie świadectw, dyplomów, określonych uprawnień lub tytułów zawodowych.

Kategoria osób poszukujących pracy ma istotne znaczenie dla osób niepełnosprawnych. Osoby te, niespełniające definicji bezrobotnego, głównie z racji posiadania prawa, pobierania renty lub innego świadczenia, po zarejestrowaniu, jako poszukujące pracy mogą korzystać z instrumentów rynku pracy, tak jak osoby bezrobotne, z tym że koszty świadczonej pomocy ponosi Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

5. Podstawowe usługi i instrumenty rynku pracy stosowane wobec klientów służb społecznych

Dla wszystkich bezrobotnych i poszukujących pracy dostępne są następujące usługi:

- pośrednictwo pracy;
- poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa;
- pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Usługi pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego dostępne są również dla osób niezarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy.

Usługi szkoleniowe skierowane są wyłącznie do bezrobotnych oraz określonych kategorii poszukujących pracy, do których zalicza się m.in. osoby:

- będące w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy,
- zatrudnione u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość lub który jest w stanie likwidacji,
- otrzymujące świadczenie socjalne przysługujące na urlopie górniczym lub górniczy zasiłek socjalny, określone w odrębnych przepisach,
- uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej lub indywidualnym programie integracji, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej,
- żołnierze rezerwy,
- pobierające rentę szkoleniową,
- pobierające świadczenie szkoleniowe, w trakcie zwolnień monitorowanych,
- podlegające ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników jako domownicy lub małżonek rolnika, jeżeli zamierzają podjąć zatrudnienie, inną pracę zarobkową, lub działalność gospodarczą poza rolnictwem,
- pracowników oraz osób wykonujących inną pracę zarobkową w wieku 45 lat i powyżej, zainteresowanych pomocą w rozwoju zawodowym, po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy.

W wypadku usług szkoleniowych, obejmujących szkolenia w związku z brakiem kwalifikacji zawodowych, koniecznością zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji, utratą zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie, lub braku umiejętności aktywnego poszukiwania pracy w ramach szkolenia, finansuje się koszty szkolenia, koszty przejazdu, zakwaterowania i wyżywienia związane z udziałem w szkoleniach, koszty badań lekarskich, lub psychologicznych, koszty egzaminów, w tym koszty dojazdu na sfinansowany egzamin oraz stypendium dla osoby bezrobotnej w wysokości 120% zasiłku dla bezrobotnych. Dodatkowym nowym elementem jest możliwość otrzymywania stypendium w wysokości 20% zasiłku, jeżeli bezrobotny podjął zatrudnienie w trakcie szkolenia. Możliwe jest również sfinansowanie kosztów egzaminów umożliwiających uzyskanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, określonych uprawnień zawodowych lub tytułów zawodowych oraz kosztów uzyskania licencji niezbędnych do wykonywania danego zawodu, dodatkowo od lutego 2011 r. obowiązuje przepis mówiący o tym, iż skierowany przez starostę na szkolenie w wypadku podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej w trakcie szkolenia, ma prawo do ukończenia tego szkolenia bez konieczności ponoszenia jego kosztów. Co więcej, takiej osobie nadal przysługuje stypendium w wysokości 20% zasiłku do dnia zakończenia szkolenia.

Przepisy ustawy umożliwiają również sfinansowanie szkolenia wybranego przez bezrobotnego, jeżeli uzasadni on jego celowość, a koszt w części finansowanej z Funduszu Pracy nie przekroczy 300% przeciętnego wynagrodzenia.

Kolejną możliwością dla tej kategorii osób jest sfinansowanie kosztów studiów podyplomowych, należne organizatorowi studiów w wysokości nie większej niż 300% przeciętnego wynagrodzenia, a w trakcie studiów bezrobotny może otrzymywać stypendium w wysokości 20% zasiłku dla bezrobotnych. Ponadto, gdyby bezrobotny podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, albo rozpoczął działalność gospodarczą w trakcie studiów, nie zawiesza się dofinansowania do terminu planowanego zakończenia tych studiów.

Do szkoleń uprawnieni są również niepełnosprawni poszukujący pracy niepozostający w zatrudnieniu. W tym wypadku wszelkie koszty pokrywa PFRON.

Instrumentami towarzyszącymi i wspierającymi usługi rynku pracy są m.in.:

- finansowanie do 12 miesięcy kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego, pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, lub prac społecznie użytecznych, w związku ze skierowaniem bezrobotnego przez powiatowy urząd pracy, o ile nie uzyskuje tam wynagrodzenia powyżej 200% minimalnego wynagrodzenia,

- finansowanie do 12 miesięcy kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w wypadku skierowania bezrobotnego przez powiatowy urząd pracy, o ile nie uzyskuje tam wynagrodzenia powyżej 200% minimalnego wynagrodzenia,
- finansowanie dodatków aktywizacyjnych przysługujących bezrobotnemu z prawem do zasiłku, w sytuacji gdy zatrudnienie nastąpiło w wyniku skierowania przez powiatowy urząd pracy, a bezrobotny podjął zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie i otrzymuje wynagrodzenie niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę lub w wypadku, gdy bezrobotny z własnej inicjatywy podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową. W pierwszym wypadku dodatek przysługuje w wysokości stanowiącej różnicę między minimalnym wynagrodzeniem za pracę, a otrzymywanym wynagrodzeniem, nie większej jednak niż 50% zasiłku dla bezrobotnych, natomiast w drugim – bezrobotny otrzyma dodatek w wysokości 50% zasiłku przez połowę okresu, na jaki przysługiwałby my zasiłek.

Również do instrumentów towarzyszących i wspierających usługi rynku pracy zalicza się dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej oraz kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa. W tym wypadku do wysokości 6-krotności przeciętnego wynagrodzenia możliwe jest m.in.:

- zrefundowanie podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego,
- zrefundowanie osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, zamieszkującej lub mającej siedzibę na terytorium RP, będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego, lub prowadzącej dział specjalny produkcji rolnej, zatrudniającej w okresie ostatnich 6 miesięcy co najmniej jednego pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy, kosztów wyposażenia, lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego,
- przyznanie bezrobotnemu jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z tą działalnością.

Przepisy ustawy umożliwiają również refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego w wypadku, gdy pracodawca zatrudniał skierowanego bezrobotnego w pełnym

wymiarze przez okres co najmniej 12 miesięcy i osoba ta zatrudniona jest nadal. Refundacja może być przyznana do wysokości 300% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W stosunku do bezrobotnych należących do wskazanej ustawowo kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, jak również dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, ustawa umożliwia zastosowanie instrumentów rynku pracy, do których głównie należą formy związane z subsydiowaniem zatrudnienia.

Podstawową formą subsydiowanego zatrudnienia osób bezrobotnych są prace interwencyjne obejmujące:

- refundację części kosztów wynagrodzenia zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy bezrobotnych przez 6 miesięcy, stanowiącą iloczyn liczby osób zatrudnionych i kwoty zasiłku dla bezrobotnych,
- refundację części kosztów wynagrodzenia zatrudnionych w wymiarze co najmniej połowy czasu pracy bezrobotnych, przez 6 miesięcy stanowiącą iloczyn liczby osób i kwoty połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia za każdą osobę bezrobotną,
- refundację części kosztów wynagrodzenia zatrudnionych w wymiarze co najmniej połowy czasu pracy bezrobotnych, przez 12 miesięcy będącą iloczynem liczby osób i kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli refundacja obejmuje koszty poniesione za co drugi miesiąc ich zatrudnienia.

Ponadto, gdy pracodawca bezpośrednio po zakończeniu prac interwencyjnych trwających co najmniej 6 miesięcy zatrudniał skierowanego bezrobotnego przez okres dalszych 6 miesięcy i po upływie tego okresu dalej go zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy, może otrzymać jednorazową refundację wynagrodzenia w wysokości nie wyższej niż 150% przeciętnego wynagrodzenia.

Nieco odmienne i bardziej korzystne są regulację ustawowe dotyczące prac interwencyjnych dla bezrobotnych do 25. roku życia, długotrwale bezrobotnych, kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, lub bezrobotnych niepełnosprawnych oraz dla bezrobotnych powyżej 50. roku życia.

Kolejnym instrumentem są roboty publiczne, które stanowią zatrudnienie bezrobotnego przy wykonywaniu prac organizowanych przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowywane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków.

Generalnie, w ramach robót publicznych refundacją ze środków FP objęta jest część kosztów wynagrodzenia dla organizatora robót publicznych zatrudniającego w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanych bezrobotnych przez okres do 6 miesięcy i refundacja ta jest iloczynem liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny etat oraz 50% przeciętnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne. W wypadku skierowania na 12 miesięcy refundacja następuje co drugi miesiąc.

Kolejną grupę instrumentów rynku pracy stanowią staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy i przygotowanie zawodowe dorosłych, które są formą aktywizacji polegającą na wykonywaniu zadań celem nabywania umiejętności praktycznych w miejscu pracy, bądź praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia do pracy dorosłych – bez nawiązania stosunku pracy.

Staże dotyczą albo wszystkich bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy i trwają do 6 miesięcy, albo bezrobotnych do 25. roku życia (27 lat w wypadku kończących szkoły wyższe) i odbywają się przez okres do 12 miesięcy. W okresie stażu przysługuje stypendium w wysokości 120% zasiłku.

Przygotowanie zawodowe dorosłych jest stosunkowo nową formą aktywizacji i obejmuje praktyczną naukę zawodu dorosłych od 12 do 18 miesięcy lub przyuczenie do pracy dorosłych − trwające od 3 do 6 miesięcy. W trakcie realizacji przygotowania zawodowego dorosłych bezrobotnemu przysługuje stypendium, generalnie wynoszące miesięcznie 120% zasiłku dla bezrobotnych. Ponadto bezrobotny w związku z uczestnictwem w przygotowaniu może mieć zrefundowane koszty badań lekarskich i psychologicznych, koszty egzaminów kwalifikacyjnych na tytuł zawodowy, egzaminów czeladniczych lub egzaminów sprawdzających oraz koszty przejazdu do miejsca odbywania przygotowania zawodowego dorosłych, a w wypadku, gdy przygotowanie zawodowe dorosłych odbywa się w miejscowości innej niż miejsce zamieszkania, także koszty zakwaterowania i wyżywienia.

Pracodawcy, z którymi zawarto umowę w sprawie realizacji przygotowania zawodowego dorosłych, przysługuje jednorazowa premia ze środków FP po zakończeniu tej formy aktywizacji, jeżeli skierowany przez starostę uczestnik przygotowania zawodowego ukończył program praktycznej nauki zawodu lub przyuczenia do pracy i zdał egzamin oraz zwrot wydatków poniesionych na uczestnika przygotowania zawodowego, w szczególności na materiały i surowce, eksploatację maszyn i urządzeń, odzież roboczą, posiłki regeneracyjne i inne środki niezbędne do realizacji programu przygotowania zawodowego dorosłych, w wysokości do 2% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za każdy pełny miesiąc realizacji programu.

Bezrobotnym, którzy nie mają kwalifikacji zawodowych, a w okresie 12 miesięcy od dnia zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy podjęli dalszą naukę w szkole ponadgimnazjalnej

dla dorosłych, będącej szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej, albo w szkole wyższej, gdzie korzystają z formy studiów niestacjonarnych, starosta na ich wniosek może przyznać stypendium w wysokości 100% zasiłku dla bezrobotnych, które jest wypłacane przez 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia nauki. Stypendium przysługuje pod warunkiem nieprzekroczenia wysokości dochodu na osobę w rodzinie w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej. Do dochodu nie wlicza się kwoty tego stypendium.

Stosunkowo nowym instrumentem są wprowadzone do ustawy od lutego 2009 r. programy specjalne, które powinny stanowić zespół skoordynowanych działań mających na celu dostosowanie posiadanych lub zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz wsparcie zagrożonych likwidacją, lub istniejących i tworzonych miejsc pracy. Nie precyzuje się usług ani instrumentów, które mają być używane w trakcie realizacji programu. Wskazuje się natomiast maksymalne wydatki na jednego uczestnika, które nie powinny przekroczyć 10-krotności przeciętnego wynagrodzenia. Wprowadza się też możliwość finansowania tzw. specyficznych elementów wspierających zatrudnienie, czyli racjonalnych wydatków innych niż usługi i instrumenty rynku pracy, niezbędnych do realizacji działań dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczestników programu specjalnego, adekwatnych do uwarunkowań lokalnego rynku pracy. Łączna kwota wydatków na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie nie może przekroczyć 20% wysokości środków Funduszu Pracy przeznaczonych na realizację programu specjalnego.

Programy specjalne są adresowane do wszystkich bezrobotnych oraz poszukujących pracy, którzy spełniają podobne warunki, jak w przypadku możliwości korzystania z usług szkoleniowych.

6. Warunki uzyskania świadczeń z pomocy społecznej

Klientem pomocy społecznej można być z różnych powodów i w różnych sytuacjach. W odniesieniu do osób w wieku aktywności zawodowej, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej można przyjąć, że osoba bezrobotna lub bez zatrudnienia pojawia się w ośrodku pomocy społecznej z dwóch powodów. Powód pierwszy, to wsparcie o charakterze finansowym, powód drugi, to otrzymanie wsparcia pomagającego przezwyciężyć problemy związane z wykluczeniem społecznym. Często jedna i druga kwestia są ze sobą powiązane, jednakże do 2007 r. ośrodki pomocy społecznej w dużej mierze ograniczały się do świadczeń pieniężnych w omawianej grupie klientów. Status klienta pomocy społecznej jest dość ściśle związany ze świadczeniami pomocy społecznej, a jakakolwiek aktywność ośrodka pomocy społecznej – od pracy socjalnej po zasiłki pieniężne – oznacza korzystanie ze świadczeń. W odróżnieniu od urzędów pracy w systemie pomocy społecznej każdy klient jest osobą korzystającą ze świadczeń pomocy społecznej.

Aby zostać klientem systemu pomocy społecznej spełnione muszą być dwa kryteria. Podstawowym jest kryterium dochodowe. Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza określonej kwoty, osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza określonej kwoty oraz rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Do kryteriów dochodowych nie wlicza się m.in. miesięcznego obciążenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz ubezpieczenia społeczne, alimentów świadczonych na rzecz innych osób, jak również jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego, zasiłku stałego, pomocy materialnej mającej charakter socjalny, albo motywacyjny przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty, wartości świadczeń w naturze, czy też świadczenia przysługującego osobie bezrobotnej na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych.

W wypadku rolników dochód oblicza się na podstawie wielkości gospodarstwa, na podstawie wyliczeń z 1 ha przeliczeniowego, do którego przypisana jest określona wysokość dochodu.

W wypadku osób prowadzących działalność gospodarczą za dochód przyjmuje się przychód z tej działalności pomniejszony o koszty uzyskania przychodu, obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych i składkami na ubezpieczenie zdrowotne.

Obok kryterium dochodowego u osoby zgłaszającej się jako klient pomocy społecznej, musi jednocześnie wystąpić co najmniej jeden z powodów merytorycznych wymienionych w ustawie o pomocy społecznej, jako inne okoliczności uzasadniające udzielenie pomocy społecznej. Warunki te wymienione zostały w punkcie 2.3 niniejszego opracowania.

Analizując dane z ostatnich lat, prezentowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na podstawie formularza sprawozdawczego MPiPS-03 można stwierdzić, że istnieją dwie podstawowe przyczyny udzielania pomocy klientom pomocy społecznej. Są to ubóstwo i bezrobocie. Odrzucając jednak zapisy o ubóstwie, które mogą stanowić samoistną podstawę jedynie w przypadkach świadczeń z pomocy społecznej, dla których niewymagane jest kryterium dochodowe, takie jak praca socjalna czy poradnictwo specjalistyczne, można przyjąć, że bezrobocie wysuwa się zdecydowanie jako pierwszy powód udzielania wsparcia dla klientów pomocy społecznej.

Dodatkowym elementem wymuszającym potrzebę zarejestrowania w urzędzie pracy jest zapis ustawy o pomocy społecznej, dotyczący zasiłku okresowego, umożliwiający otrzymanie świadczenia pieniężnego, mówiący że zasiłek okresowy przysługuje w szczególności ze względu na:

- długotrwałą chorobę,
- niepełnosprawność,
- bezrobocie,
- niemożliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego.

7. Wspólny klient urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej

Po przeanalizowaniu warunków posiadania statusu klienta urzędu pracy oraz ośrodka pomocy społecznej, można zauważyć następujące prawidłowości. M.in. brak jest zbieżności pomiędzy wymogami publicznych służb zatrudnienia, a jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Większość wymogów urzędów pracy ma charakter formalny (spełnianie pewnych kryteriów, określone zachowanie, posiadanie uprawnień itp.), natomiast ograniczeniem w pomocy społecznej jest w zasadzie próg dochodowy. Można zatem w systemie pomocy społecznej być zatrudnionym, prowadzić działalność gospodarczą, być rolnikiem, zaś w systemie urzędu pracy wyklucza się takie osoby z definicji bezrobotnego. Osoby te mogą być jedynie zarejestrowane jako poszukujące pracy. W wielu wypadkach w systemie prawnym pojawiają się zapisy wykluczające lub utrudniające współpracę, m.in. w przepisach o promocji zatrudnienia osoba powinna być zarejestrowana w miejscu zameldowania stałego lub czasowego, zaś w pomocy społecznej przepis odwołuje się do miejsca zamieszkania z zamiarem stałego pobytu, co nie ma nic wspólnego z meldunkiem. Może tak się zdarzyć, że klient ma prawo do świadczeń pomocy społecznej w danej gminie z uwagi na miejsce stałego pobytu, a nie ma uprawnień w tym samym powiecie z tytułu bezrobocia, z uwagi na brak zameldowania. Sytuacja ta często występuje w wypadku osób usamodzielniających się po opuszczeniu placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Korzystanie z pomocy społecznej z powodu bezrobocia w istocie skutkuje obowiązkiem zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy. Sformułowano również zapisy o groźbie wstrzymania lub ograniczenia świadczeń w wypadku braku współpracy klienta z urzędem pracy. W przepisach brak jest jednak uregulowań odnoszących się zarówno do przypływu informacji, jak i jednoznacznego zapisu o konsekwencjach braku współpracy pomiędzy instytucjami.

W przepisach wyraźnie wskazano sytuacje, w których osoba bezrobotna może być klientem pomocy społecznej, by otrzymywać świadczenia pieniężne. Jest to pewną konsekwencją segmentacji służb społecznych. Aktywizacją osób zajmują się urzędy pracy, zaś jednostki pomocy społecznej mają m.in. funkcję wspierania dochodów.

Relacje pomiędzy klientem pomocy społecznej, a osobą zarejestrowaną jako poszukująca pracy, podlegają swoistej swobodzie. Nie każdy klient pomocy społecznej może być bezrobotnym,

ale każdy może spełniać status osoby poszukującej pracy. Z kolei każda osoba bezrobotna i poszukująca pracy może stać się klientem pomocy społecznej, ale wsparcie pieniężne może otrzymać tylko zarejestrowany bezrobotny, a tym samym spełniający definicję bezrobotnego. Należy tu podkreślić, że informacja o statusie bezrobotnego zgodnie z przepisami jest formalnie weryfikowana tylko na początku kontaktu z klientem, natomiast w okresie późniejszym w dużym stopniu zależy od praktycznych rozwiązań wypracowanych i stosowanych przez lokalne instytucje.

8. Korelacja świadczeń z pomocy społecznej i urzędów pracy

Odnośnie wspólnych klientów powiatowych urzędów pracy i jednostek pomocy społecznej mamy do czynienia z dwoma typowymi sytuacjami.

W wypadku klienta pomocy społecznej korzystającego z pomocy z powodu bezrobocia sytuacja jest jasna. Osoba ta jest zarejestrowana jako bezrobotna, a więc może korzystać ze wszystkich przewidzianych ustawą usług i instrumentów rynku pracy. Jednak należy pamiętać o ograniczeniu kryterium dochodowego. Stypendia przyznawane w okresie szkoleń, stażu czy przygotowania zawodowego w miejscu pracy, czy też wynagrodzenia w wypadku prac interwencyjnych i robót publicznych w niektórych przypadkach oznaczają utratę możliwości korzystania z pomocy społecznej. Tylko w wypadku prac społecznie użytecznych dochody uzyskane przez klienta pomocy społecznej, będącego jednocześnie osoba bezrobotną, nie są wliczane do dochodu.

Problem pojawia się również w sytuacji, gdy klient pomocy społecznej podejmuje działania w ramach projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) w pomocy społecznej. Mogą zdarzyć się identyczne lub podobne działania w stosunku do danej osoby (np. szkolenie). Zaczyna się wówczas spór o pierwszeństwo działania, który może skutkować wykreśleniem z rejestru.

Dodatkowym elementem utrudniającym współdziałanie w stosunku do klientów pomocy społecznej może być regulacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotycząca obowiązku podjęcia przez urząd pracy indywidualnego planu działania przez okres, co najmniej 180 dni od dnia rejestracji, który musi zostać zakończony nie później niż przed upływem 210 dni od dnia rejestracji. Formalistyczne podejście urzędu może spowodować niechęć do współdziałania z ośrodkiem pomocy społecznej na rzecz wypełnienia wymogów prawnych ustawy.

W odniesieniu do klientów urzędu pracy korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w zasadzie oprócz obowiązku rejestracji w urzędzie pracy osoby, która korzysta z pomocy z powodu bezrobocia, istnieją tylko dwie regulacje odnoszące się w pomocy społecznej do kwestii bezrobocia:

- nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną lub wykonywania prac społecznie użytecznych, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia, lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej,
- uchylanie się przez osobę lub rodzinę ubiegającą się o pomoc od podjęcia odpowiedniej pracy w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, albo poddania się przeszkoleniu zawodowemu może być podstawą odmowy przyznania, albo ograniczenia rozmiarów pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że nie sformułowano żadnych szczegółowych przesłanek określających sposób przepływu informacji pomiędzy instytucjami.

Jedną z najistotniejszych kwestii przesądzających o relacjach pomiędzy klientami urzędu pracy, a systemem pomocy społecznej jest jedno ze świadczeń, którym jest ubezpieczenie zdrowotne. Osoby zarejestrowane jako bezrobotne są ubezpieczane z mocy samego faktu bycia bezrobotnym i ubezpieczenie to obejmuje również rodzinę.

W wypadku klientów pomocy społecznej mamy do czynienia z inną sytuacją. Ubezpieczenie zdrowotne dostępne jest wyłącznie kliku wybranym grupom klientów, a mianowicie osobom pobierającym zasiłek stały (a więc niezdolnym do pracy), bezdomnym i uchodźcom objętym indywidualnym programem integracji oraz uczestnikom centrów integracji społecznej.

Ogół indywidualnych klientów pomocy społecznej może skorzystać ze świadczeń zdrowotnych na podstawie decyzji wójta, burmistrza, prezydenta, o ile spełnia kryteria dochodowe, o których była mowa wcześniej. Tym samym status osoby bezrobotnej z tego punktu widzenia jest zdecydowanie korzystniejszy niż osoby korzystającej ze świadczeń społecznych.

9. Bezrobocie i bezrobotni w innych ustawach

Podstawowym aktem prawnym regulującym merytoryczną działalność publicznych służb zatrudnienia jest omawiana wcześniej ustawa z dn. 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jednakże zarówno obowiązki urzędów, jak i regulacje dotyczące spraw bezrobocia znajdują swoje odzwierciedlenie w wielu innych ustawach, a do najważniejszych z nich należą:

- ustawa z dn. 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych,
- ustawa z dn. 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- ustawa z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,

- ustawa z dn. 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym,
- ustawa z dn. 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,
- ustawa z dn. 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych,
- ustawa z dn. 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- ustawa z dn. 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa,
- ustawa z dn. 19 czerwca 2009 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę,
- ustawa z dn. 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,
- ustawa z dn. 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- ustawa z dn. 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej,
- ustawa z dn. 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych,
- ustawa z dn. 30 października 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy,
- ustawa z dn. 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- ustawa z dn. 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy,
- ustawa z dn. 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej,
- ustawa z dn. 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- ustawa z dn. 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych,
- ustawa z dn. 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej,
- ustawa z dn. 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników,
- ustawa z dn. 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
- ustawa z dn. 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
- ustawa z dn. 26 czerwca 1974 r. − Kodeks pracy.

Jest to tylko część ustaw, w których są odwołania do tematyki związanej z bezrobociem. Jeśli uwzględnimy liczne nowelizacje tych przepisów oraz ilość aktów wykonawczych wydanych na podstawie przepisów tych ustaw, mamy ogólny obraz złożoności problemu, jakim jest polityka rynku pracy i przeciwdziałanie bezrobociu. Ta wielość przepisów i ich częste zmiany negatywnie wpływają zarówno na funkcjonowanie instytucji zajmujących się szeroko rozumianą polityką

społeczną, jak też na jakość obsługi klientów, gdyż w wielu wypadkach występują sprzeczności prowadzące do sporów kompetencyjnych pomiędzy instytucjami, a rozwiązania prawne nie stymulują współpracy i współdziałania pomiędzy nimi.

10. Podstawowe zasady współpracy służb społecznych

W przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy funkcjonuje zadanie samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy polegające na współpracy z gminami w zakresie: upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego, szkoleniach, przygotowaniu zawodowym dorosłych, stażach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnieniu socjalnym na podstawie odrębnych przepisów. Zadanie to ma w zasadzie charakter działań wyłącznie informacyjnych.

Od lutego 2009 r., pojawiła się nowa propozycja, zgodnie z którą w ramach pup, we współpracy z samorządem gminnym mogą być tworzone i prowadzone lokalne punkty informacyjno-konsultacyjne, które na terenie gminy oprócz spełniania funkcji informacyjnych mogą rejestrować bezrobotnych i poszukujących pracy. Zadania te mają być realizowane przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych, umożliwiających dostęp do rejestrów publicznych prowadzonych w powiatowych urzędach pracy.

Ustawodawca przewidział również możliwość nawiązania współpracy pomiędzy obydwoma instytucjami we wzmacnianiu aktywności osoby bezrobotnej, która jest jednocześnie klientem pomocy społecznej. Kierowanie przez pup do działań aktywizacyjnych ma w tym wypadku charakter fakultatywny i dotyczy wyłącznie uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej i indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego.

Podstawą tych działań jest złożnie przez ops stosownego wniosku dotyczącego konkretnych osób, ze wskazaniem form aktywizacji i obligatoryjne zawarcie porozumienia z urzędem pracy, zawierającego m.in. uzgodnione ścieżki wymiany informacji. Treść porozumienia może dodatkowo określać np.:

- grupy bezrobotnych objętych porozumieniem,
- działania realizowane przez strony porozumienia wraz z harmonogramem,
- źródła finansowania,
- przewidywane efekty podjętych działań,
- sposób postępowania w wypadku zagrożeń realizacji działań.

Wprowadzona od 2009 r. nowelizacja przepisów rozwiązała częściowo wcześniejsze problemy dotyczące wspólnych klientów, np. statusu osoby bezrobotnej, świadczeń, ubezpieczenia

zdrowotnego, czy też ścieżek postępowania każdej z instytucji i zasad finansowania działań. Sposób postępowania instytucji w wypadku omawianych działań aktywizacyjnych składa się głównie z następujących etapów:

- ośrodek pomocy społecznej występuje do powiatowego urzędu pracy o skierowanie bezrobotnego do wymienionych wcześniej form aktywizacji,
- powiatowy rząd pracy wyrejestrowuje osobę decydującą się na indywidualny program zatrudnienia socjalnego lub kontrakt socjalny (nie dotyczy to osób skierowanych do lokalnego programu pomocy społecznej),
- ośrodek pomocy społecznej realizuje kontrakt socjalny, indywidualny program zatrudnienia socjalnego lub lokalny program pomocy społecznej, prowadząc działania w zakresie aktywnej integracji, która obejmuje instrumenty o charakterze zawodowym, edukacyjnym, zdrowotnym i społecznym, zaś indywidualne lub środowiskowe formy wsparcia realizowane są jako ścieżka reintegracji określona dla danej osoby, która niekoniecznie musi się zakończyć zatrudnieniem, ale przede wszystkim zwiększeniem zdolności do zatrudnienia. Tym samym jednostka pomocy społecznej rozwiązuje różne problemy o charakterze indywidualnym, rodzinnym i środowiskowym, a nie zastępuje pup w jego aktywizującej roli,
- osoba po zakończeniu kontraktu socjalnego, a wyrejestrowana z urzędu pracy, jeżeli w trakcie kontraktu nie uzyska zatrudnienia lub nie podejmie nauki, może ponownie zarejestrować się w urzędzie, stając się automatycznie bezrobotnym, będącym w szczególnej sytuacji na rynku pracy, czyli otrzymuje możliwość korzystania ze wszystkich usług i instrumentów rynku pracy.

Nieco inaczej wygląda współpraca służb społecznych w pracach społecznie użytecznych, a możliwość zawierania porozumień istniała już od 2005 r. Porozumienia te określają w szczególności:

- liczbę bezrobotnych bez prawa do zasiłku, którzy zostaną skierowani w okresie objętym porozumieniem do wykonywania prac społecznie użytecznych,
- liczbę godzin wykonywania prac społecznie użytecznych ogółem oraz miesięcznie przez jednego bezrobotnego bez prawa do zasiłku,
- rodzaj i miejsce wykonywania prac społecznie użytecznych wraz z oznaczeniem podmiotów, w których będą te prace organizowane,
- okresy wykonywania prac społecznie użytecznych i liczbę bezrobotnych bez prawa do zasiłku skierowanych do ich wykonywania w tych terminach.

Istotnym elementem współpracy urzędów pracy i pomocy społecznej jest również kwestia wymiany informacji o klientach obu służb społecznych. W nowelizacjach obu przedmiotowych ustaw określono dla pomocy społecznej procedurę udostępniania informacji o osobach gromadzonych przez publiczne służby zatrudnienia. Dane te mają służyć przede wszystkim rozstrzygnięciom o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej. Informacje dotyczące osób zarejestrowanych są gromadzone przez powiatowe urzędy pracy w szczególności w formie dokumentów elektronicznych oraz przetwarzane i udostępniane publicznym służbom zatrudnienia do celów określonych w ustawie, przede wszystkim z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych i dokumentów elektronicznych.

Jednocześnie w nowelizacjach wprowadzono przepis, że udostępnienie informacji gromadzonych przez publiczne służby zatrudnienia, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej, odbywa się na zasadach określonych w przepisach, a informacje te mogą być udostępniane na podstawie wniosku złożonego w szczególności w formie dokumentu elektronicznego innym podmiotom, zwłaszcza jednostkom organizacyjnym pomocy społecznej oraz jednostkom obsługującym świadczenia rodzinne, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów, albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań. Dostęp do danych osobowych jest nadzorowany i rejestrowany zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych.

Informacje dotyczące osób mogą być udostępniane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, po spełnieniu przez jednostki trzech podstawowych warunków:

- posiadania urządzeń umożliwiających identyfikację osoby uzyskującej informacje w systemie oraz zakresu, daty i celu ich uzyskania;
- posiadania zabezpieczeń uniemożliwiających wykorzystanie informacji niezgodnie z celem ich uzyskania;
- nadzorowania i rejestrowania dostępu do danych osobowych zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych.

Zasady te dotyczą jedynie przepływu informacji od urzędu pracy do ośrodka pomocy społecznej, brak jest natomiast regulacji dotyczących przepływów od ośrodka do powiatowego urzędu pracy. Nie zmienia to faktu, że choć w praktyce są realizowane takie działania, to jednak odbywają się one na zasadach wypracowanych indywidualnych rozwiązań, zaś ustawodawca nie zauważył takiej potrzeby przesyłu danych.

Rekomendacje:

1. Przeniesienie opłat składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do innej instytucji niż PUP – wtedy okaże się ile osób jest naprawdę zainteresowanych usługami urzędów pracy. tak właściwie to pieniądze są przelewane z budżetu do budżetu i tylko banki na tym zarabiają. Innym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być założenie, że wszyscy obywatele są z definicji ubezpieczeni na podstawowym poziomie (tu problem określenia tego podstawowego koszyka świadczeń), bo tak naprawdę istnieje niewielki odsetek ludzi, którzy nie są ubezpieczeni (na ogół albo są zgłoszeni do ubezpieczenia rodzinnego, albo jakieś publiczne instytucje płacą za nich składkę) i mogłoby się okazać, że koszty obsługi odprowadzenia tych składek zdecydowanie przewyższają wartość składek za osoby, które obecnie nie są ubezpieczone. te rozwiązania pozwoliłby urzędom bardziej intensywnie zająć się klientami, którzy rzeczywiście poszukują pomocy.
2. Zintegrowanie systemów informatycznych SUP i pomocy społecznej, gdyż takie były pierwotne założenia systemów PLUS i POMOST. Obecnie trwają prace nad tym w ramach SYRIUSZA...., ale coś nie specjalnie wychodzi. W tym zakresie potrzebne jest również pewne dostosowanie i ujednolicenie prawa. Rozwiązanie to zmniejszyłoby w znaczny sposób ilość wydawanych różnego rodzaju zaświadczeń i konieczność wprowadzenia do systemu kilkukrotnie tych samych danych.
3. Pewne „wymuszenie” realizacji wspólnych projektów przez instytucje rynku pracy i pomocy społecznej (jak chociażby POKL), które pozwoli na większą integrację tych jednostek, a co za tym idzie – poprawi ich współdziałanie. W większości przypadków instytucje te obsługują tych samych klientów. Generalnie największym problemem jest brak przepływu informacji między instytucjami.

Łukasz Arendt
Iwona Kukulak-Dolata

Działania instytucji rynku pracy na rzecz łagodzenia skutków bezrobocia

Rola publicznych służb zatrudnienia w ograniczaniu bezrobocia

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz urząd wojewody, jako podmioty polityki państwa na rynku pracy

Minister właściwy do spraw pracy wraz z wojewodami (a także marszałkami województw i starostami) tworzą organy zatrudnienia. Te instytucje szczebla centralnego zajmują się przede wszystkim kreowaniem polityki rynku pracy w skali krajowej oraz monitorowaniem i kontrolowaniem jej wdrażania.

Wszystkie zadania realizowane przez ministra właściwego do spraw pracy (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej − MPiPS) zdefiniowane są w art. 4 i 5 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[20]. Z punktu widzenia celu niniejszego opracowania, jak i realizacji celów projektu, wśród najważniejszych zadań i funkcji ministra należy wymienić, po pierwsze przygotowanie, a następnie koordynację działań zdefiniowanych w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia (KPD), a po drugie koordynację pracy publicznych służb zatrudnienia (PSZ).

KPD jest głównym dokumentem w horyzoncie krótko- i średniookresowym, który określa zadania państwa w szeroko rozumianej polityce rynku pracy – zawiera wytyczne na temat działań mających na celu łagodzenie skutków bezrobocia, promocję zatrudnienia, czy aktywizację zawodową, wskazując instytucje odpowiedzialne za realizację danego działania. W większości wypadków w KPD 2009-2011 (2010) instytucjami odpowiedzialnymi za wdrożenie są ministerstwa, bądź ich konkretne departamenty, znacznie rzadziej pojawiają się inne instytucje, np. PARP, PFRON, OHP, instytucje pomocy i integracji społecznej, organizacje pozarządowe. Kluczowe znaczenie KPD przejawia się również w tym, że to na jego podstawie i w zgodzie z zapisami strategii rozwoju województw oraz wojewódzkich strategii polityki społecznej, samorząd województwa ma obowiązek przygotować regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia.

[20] W dalszej części opracowania ilekroć będzie mowa o ustawie, należy przez to rozumieć ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, *Dz. U. 2004 Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.*

Warto poświęcić kilka słów dokumentom rangi strategicznej, opracowywanym na poziomie województwa, jak również na poziomie powiatów i gmin, z punktu widzenia zapisów dotyczących łagodzenia skutków bezrobocia. Otóż należy stwierdzić, iż bezrobocie jako problem społeczno-ekonomiczny podejmowany jest niemalże we wszystkich dokumentach rangi strategicznej. Znajduje się w części diagnostycznej, w analizach SWOT, w definiowanych celach ogólnych, szczegółowych czy obszarach priorytetowych, wskazywanych w tych strategiach. Przykładowo, badania dotyczące strategii rozwiązywania problemów społecznych gmin i powiatów województwa zachodniopomorskiego wykazały, że na poziomie gmin bezrobocie było ujęte w 93,5% strategii, a na poziomie powiatu w 83%, będąc w obu wypadkach najczęściej wskazywanym problemem w strategiach (*Raport z badań*, 2010). Wydaje się jednak, iż w wielu wypadkach zapisy w dokumentach rangi strategicznej są zbyt ogólne i nie wskazują konkretnych obszarów działań, które miałyby prowadzić do ograniczenia problemu bezrobocia w analizowanych regionach[21]. Zdarzają się również przypadki, kiedy w lokalnym programie rozwoju powiatu wskazuje się działania prowadzące do poprawy sytuacji społecznej, w szczególności sytuacji na rynku pracy, po czym w treści dokumentu, na poziomie działań operacyjnych, działania na rzecz łagodzenia skutków bezrobocia nie pojawiają się w ogóle (Arendt, 2011). W płaszczyźnie ideologicznej bezrobocie stanowi istotny element większości strategii rozwojowych, czy planów rozwoju lokalnego, natomiast zastosowanie zapisów w realnych działaniach jest niewielkie.

Z kolei zadania wojewody, jako organu zatrudnienia, sprowadzają się głównie do sprawowania funkcji kontrolnych nad wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy (WUP i PUP − w tym w zakresie stosowania standardów usług rynku pracy, czy wydatkowania środków z Funduszu Pracy), wydawania licencji pośrednikom pracy i doradcom zawodowym oraz wydawania pozwoleń na pracę cudzoziemców.

MPiPS realizuje politykę rynku pracy m.in. przez określanie standardów usług rynku pracy, tworzenie ram dla konkretnych działań PSZ na szczeblu regionalnym i lokalnym, czy inicjowanie budowania i wdrażania jednolitych systemów informatycznych dla PSZ. Istotną rolę w tych działaniach odgrywa realizacja projektów systemowych, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)[22], które są inicjowane przez departamenty MPiPS,

[21] Zagadnienie to w odniesieniu do szerszej problematyki, nie tylko rynku pracy i bezrobocia, przedstawiony jest w (Karwacki , 2010), gdzie czytamy, iż […] *strategie powiatowe powielają te cele, jednocześnie nie precyzując planów strategicznych, które mają gwarantować realizacje tych celów* […]. *Na poziomie gminy ma zaś do czynienia z precyzyjnym określeniem harmonogramów inwestycji infrastrukturalnych i jedynie ogólnikowe zapisy o niezbędnych inicjatywach związanych z aktywizacją obywateli, poprawą jakości ich życia, kreowaniem integracji.* s. 71.

[22] W opracowaniu odnosimy się przede wszystkim do bieżącej sytuacji, obejmującej okres finansowania na lata 2007-2013. Nie można jednak zapominać, iż MPiPS realizował również projekty w perspektywie finansowej 2004-2006 w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. Ponadto, w obecnej perspektywie MPiPS realizuje bądź zrealizowało również projekty w ramach programu wspólnotowego *Progress*, m. in. *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, czy *Gendermainstreaming jako narzędzie zmiany*.

a ich zarządzaniem zajmuje się Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (CRZL)[23]. Projekty systemowe dotyczące rynku pracy mają na celu diagnozowanie sytuacji na polskim rynku pracy, wsparcie szkoleniowe i informacyjne dla PSZ, modyfikację lub wypracowanie nowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania PSZ (m.in. w monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, czy diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnych i lokalnych rynkach pracy). W większości wypadków są to projekty, które w sposób bezpośredni nie odnoszą się do problematyki łagodzenia skutków bezrobocia. Natomiast przez wsparcie instytucjonalne i narzędziowe, głównie dla PSZ, powinny prowadzić do większej skuteczności działania PSZ, poprawy sytuacji na rynku pracy, w rezultacie pośrednio oddziałując, na skalę i skutki bezrobocia.

Niestety, wdrażanie rozwiązań wypracowanych w projektach systemowych czasem napotyka na poważne problemy. Jest to związane w znacznej mierze z istniejącą strukturą instytucjonalną PSZ w Polsce, gdzie współpraca między szczeblem administracji centralnej, a szczeblem samorządu wojewódzkiego i powiatowego odbywa się przede wszystkim na podstawie rozwiązań wskazanych odpowiednimi przepisami prawa. W rezultacie rzeczywisty dialog, wykraczający poza zapisy ustawowe, jest wielce utrudniony i praktycznie nie istnieje – metoda miękkiej koordynacji w warunkach polskich PSZ nie sprawdza się. Nie chcemy w tym miejscu analizować przyczyn takiego stanu rzeczy – istotna dla opracowania jest natomiast konkluzja, iż próba wdrożenia jakiegokolwiek rozwiązania wypracowanego na poziomie ministerstwa wymaga wpisania go wprost do regulacji prawnych. W innym wypadku MPiPS może jedynie rekomendować wykorzystanie danego narzędzia, co często prowadzi do sytuacji, w której na rekomendacjach się kończy[24].

Wojewódzkie Urzędy Pracy

Zadania samorządu województwa[25] w zakresie rynku pracy realizowane są przez wojewódzki urząd pracy, który jest jednostką organizacyjną samorządu województwa. Natomiast samorząd województwa powinien prowadzić politykę rozwoju województwa/regionu, której kierunki wynikałyby ze strategii województwa, przybierającej postać wieloletnich programów

[23] CRZL zostało utworzone w marcu 2007 r. decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej, właśnie w celu pośredniczenia w realizacji projektów unijnych (pełni funkcję instytucji pośredniczącej II stopnia w Działaniu 1.1, 1.2 i częściowo 1.3 w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, jest również beneficjentem systemowym projektów zlecanych przez MPiPS w ramach tych działań).

[24] Przykładem takiej sytuacji jest system diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy, który powstał w ramach projektu systemowego i jest rekomendowany do wdrożenia przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Z dostępnych informacji wynika, że jedynie WUP w Gdańsku planuje wdrożenie tego systemu w zmodyfikowanej wersji, gdyż na terenie województwa pomorskiego powiatowe urzędy pracy systemu nie wdrożyły, co oznacza, że część systemu, która miała być obsługiwana przez PUP trafi do realizacji do WUP-u.

[25] Szczegółowo zadania samorządu województwa są zdefiniowane w art.8 ustawy z dn. 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

wojewódzkich uchwalanych przez sejmik wojewódzki. W programach tych powinny być wskazane warunki dla rozwoju gospodarczego, w tym dla funkcjonowania rynku pracy oraz działania wspomagające funkcjonowanie osób na rynku pracy, w szczególności związane z poziomem wykształcenia obywateli i rozwojem infrastruktury społecznej. Strategia i polityka rozwoju województwa wyznaczają zakres działań dla wszystkich podmiotów zlokalizowanych, związanych z województwem. Samorząd województwa, realizując zadania określone ustawami zajmuje się w interesującym nas obszarze tematycznym aktywizowaniem regionalnego rynku pracy, co ma w dalszej kolejności przeciwdziałać bezrobociu.

Samorząd województwa zgodnie z zapisami ustawy w sferze polityki rynku pracy powinien określać i koordynować regionalną politykę rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich, zgodnie z krajową polityką rynku pracy. Kwestia ta znajduje odzwierciedlenie w treści regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia. Plan przygotowywany jest co roku, a jego treść jest skorelowana z założeniami strategii rozwoju województwa oraz ze strategią wojewódzką w zakresie polityki społecznej. Są w nim zdefiniowane priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia − po zasięgnięciu opinii powiatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych.

Jak już wspomniano, założenia regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia powinny być spójne z treścią krajowej polityki rynku pracy. Wykonanie tego zadania wymaga od urzędu prowadzenia odpowiednich statystyk, na podstawie których opracowywane są różnorodne analizy rynku pracy. Ponadto opisywany organ zobligowany jest do badania popytu na pracę i organizowania monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Ich identyfikacja jest istotna dla zwiększenia spójności systemu kształcenia z potrzebami rynku pracy. Informacje tego typu powinny być udostępniane właściwym organom oświatowym, szkołom, które na ich podstawie będą określać kierunki i limity przyjęć osób podejmujących naukę na kolejnych poziomach kształcenia. Informacje te również są ważne dla realizacji innych zadań WUP, takich jak: określanie wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonana refundacja; opracowywanie, gromadzenie i aktualizowanie i upowszechnianie informacji zawodowych na terenie województwa; organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, a także ich rozwijanie na terenie województwa.

W celu niwelowania dysproporcji na rynku pracy, wojewódzki urząd pracy organizuje i koordynuje usługi poradnictwa zawodowego i upowszechnia informacje zawodowe na obszarze województwa. Z zadaniem tym związane są kolejne, dotyczące koordynacji działań prowadzonych w zakresie kształcenia ustawicznego i szkolenia bezrobotnych oraz poszukujących pracy przez:

- diagnozowanie potrzeb rynku pracy w zakresie kształcenia ustawicznego,

- określanie i wdrażanie instrumentów służących dostosowaniu kierunków kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy,
- prowadzenie rejestru instytucji szkoleniowych,
- prowadzenie dialogu społecznego w zakresie polityki zatrudnienia i kształcenia.

Włączenie polskich służb zatrudnienia do sieci EURES nakłada na WUP obowiązek wykonywania pewnych działań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami należącymi do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Ważnym zadaniem jest koordynowanie systemu zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Wspólnoty oraz innych państw, z którymi zawarto umowy o swobodzie przemieszczenia się osób. Warto podkreślić, iż wspomniana swoboda jest jednym z instrumentów zapewniających realizację praw i wolności obywatelskich w Unii Europejskiej, mających znaczenie w sferze gospodarczej i społecznej. Zadania te są wykonywane przez kierowników liniowych EURES, doradców EURES i asystentów EURES.

W ramach wojewódzkiego urzędu pracy tworzone są centra informacji i planowania kariery zawodowej (CiPKZ). W działalności CiPKZ bardzo istotne jest umiejętne operowanie informacją zawodową, czyli informacjami odnoszącymi się do świata pracy, które mogą zostać wykorzystane w procesie rozwoju kariery zawodowej, włączając w to wiadomości z zakresu edukacji i zatrudnienia, a także informacje psychospołeczne związane z pracą, np. dotyczące dostępności szkoleń, charakteru pracy i statusu pracowników w różnych zawodach.

Odbiorcami usług poradnictwa zawodowego są najczęściej osoby bezrobotne, a o wiele rzadziej osoby poszukujące pracy czy pracodawcy. Pierwsza grupa wymienionych klientów przede wszystkim zainteresowana jest poradnictwem indywidualnym opartym na wywiadzie/rozmowie. Na jego podstawie następuje dobór innych narzędzi, które są dostosowane do sytuacji potencjalnego kandydata do pracy i pozwalają na identyfikację jego cech społeczno-zawodowych. Rolą doradcy jest udzielenie pomocy jednostce w zidentyfikowaniu potrzebnej jej informacji, ustaleniu gdzie takie informacje może otrzymać, upewnieniu się, które z tych informacji są wiarygodne oraz zaplanowanie sposobu ich zastosowania w dalszym działaniu. Pojawia się tu problem dwojakiego rodzaju. Z jednej strony, należy dostarczyć informacje, a z drugiej strony, pomóc tym, którzy są zagubieni w informacyjnym labiryncie, dlatego oczekują od doradcy pomocy w wyszukiwaniu tego, co jest dla nich istotne i użyteczne. Problem ten będzie się nasilać w przyszłości, ponieważ zasób informacji i co z tym się wiąże, oferty informacyjne rosną szybciej niż popyt na nie (Kukulak-Dolata, Pichla, 2007, s. 107; Trzeciak, 2002).

Z przeprowadzonego przeglądu zadań WUP wynika, iż instytucja ta powinna współpracować z wieloma instytucjami i podmiotami rynku pracy. Możemy stwierdzić, iż współpraca ta ma charakter obligatoryjny, bowiem jest narzucona przez ustawodawcę. W wielu

wypadkach jest ona podejmowana, na co wskazują wyniki badań (Piotrowski et al., 2008, s. 23; Kukulak-Dolata, Pichla, 2007, s. 114). Jest ona realizowana z instytucjami edukacyjnymi, jak szkoły − tym szkoły wyższe − i z powiatowymi urzędami pracy oraz organizacjami pozarządowymi, czyli instytucjami, o których jednoznacznie mówią przepisy ustawy. O wiele rzadziej WUP-y współpracują z organizacjami pracodawców, związków zawodowych, czy agencjami zatrudnienia.

Powiatowe Urzędy Pracy

1.3.1. *Funkcje i zadania powiatowych urzędów pracy*

Zadania z zakresu lokalnej polityki rynku pracy znajdują się w gestii powiatu. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem[26], do jego obowiązków należy m.in. realizacja zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w tym przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy.

Zadania samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy, które wchodzą w skład powiatowej administracji zespolonej, których zwierzchnikiem jest starosta. Obszar działania PUP może pokrywać się z granicami administracyjnymi powiatu, ale możliwe jest również dopuszczenie sytuacji, gdy jeden urząd obsługiwać będzie kilka powiatów. Najczęściej wspólne urzędy zajmują się obsługą obszarów obejmujących miasto na prawach powiatu i otaczający je tzw. powiat ziemski, mający siedzibę w mieście. Rozwiązanie to jest uzasadnione ze względu na fakt, że miasto i przylegające do niego gminy, tworzące powiat ziemski łącznie kreują jeden lokalny rynek pracy (Stec, 2008, s. 77).

Samorząd powiatowy realizuje zadania na rzecz rynku pracy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i jako zadania własne. Sposób ich wykonania należy traktować jako kryterium, które różnicuje wymienione grupy zadań. Zadania zlecone samorządy obowiązane są wykonać według standardów obowiązujących na terytorium kraju. Kontrolę i nadzór w tym zakresie prowadzą odpowiednie organy administracji rządowej (por. punkt 1.1). Zadania własne samorządu mogą być wykonane według jego uznania, zgodnie z uwarunkowaniami i potrzebami lokalnych rynków pracy.

Podstawowym zadaniem powiatowych urzędów pracy jest opracowanie i realizowanie programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, który jest częścią powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. W tym celu PUP pozyskuje i gospodaruje środkami finansowymi, które są wykorzystywane na realizację zadań aktywizujących

[26] Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (*Dz. U. Nr 91, poz.578*).

lokalny rynek pracy. Ponadto realizacja przyporządkowanych urzędom pracy zadań wymaga ciągłej współpracy z innymi instytucjami i podmiotami rynku pracy.

Instytucja ta zajmuje się bezpośrednią obsługą podmiotów rynku pracy, czyli pracodawców, bezrobotnych, osób poszukujących pracy. Obsługa ta oznacza m.in. prowadzenie dla nich pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego. W sytuacji pojawienia się i utrzymywania dysproporcji między popytem, a podażą pracy urzędy uruchamiają określone instrumenty rynku pracy, które mają te dysproporcje niwelować. Powiatowy urząd pracy pełni więc funkcję korekcyjną przez inicjowanie, organizowanie i finansowanie różnorodnych szkoleń, przygotowania zawodowego dorosłych oraz subsydiowanie zatrudnienia w formie staży, prac interwencyjnych, robót publicznych, dofinansowania wyposażenia stanowisk pracy itp. Wymienione rodzaje działań nie powinny być przypadkowe. Ich uruchomienie najczęściej poprzedzają wielowymiarowe analizy lokalnego rynku pracy i monitoring zawodów deficytowych oraz nadwyżkowych[27]. Prowadzone obserwacje powinny umożliwić dokonanie ocen sytuacji na lokalnych rynkach pracy, rezultatem których jest inicjowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów występujących na powiatowym rynku pracy i tych, które mogą się pojawić lub pogłębić na skutek planowanych zwolnień grup pracowników z przyczyn zakładu pracy.

PUP są również aktywne w procesie wspierania mobilności przestrzennej podmiotów zlokalizowanych na ich terenie. W tym celu realizują zadania wynikające z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami należącymi do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Starosta może samodzielnie lub we współpracy z innymi organami, organizacjami zajmującymi się problemami rynku pracy oraz z pracodawcami, zajmować się realizacją programów specjalnych. Są one uruchamiane w celu aktywizacji zawodowej bezrobotnych i następujących kategorii osób, które: są w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy; są zatrudnione u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość lub który jest w stanie likwidacji (z wyłączeniem likwidacji w celu prywatyzacji); otrzymują świadczenia socjalne przysługujące na urlopie górniczym lub górniczy zasiłek socjalny, określone w odrębnych przepisach; uczestniczą w zajęciach w Centrum Integracji Społecznej lub indywidualnym programie integracji, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej; są żołnierzami rezerwy; pobierają odpowiednie świadczenia szkoleniowe[28].

Obok wymienionych działań PUP realizuje funkcje ochronne (socjalne) przez przyznawanie i wypłatę zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia. Działania te są wymienione jako jedne z ostatnich w zadaniach samorządu powiatu. Oznacza to, że rolę nadrzędną

[27] Należy podkreślić, iż obecnie funkcjonujący system monitorowania zawodów deficytowych i nadwyżkowych nie jest, ze względu na jego konstrukcję, skutecznym narzędziem z punktu widzenia wspierania działań mających na celu dostosowanie podażowej i popytowej strony rynku pracy w wymiarze kwalifikacyjno-zawodowym (szczególnie w odniesieniu do osób bezrobotnych).

[28] Artykuł 43 ustawy z dn. 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

pełnią te działania, które mają promować zatrudnienie, czyli takie, które będą sprzyjać powrotom bezrobotnych na rynek pracy.

Ustawa definiuje kryteria prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz jego wysokości − kwota zasiłku podstawowego jest waloryzowana 1 czerwca każdego roku o średnioroczny indeks wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku. Rzeczywista kwota wypłacanego zasiłku uzależniona jest od łącznego okresu uprawniającego osobę do zasiłku, a okres wypłacania zasiłku – od sytuacji na lokalnym rynku, bądź wieku lub sytuacji rodzinnej osoby bezrobotnej[29].

Zasiłek z tytułu bezrobocia może pełnić dwie zasadnicze funkcje: dochodową i motywacyjną. Funkcja dochodowa oznacza, że zasiłek chroni bezrobotnego przed radykalnym pogorszeniem się jego sytuacji finansowej i zapewnia środki na utrzymanie. Funkcja motywacyjna ma motywować osobę bezrobotną do aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Dla realizacji ww. funkcji istotna jest stopa kompensacji (zastąpienia) dochodów, która jest relacją między poziomem zasiłku dla bezrobotnych, a wysokością wynagrodzenia z pracy. Wyższa stopa kompensacji oznacza lepsze pełnienie funkcji dochodowej, choć może to zmniejszać funkcje motywacyjną. Pomiędzy wymienionymi funkcjami występować mogą sprzeczności.

Wyniki badań przeprowadzonych w Polsce wskazują, że bezrobotni pobierający opisywany zasiłek charakteryzują się częściej niż inni bezrobotni bierną postawą na rynku pracy. Zasiłki dla bezrobotnych opóźniają czas wyjścia z bezrobocia, co może zmniejszać ich szanse na znalezienie zatrudnienia. Może to wpływać na poziom i strukturę bezrobocia w Polsce (Kaczorowski et al., 2009, s. 103-108).

Ewolucja wartości stopy zastąpienia oraz zmiany w systemie zasiłków wprowadzone od 1 stycznia 2010 r. wskazują, że w ramach polityki rynku pracy zasiłek dla bezrobotnych postrzega się głównie przez pryzmat funkcji motywacyjnej. Po pierwsze, stopa zastąpienia zdefiniowania jako relacja wysokości zasiłku dla bezrobotnych do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w okresie 1995-2009 obniżyła się z 42% do 19% (podczas gdy relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia w tym samym okresie obniżyła się jedynie o 3 punkty procentowe – z 41% do 38%) (Bukowski, 2010, s. 124). Po drugie, udział bezrobotnych z prawem do zasiłku w ogólnej liczbie bezrobotnych po 2000 r. praktycznie nie przekraczał 20% − na koniec grudnia 2010 r. wyniósł 16,7%, a na koniec marca 2011 r. 16,4% bezrobotnych (GUS, 2011, s. 16; dane Sedlak & Sedlak http://www.rynekpracy.pl/monitor_rynku_pracy_1.php/wpis.112/drukuj.1; dostęp 18.06.2011 r.). Po trzecie, od 1 stycznia 2010 r. zasiłek dla bezrobotnych stał się zasiłkiem

[29] 80% zasiłku podstawowego otrzymują osoby, których łączny okres uprawniający do zasiłku wynosi mniej niż 5 lat; 100% zasiłku podstawowego w przypadku osób, których łączny okres uprawniający do zasiłku wynosi od 5 do 20 lat; 120% zasiłku podstawowego w przypadku osób, których łączny okres uprawnienia do zasiłku wynosi co najmniej 20 lat. Okres pobierania zasiłku wynosi 6 lub 12 miesięcy.

degresywnym – przez pierwsze trzy miesiące pobierania kwota zasiłku podstawowego wynosi (od 1 czerwca 2011 r.) 761,40 zł, natomiast w okresie kolejnych miesięcy − 597,90 zł. Takie rozwiązanie ma motywować osoby bezrobotne z prawem do zasiłku do aktywnego poszukiwania pracy, aby znaleźć ją w terminie trzech miesięcy od momentu trafienia do rejestru bezrobotnych.

1.3.2. *Usługi i instrumenty rynku pracy*

Pośrednictwo pracy jest najstarszą usługą świadczoną przez publiczne służby zatrudnienia. Odbiorcą jej są osoby bezrobotne, poszukujące pracy i pracodawcy. Jest ono realizowane nieodpłatnie przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, zgodnie z następującymi zasadami: dostępności usług dla poszukujących pracy oraz dla pracodawców; dobrowolności − oznaczającej wolne od przymusu korzystanie z usług; równości − oznaczającej obowiązek udzielania wszystkim bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w znalezieniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, pochodzenie etniczne, wyznanie lub orientację seksualną; jawności − oznaczającej, że każde wolne miejsce pracy zgłoszone do urzędu pracy jest podawane do wiadomości bezrobotnym i poszukującym pracy.

Istotą pośrednictwa jest kojarzenie oferty pracy z potencjalnym kandydatem. Na tak zdefiniowaną usługę składa się wiele szczegółowych działań: udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych; pozyskiwanie ofert pracy; upowszechnianie ofert pracy, w tym przez przekazywanie ofert pracy do internetowej bazy, udostępnianej przez ministra właściwego do spraw pracy; udzielaniu pracodawcom informacji o kandydatach do pracy, w związku ze zgłoszoną ofertą pracy; informowanie bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy; inicjowaniu i organizowaniu kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami; współdziałanie powiatowych urzędów pracy w wymianie informacji o możliwościach uzyskania zatrudnienia i szkolenia na terenie ich działania oraz informowanie bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach.

Istotną rolę w pośrednictwie pracy powinna pełnić informacja o rynku pracy. Urzędy najczęściej dysponują danymi wszechstronnie opisującymi tzw. aktualną podaż siły roboczej (bezrobotnych i osób poszukujących pracy), natomiast odczuwają braki danych na temat aktualnego popytu na pracę (czyli o wolnych miejscach pracy) (Sztanderska, 2008, s. 145; Wójcicka et al., 2008, s. 50; Kukulak-Dolata, Pichla, 2007, s. 76; Szewczyk, 2004, s. 110). Skąd wynika ta asymetria w bazie danych o podmiotach rynku pracy? Otóż osoby bezrobotne rejestrują się w urzędzie pracy z kilku powodów. Po pierwsze, ze względu na fakt poszukiwania pracy, po

drugie, w celu uzyskania odpowiedniego zasiłku − początkowo z tytułu bezrobocia, a następnie zasiłku celowego − i w końcu z powodu nabycia prawa do bezpłatnej opieki zdrowotnej. Natomiast pracodawcy ze względu na zbiurokratyzowane procedury nie zgłaszają wszystkich wolnych miejsc pracy do PUP. Najczęściej kierują do nich zapotrzebowanie na pracowników o bardzo niskich kwalifikacjach, czy bez zawodu, albo w sytuacji, kiedy są zainteresowani tworzeniem miejsc pracy subsydiowanej ze środków publicznych (Arendt et al., 2009, s. 172). Natomiast rekrutację na bardziej atrakcyjne miejsca pracy, które funkcjonują na tzw. pierwotnym rynku pracy przeprowadzają samodzielnie lub zlecają ja agencjom zatrudnienia. Wielu pracodawców nie postrzega publicznych służb zatrudnienia jako instytucji profesjonalnie przeprowadzających rekrutację czy selekcję pracowników. Są one postrzegane jako instytucje zajmujące się obsługą wtórnego rynku pracy, na którym pojawiają się bezrobotni, którzy nie są zainteresowani podjęciem pracy.

Istotne jest określenie, w jakim stopniu publiczne pośrednictwo pracy włączone jest w proces kojarzenia osób poszukujących pracy, w tym bezrobotnych, z wolnymi miejscami pracy. Z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (za IV kwartał 2009 r.) wynika, że 72,3% bezrobotnych korzysta z usług powiatowych urzędów pracy w tym zakresie (GUS, 2010 a, s. 167). Odsetek ten jest stosunkowo niski zważywszy na fakt, że bezrobotni powinni rejestrować się w PUP w celu uzyskania pomocy w procesie poszukiwania pracy. Zgodnie ze strategią *flexicurity* pośrednictwo powinno ułatwić przechodzenie ze stanu bezrobocia lub braku zatrudnienia do stanu zatrudnienia.

Badania dowodzą, że osoby będące klientami indywidualnymi urzędów pracy są często zagubione i nie wiedzą dokładnie, jakich świadczeń (poza zasiłkiem) mogą oczekiwać od urzędów pracy. Dotyczy to zarówno osób, które po raz pierwszy przyjęły status bezrobotnego i osób, które są dotknięte bezrobociem po raz kolejny. Wielu z nich nie odróżnia usługi pośrednictwa pracy od poradnictwa zawodowego, a sam fakt rejestracji w urzędzie utożsamia z usługą pośrednictwa pracy. Z badań przeprowadzonych w latach 2006-2007 wynika, że za pośrednictwem PUP ofertę pracy otrzymało tylko 48% bezrobotnych (Wójcicka et al., 2008, s. 47-48). W takiej sytuacji pośrednictwo pracy jako usługa poprawiająca bezpieczeństwo bezrobotnych na rynku pracy jest zagrożona.

Poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia oraz pracodawcom w doborze kandydatów do pracy na stanowiska wymagające szczególnych predyspozycji psychofizycznych. Poradnictwo zawodowe jest świadczone w formie porad indywidualnych i grupowych. Porady indywidualne mogą być poprzedzone specjalistycznymi badaniami lekarskimi i psychologicznymi, każdorazowo na ich przeprowadzenie powinien wyrazić zgodę bezrobotny. Poradnictwo grupowe może być prowadzone w formie warsztatów, treningów, zajęć aktywizujących, które poświęcone są

problematyce rynku pracy, autoprezentacji i umiejętności planowania kariery zawodowej. Do tej formy poradnictwa można również zaliczyć spotkania informacyjno-edukacyjne organizowane dla młodzieży w formie pogadanek, wykładów, lekcji, prelekcji na temat procesów zachodzących na rynku pracy. Bez względu na to, w jakiej formie poradnictwo jest prowadzone powinno być oparte, podobnie jak pośrednictwo, na pewnych stałych zasadach, takich jak: dostępności usług poradnictwa zawodowego dla bezrobotnych i poszukujących pracy oraz dla pracodawców; dobrowolności korzystania z usług poradnictwa zawodowego; równości w korzystaniu z usług poradnictwa zawodowego, bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub przynależność związkową; swobody wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia; bezpłatności usług poradnictwa zawodowego; poufności i ochrony danych osobowych bezrobotnych i poszukujących pracy korzystających z usług poradnictwa zawodowego.

W większości polskich urzędów stosowane jest poradnictwo indywidualne (78,8%), natomiast poradnictwo grupowe aplikuje tylko 18,8% PSZ. Z zestawienia tego wynika, że doradcy zawodowi starają się każdego klienta obsługiwać oddzielnie. Takie podejście może wpływać na większą efektywność ich usług. Przeprowadzone obserwacje dowodzą, iż liczba zatrudnionych doradców zawodowych nie determinuje bezpośrednio stosowanych form poradnictwa (Kukulak-Dolata, Pichla, 2007, s. 69).

Warto podkreślić, iż urzędy na ogół nie dysponują dobrym rozeznaniem rynku pracy pod kątem zawodów, najczęściej mają wiedzę o bieżącym popycie na kwalifikacje dotyczące rejonu własnego działania. Wiedza ta nie jest jednak na tyle pogłębiona i szczegółowa, żeby móc prowadzić w odpowiedzialny sposób poradnictwo zawodowe. Wynika to głównie z niedostatku badań i prognoz popytu na pracę. Ośrodki doradcze związane ze szkolnictwem również nie dysponują tego rodzaju wiedzą. Ocenia się, że ich doradztwo w małym stopniu w ogóle uwzględnia realia rynku pracy. Obserwuje się brak integracji między doradztwem zawodowym prowadzonym przez PSZ i adresowanym do osób dorosłych, a doradztwem kierowanym podlegającym ministerstwu edukacji, które jest skierowane do dzieci i młodzieży.

Usługi szkoleniowe są istotne w działalności publicznych służb zatrudnienia ze względu na niski potencjał kwalifikacyjny osób rejestrujących się jako bezrobotne i dominację osób o niskich kwalifikacjach w zasobie bezrobocia. Wśród osób tworzących tzw. bezrobocie rejestrowane najliczniejsze są grupy z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym (odpowiednio 28,9%; 28,8% w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych w 2009 r.) (GUS, 2010b). W takiej sytuacji szkolenia należy traktować jako ważny instrument doskonalenia kapitału ludzkiego, mającym na celu zwiększenie szans na pracę przez doskonalenie kwalifikacji i umiejętności osób poszukujących pracy.

Według zapisów ustawy, starosta inicjuje, organizuje i finansuje z Funduszu Pracy szkolenia dla bezrobotnych w celu podniesienia ich kwalifikacji zawodowych i innych umiejętności, zwiększających szansę na uzyskanie zatrudnienia w wypadku: braku kwalifikacji zawodowych; konieczności zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji zawodowych; utraty zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie, braku umiejętności aktywnego poszukiwania pracy.

Organizacja szkoleń powinna być oparta na rzetelnej diagnozie lokalnego rynku pracy, dlatego ustalając kierunki szkoleń (według zawodów), PUP powinien uwzględnić wiele informacji, zawartych: w strategii rozwoju regionalnego, w wynikach badań popytu na kwalifikacje i umiejętności; wynikach przeprowadzonego monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, wynikach analiz ofert pracy zgłaszanych przez pracodawców krajowych oraz informacji o wolnych miejscach pracy zamieszczanych w prasie i Internecie; w wynikach analiz skuteczności i efektywności zakończonych szkoleń. Przy definiowaniu kierunków szkoleń konieczne jest również uwzględnienie opinii osób bezrobotnych o ich potrzebach edukacyjnych, jak i opinii pracowników PSZ – w tym doradców zawodowych, pośredników pracy, liderów klubów pracy oraz zgłoszeń jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także centrów integracji społecznej[30].

Przy kierowaniu na szkolenie obowiązuje zasada równości w korzystaniu z opisywanej usługi.

Finansowanie szkoleń osób skierowanych przez PUP jest realizowane ze środków publicznych, w szczególności ze środków Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego. Ten rodzaj wsparcia publicznego obejmuje finansowanie kosztów uczestnictwa w szkoleniu, wypłacanie stypendium osobom skierowanym na szkolenia, finansowanie kosztów przejazdów lub kosztów zakwaterowania i wyżywienia związanych z udziałem w szkoleniach.

Z usług szkoleniowych PUP oprócz osób bezrobotnych mogą również korzystać inne podmioty rynku pracy, takie jak pracodawcy i osoby poszukujące pracy. Pierwsza kategoria − pracodawcy powinni zawrzeć umowę trójstronną ze starostą i instytucją edukacyjną. Na tej podstawie zostają określone potrzeby pracodawców, które zostają uwzględnione w programie i treściach kształcenia. Zawieranie takich porozumień jest bardzo istotne z perspektywy racjonalności uruchamianych szkoleń. W sytuacji tej instytucje edukacyjne kształcą na potrzeby konkretnego zlecenia, zwiększa się tym samym prawdopodobieństwo większego odpływu osób bezrobotnych, biorących udział w szkoleniu do zasobu pracujących. Tego typu inicjatywy powinny być jak najczęściej podejmowane, bowiem efektywność zatrudnieniowa szkoleń jest stosunkowo niska i dla

[30] Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (*Dz. U. Nr 177, poz.1193*).

roku 2009 wynosiła 34,3% (por. tabela 1.). Wskaźnik ten oznacza, że po zakończonym szkoleniu z grupy osób, które je ukończyły tylko 34,3% podjęło pracę (MPiPS, 2010). Z danych tych, jak i z wyników innych badań wynika, że system dokształcenia i przekwalifikowania osób pozostających bez pracy, a także pracowników zagrożonych utratą miejsca pracy nie jest sprawny. Podstawowym problemem jest w tym wypadku brak koordynacji działań systemu kształcenia, w tym inicjowanego przez PSZ, z potrzebami lokalnych rynków pracy (Kryńska, 2010, s. 11). Poprawa w osiąganiu zbieżności edukacji zawodowej z oczekiwaniami pracodawców wydaje się możliwa do osiągnięcia przez współpracę wielu aktorów rynku pracy.

Kolejną usługą wspierającą osoby bezrobotne na rynku pracy jest pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy. Pomoc PUP w aktywnym poszukiwaniu pracy polega na skierowaniu osoby będącej jej klientem na odpowiednie szkolenie. Z usługi tej mogą korzystać osoby, które: nie posiadają doświadczenia w poszukiwaniu pracy; utraciły motywacje do poszukiwania pracy w związku z długotrwałym niepowodzeniem w jej poszukiwaniu; chcą powrócić na rynek pracy po długim okresie braku aktywności zatrudnieniowej. Szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy są poprzedzone poradą indywidualną u doradcy zawodowego. Doradca na podstawie rozmowy z klientem wydaje opinię na temat uczestnictwa danej osoby w szkoleniu w poszukiwania pracy. Ten rodzaj działań oferowanych przez urzędy pracy powinien być rozwijany, bowiem jak już wcześniej sygnalizowano, bezrobotni nie rozróżniają podstawowych usług rynku pracy i instrumentów, jakie są wykorzystywane przy ich realizacji. Nie wiedzą, jakiej pomocy i wsparcia publicznego mogą oczekiwać od różnych instytucji rynku pracy. Nie znają struktury organizacyjnej urzędu, który ma pośredniczyć w znalezieniu pracy, nie wiedzą, jak w takiej instytucji należy się poruszać. Wydaje się koniecznym objęcie wszystkich bezrobotnych krótkim formami szkoleń na ten temat już na początku okresu poszukiwań pracy, a więc w ciągu kilku dni po dokonaniu rejestracji w urzędzie. Szkolenia takie mogą przyspieszyć odpływ klientów z zasobu bezrobocia do zasobu pracujących. Może to nastąpić na skutek przygotowania ich do poruszania się na lokalnym rynku pracy, jak i na skutek uświadomienia im następstw wynikających z biernej postawy w tym procesie.

Obok wymienionych usług, urzędy pracy mogą uruchamiać instrumenty rynku pracy, które mają motywować pracodawców do zatrudniania osób, których kwalifikacje i inne cechy nie są wystarczające do zatrudniania na zasadach ogólnych. Instrumenty te związane są z aktywną polityką rynku pracy, a ich uruchomienie oznacza udzielanie pomocy publicznej różnym podmiotom rynku pracy. Wsparcie mogą otrzymać nie tylko osoby dotknięte bezrobociem, ale również i pracodawcy, bowiem ich zastosowanie ma charakter doraźny, co może wpływać na ich elastyczność, szczególnie w okresie dekoniunktury gospodarczej. Sygnalizowana pomoc przyjmuje różne formy: subsydiowania zatrudnienia pracownika, który został skierowany przez urząd pracy w

ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, staży pracy, przygotowania zawodowego, refundacji kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy. Niektóre z wymienionych instrumentów mają zastosowanie selektywne mogą być one uruchamiane dla wyróżnionych w ustawie grup bezrobotnych, które są zdefiniowane jako osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Osobom zaliczonym do tej kategorii klientów, którzy jednocześnie korzystają ze świadczeń pomocy społecznej, PUP w okresie sześciu miesięcy od dnia utraty prawa do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania powinien przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. PUP może również na wniosek ośrodka pomocy społecznej skierować bezrobotnego do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielniania, lokalnym programie pomocy społecznej, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej lub uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego.

Instrumentami zarezerwowanymi dla osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy są m.in. prace interwencyjne i roboty publiczne. Służą one czasowej aktywizacji zawodowej poszukujących pracy. W 2009 r. z tych dwóch instrumentów korzystało stosunkowo mało osób, które były uczestnikami tzw. aktywnych programów rynku pracy. Na prace interwencyjne skierowano 5,9%, a na roboty publiczne 7,9% osób objętych aktywną polityką rynku pracy (MPiPS, 2010, s. 4).

W 2009 r. najwięcej osób korzystało ze staży (37,5%). Staże są instrumentem rynku pracy, za pomocą, którego osoby bezrobotne mogą podnosić swoje kwalifikacje zawodowe. Dają one możliwość nabycia przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez realizowanie zadań w miejscu pracy, bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Staż odbywa się na podstawie umowy zawartej z pracodawcą wg wcześniej ustalonego programu. Jest on adresowany przede wszystkim do osób młodych, które nie ukończyły 25. roku życia lub które mają wykształcenie wyższe i nie skończyły jeszcze 27 lat, a od daty ukończenia studiów nie upłynęło 12 miesięcy. Wymienione kategorie osób mogą zostać skierowane na staż na okres nieprzekraczający 12 miesięcy. Ze staży mogą również korzystać osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, ale okres tego rodzaju wsparcia dla nich jest krótszy i twa 6 miesięcy. Natomiast bezrobotnemu bez kwalifikacji zawodowych, który w okresie 12 miesięcy od dnia zarejestrowania się w PUP podjął dalszą naukę w szkole ponadgimnazjalnej dla dorosłych, starosta może przyznać stypendium w wysokości 100% kwoty zasiłku, które może być wypłacane przez okres 12 miesięcy od momentu rozpoczęcia nauki.

Podobny charakter ma kolejny instrument, tj. przygotowanie zawodowe dorosłych. Jest to forma praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia do pracy dorosłych, realizowana bez

nawiązania stosunku pracy z pracodawcą, według programu obejmującego nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej, która kończy się egzaminem.

Przygotowanie zawodowe dorosłych odbywa się w formie: praktycznej nauki zawodu dorosłych umożliwiającej przystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego na tytuł zawodowy lub do egzaminu czeladniczego (nauka może w tym wypadku trwać od 12 do 18 miesięcy); przyuczenia do pracy dorosłych, mającego na celu zdobycie wybranych kwalifikacji zawodowych lub umiejętności, niezbędnych do wykonywania określonych zadań zawodowych właściwych dla zawodu występującego w klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy (przyuczenie do pracy może trwać od 3 do 6 miesięcy). W 2009 r. instrumentem tym objęto tylko 1% uczestników aktywnych programów rynku pracy (MPiPS, 2010, s. 4).

Kolejnym instrumentem wspierającym usługi rynku pracy jest dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa. Dofinansowanie wyposażenia stanowiska pracy jest wynikiem podpisania umowy przez pracodawcę ze starostą. Na jej podstawie pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia na stanowisku objętym dotacją, osoby bezrobotnej przez okres 24 miesięcy. Oznacza to również, iż pracodawca jest zobligowany do utrzymania miejsca pracy objętego wsparciem przez dwa lata[31]. Instrument ten zatem powinien sprzyjać zatrudnieniu osób bezrobotnych, jak i umożliwić kreowanie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwie. Proces kreacji miejsc pracy w gospodarce może być również wspierany przez dofinansowanie działalności gospodarczej podejmowanej przez bezrobotnego. W ramach tego dofinansowania istnieje możliwość pokrycia wydatków z tytułu porad prawnych oraz innych form konsultacji i doradztwa związanych z zakładaniem firmy. Osoba, która otrzymała z Funduszu Pracy, jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej powinna ją prowadzić przynajmniej przez okres 12 miesięcy, jeśli okres ten będzie krótszy, to beneficjent zobligowany jest do zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami.

Kolejny instrument rynku pracy to prace społecznie użyteczne. Organizowane są one przez gminę w organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną, lub prowadzących działania na rzecz społeczności lokalnej. Na wniosek gminy starosta może skierować osobę bezrobotną bez prawa do zasiłku, a korzystającą ze świadczeń pomocy społecznej do wykonywania prac społecznie użytecznych w miejscu zamieszkania lub pobytu, w wymiarze 10 godzin w tygodniu. Organizacja prac społecznie użytecznych najczęściej składa się z następujących etapów:

[31] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (*Dz. U. 10.30.153*).

- Gmina sporządza do dnia 31 stycznia każdego roku roczny plan potrzeb w zakresie wykonywania prac społecznie użytecznych i przesyła go właściwemu miejscowo staroście oraz kierownikowi ośrodka pomocy społecznej;
- PUP w imieniu starosty zawiera z gminą porozumienie dotyczące wykonywania prac społecznie użytecznych;
- Kierownik ośrodka pomocy społecznej sporządza listę bezrobotnych bez prawa do zasiłku, którzy mogą zostać skierowani do wykonywania prac społecznie użytecznych i przekazują ją do PUP;
- PUP weryfikuje listę osób pod kątem spełniania warunków i kieruje wskazane osoby do wykonywania prac społecznie użytecznych.

Ocena efektywności opisywanych instrumentów jest niezwykle trudna i złożona. Problemy, jakie tu występują są dość obszernie opisane w literaturze przedmiotu (Kryńska et al., 1998; Kwiatkowski, 2002; Kabaj, 2004). W tej części opracowania skoncentrujemy się na wskaźnikach oceny programów rynku pracy, wykorzystywanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Przedstawimy tzw. wskaźnik efektywności zatrudnieniowej i kosztowej. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej informuje, jaki odsetek osób uczestniczących w danym programie aktywizacji zawodowej po jego zakończeniu podjął w ciągu trzech miesięcy pracę zarobkową lub podjął działalność na własny rachunek. Natomiast wskaźnik efektywności kosztowej ilustruje koszt ponownego zatrudnienia. Jest on relacją wartości kwoty poniesionych wydatków na daną formę aktywizacji do liczby osób, które po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji uzyskały w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły działalność na własny rachunek.

Z danych zawartych w tabeli 1. wynika, że największą efektywnością zatrudnieniową charakteryzuje się aktywizacja przez przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej (100%) oraz refundacja pracodawcom kosztów doposażenia stanowisk pracy (100%). Wysoki poziom wskaźnika efektywności zatrudnieniowej odnotowano również w wypadku stosowania prac interwencyjnych (71,8%). Natomiast najniższe wartości analizowany wskaźnik osiągną w wypadku szkoleń i wynosił on 34,3%.

Tabela 1. *Efektywność wybranych form aktywizacji w 2009 r.*

Forma aktywizacji	*Liczba osób objętych daną formą aktywizacji*	*Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej (w %)*	*Wskaźnik efektywności kosztowej (w zł)*
Szkolenia	168 334	34,3	6 761,9
Prace interwencyjne	40 348	71,8	6 414,9
Roboty publiczne	54 019	48,0	13 122,o
Prace społecznie użyteczne	65 768	39,8	1 422,7
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	7 162	49,5	13 085,4
Staże	256 669	52,0	8 245,3
Środki na utworzenie stanowisk pracy z tego:	92 324	-	-
Na podjęcie działalności gospodarczej	63 964	100,0	17 101, 6
Na wyposażenie doposażenie stanowisk pracy	28 360	100,0	18 143,5
Ogółem	684 624	53,2	11 589,8

Źródło: *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2009 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa 2010.

Uwzględniając wartości kolejnego wskaźnika, tj. efektywności kosztowej zauważamy, że najniższą efektywność kosztową miały w 2009 r. wydatki na doposażenie stanowisk pracy (18 589,8 zł). Najwyższą zaś efektywność kosztową odnotowano w wypadków wydatków, które były przeznaczone na organizowanie prac społecznie użytecznych (1 422,7 zł).

1.4. Źródła finansowania działań mających na celu ograniczanie bezrobocia

Poruszona powyżej problematyka efektywności poszczególnych form aktywnej polityki rynku pracy, szczególnie w zakresie efektywności kosztowej, nawiązuje do zagadnienia finansowania działalności publicznych służb zatrudnienia, w szczególności działań mających na celu łagodzenie skutków bezrobocia i zwiększanie zatrudnialności osób bezrobotnych. Działania te są finansowane przede wszystkim ze środków Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach projektów realizowanych obecnie w POKL.

Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, utworzonym w 1990 r., którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Fundusz Pracy finansuje działania mające na celu łagodzenie skutków pozostawania bez pracy osób bezrobotnych oraz finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, a także innych osób poszukujących pracy. Podstawowymi przychodami Funduszu Pracy są: obowiązkowe składki opłacane przez pracodawców (wynosi ona 2,45% od kwot stanowiących podstawę wymiaru składek

na ubezpieczenia społeczne lub zaopatrzenie emerytalne); dotacje z budżetu państwa; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Dominującym źródłem są wpłaty pracodawców (w 2010 r. stanowiły 78,5% ogółu przychodów), co oznacza, że w znacznej mierze działania związane z łagodzeniem skutków bezrobocia są finansowane przez pracodawców. Środki zgromadzone w Funduszu Pracy przeznaczane są przede wszystkim na dwie kategorie wydatków: zasiłki i świadczenia (40,9% ogółu wydatków w 2010 r., z czego na zasiłki dla bezrobotnych przypadło 65% tej kwoty) oraz na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (54,2% ogółu wydatków w 2010 r.)[32]. Jak więc widać, mimo że system zasiłku dla bezrobotnych w Polsce obejmuje niecałą 1/5 zarejestrowanych bezrobotnych, na ten typ transferu przeznaczane są dość istotne środki. W strukturze wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w 2010 r. dominowały środki przeznaczone na stypendia, (22,1%), uruchomienie działalności gospodarczej (20,9%), szkolenia (13,5%) i dofinansowanie tworzenia stanowisk pracy (12,2%) (MPiPS, 2011). Z porównania tych danych oraz informacji na temat efektywności zatrudnieniowej poszczególnych form aktywizacji wynika, iż dość duże środki wydatkowane są na szkolenia, które charakteryzują się niską, relatywnie do innych instrumentów, efektywnością zatrudnieniową. Abstrahując od kwestii efektywności wydatkowania środków z Funduszu Pracy, istotnym problemem, z jakim będą się borykały publiczne służby zatrudnienia (w szczególności PUP-y i WUP-y) w roku 2011, będzie zmniejszenie, w stosunku do 2010 r., środków z FP na działania skierowane na przeciwdziałanie bezrobociu.

Środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, wydatkowane w ramach POKL, stanowią istotne uzupełnienie środków z Funduszu Pracy – są one przeznaczane przede wszystkim na aktywną politykę rynku pracy i przeciwdziałanie bezrobociu. Publiczne służby zatrudnienia w systemie finansowania zadań w ramach POKL pełnią dwojaką funkcję – instytucji pośredniczącej II stopnia (IP2), bądź beneficjenta. W roli IP2 występują Wojewódzkie Urzędy Pracy, którym Urzędy Marszałkowskie przekazują część kompetencji związanych z wdrażaniem komponentu regionalnego POKL. Zadaniem WUP-ów, jako IP2, jest m.in. przygotowywanie i przeprowadzanie konkursów na dofinansowanie projektów, czy zapewnienie właściwego wyboru projektów. Oznacza to, iż WUP decyduje, w granicach istniejących regulacji, o konkretnych działaniach podejmowanych na regionalnym rynku pracy, które w sposób bezpośredni bądź pośredni warunkują rozwój i sytuację na tym rynku i oddziałują na skalę bezrobocia. W znaczniej mierze działania te mają charakter działań edukacyjnych. WUP-y i PUP-y mogą być beneficjentami projektów POKL w priorytecie VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich*. Poddziałanie 6.1.2 jest kierowane tylko do tych dwóch typów instytucji PSZ, a poddziałanie 6.1.3 – tylko dla PUP. I tak, jak projekty

[32] Należy zauważyć, że jeszcze do 2006 r. wydatki na zasiłki i świadczenia były wyższe od wydatków na programy przeciwdziałania bezrobociu.

realizowane w ramach poddziałania 6.1.2 mają na celu wzmocnienie potencjału PSZ, tak projekty w 6.1.3 skupiają się bezpośrednio na osobach bezrobotnych, w tym tych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy i służą świadczeniu przez PUP-y usług i instrumentów rynku pracy zdefiniowanych w ustawie − są więc komplementarne do działań finansowanych z Funduszu Pracy. Niestety, prowadzone badania wskazują, że w wypadku szkoleń organizowanych przez PUP-y, współfinansowanych ze środków EFS, można mieć dużo zastrzeżeń, co do ich efektywności i dopasowania do rzeczywistych potrzeb beneficjentów.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki daje również możliwości realizacji projektów na rzecz osób bezrobotnych, bądź zagrożonych bezrobociem (głównie w priorytecie VI), przez inne instytucje rynku pracy i szeroko rozumianych partnerów społecznych. Przyznanie dofinansowania następuje w drodze konkursowej.

2. Inne instytucje wspierające osoby bezrobotne na rynku pracy

Wśród innych instytucji rynku pracy, które wspierają osoby bezrobotne w ich aktywizacji, do analiz wybrano Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe oraz instytucje dialogu i partnerstwa społecznego.

Ochotnicze Hufce Pracy

Ochotnicze Hufce Pracy na mocy Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są instytucją rynku pracy. OHP to państwowa jednostka budżetowa nadzorowana przez ministra właściwego do spraw pracy, która wykonuje zadania państwa na rzecz młodzieży powyżej 15. roku życia i bezrobotnych do 25. roku życia w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także zadania w jej kształceniu i wychowaniu.

Zadania przypisane do realizacji przez OHP realizowane są przez wiele jednostek znajdujących się w strukturze organizacyjnej tej instytucji (wojewódzkie komendy OHP, Ośrodki Szkolenia i Wychowania, Centra Kształcenia i Wychowania, Centra Edukacji i Pracy Młodzieży, Młodzieżowe Biura Pracy, Kluby Pracy, Hufce Pracy). Taka struktura umożliwia dostarczanie młodzieży usług z zakresu edukacji, informacji, pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego w sposób zintegrowany.

Wyniki badań dowodzą, iż klienci OHP najczęściej korzystają z usług oferowanych przez Hufce pracy. Zajmują się one wychowaniem, kształceniem i zatrudnianiem. Ich podstawowym zadaniem jest udzielanie pomocy młodzieży w uzyskaniu i podwyższeniu wiedzy ogólnej i

kwalifikacji zawodowych, we współdziałaniu z pracodawcami. Hufce organizują zatrudnienie ludzi młodych pozostających bez pracy, a także zajmują się wychowaniem i resocjalizacją młodzieży zagrożonej i niedostosowanej społecznie.

Warto podkreślić, iż struktura organizacyjna OHP jest bardzo rozbudowana i rozproszona, co może powodować, że wiele jednostek organizacyjnych obsługuje znikomą część młodzieży. Informacje na temat ich usług, wsparcia, jakiego mogą udzielać, nie zawsze docierają do potencjalnych klientów, dlatego należy je rozpropagować w przyszłości. Każdy wychowanek OHP powinien otrzymać informator z opisem zadań i świadczeń oferowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne OHP i ich adresami. Absolwenci OHP najczęściej są obiorcami usług edukacyjnych, w ramach których odbywają tzw. praktyczną naukę zawodu i naukę w szkole. Ten rodzaj usług jest pozytywnie oceniany przez wychowanków OHP ze względu na relatywnie wysoką ich efektywność zatrudnieniową. Odsetek absolwentów podejmujących pracę po ich zakończeniu wynosi ponad 55%. O wiele rzadziej wychowankowie OHP korzystają ze wsparcia w pośrednictwie pracy czy doradztwie zawodowym, które w wypadku tej kategorii młodzieży jest szczególnie ważne, przy ustalaniu ścieżki zawodowej, w tym przy wyborze kierunku kształcenia (Kukulak-Dolata, 2010, s. 175-177). Jeśli doradztwo jest prowadzone dla nich to najczęściej w formie spotkań grupowych, wydaje się, że porady w tym wypadku powinny mieć charakter indywidualny. Dlatego w szerszym zakresie należy wykorzystać potencjał takich jednostek organizacyjnych OHP, jak kluby pracy, mobilne centra informacji zawodowej itd. Jak już wspomniano dla wychowanków OHP należy rozwijać również usługę pośrednictwa pracy. Warto zauważyć, iż inne instytucje rynku pracy nie są zorientowane na obsługę tej kategorii klientów. Często nawet urzędy pracy, jako instytucje publiczne, nie mogą im udzielić odpowiedniego wsparcia w postaci propozycji zatrudnienia ze względu na bardzo niskie kwalifikacje bezrobotnej młodzieży. Tak duże luki kompetencyjne powodują, że PSZ nie mogą im również zaproponować odpowiednich szkoleń. Wymienione problemy wskazują na potrzebę intensywnego rozwoju wielu usług rynku pracy w ramach OHP i potrzebę podejmowania współpracy z innymi instytucjami oferującymi wsparcie osobom bezrobotnym czy zagrożonym wykluczeniem społecznym.

Agencje zatrudnienia

Agencje zatrudnienia to podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie świadczenia następujących usług: pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego, pracy tymczasowej. Odbiorcami ich są podstawowe podmioty rynku pracy: pracodawcy, osoby poszukujące pracy, bezrobotni. Działalność usługową w określonym obszarze agencja może rozpocząć po uzyskaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia. Oznacza to, że

działalność powinna być prowadzona przez te podmioty, które uzyskały od marszałka województwa określony certyfikat potwierdzający wpis do rejestru.

Analizując strukturę agencji zatrudnienia, według liczby posiadanych certyfikatów zauważamy, że w 2009 r., podobnie jak i we wcześniejszym okresie, najwięcej instytucji miało uprawnienia do prowadzenia usługi pośrednictwa pracy − w tym na terytorium Polski 51%, a poza granicami Polski 32,4%. Kolejne 36,9% miało uprawnienia do prowadzenia doradztwa zawodowego, a 36,9% do świadczenia usługi pracy tymczasowej. Natomiast 1/5 agencji zatrudnienia była zainteresowana realizacją usług z zakresu doradztwa zawodowego (MPiPS, 2009). Struktura ta dowodzi o zapotrzebowaniu krajowego rynku pracy na wymienione rodzaje usług.

Liczba agencji zatrudnienia w skali kraju w układzie przestrzennym jest zróżnicowana. W 2009 r. najwięcej takich instytucji funkcjonowało w województwie mazowieckim (690), śląskim (300), pomorskim (275), wielkopolskim (271), a najmniej w województwie podlaskim (33), świętokrzyskim (38) (MPiPS, 2009). Z zestawienia tego wynika, że liczba działających agencji zatrudnienia jest zdecydowanie większa w województwach o dobrze rozwiniętym potencjale gospodarczym i o niskiej stopie bezrobocia, natomiast w województwach słabiej rozwiniętych o wyższym natężeniu bezrobocia ich liczba jest zdecydowanie niższa.

Usługi pośrednictwa pracy wykonywane przez agencje zatrudnienia mogą być kierowane zarówno do pracodawców, jak i pracobiorców oraz opierają się na zasadach, jakie obowiązują przy usługach realizowanych przez PSZ, o których wcześniej pisaliśmy. Warto podkreślić, iż częściej klientami agencji są przedsiębiorstwa, które osiągają konkretne korzyści z tytułu ich realizacji. Do zlecania rekrutacji agencjom zachęcają pracodawców odpowiednio przygotowane umowy, które zapewniają odpowiednią jakość działań podejmowanych przez agencje w ramach prowadzonego dla nich pośrednictwa pracy. Zmniejsza to ryzyko pojawienia się złych jakościowo usług. Z badań przeprowadzonych w 2007 r. wynika, że 50% agencji daje tzw. gwarancje zatrudnienia. Oznacza ona, że gdy pracownik pozyskany przez pracodawcę za pośrednictwem agencji zrezygnuje z pracy lub nie spełni jego oczekiwań, agencja zobowiązuje się przedstawić nowych kandydatów do pracy, nie pobierając z tego tytułu żadnych opłat (Kukulak-Dolata, Pichla, 2007, s. 180). Gwarancje zatrudnienia mogą więc podnosić atrakcyjność usług pośrednictwa pracy świadczonych przez agencje i dyscyplinować je.

Rzadsze oferowanie usług podmiotom znajdującym się po stronie podażowej rynku pracy, w tym bezrobotnych, może wynikać z zakazu pobierania od nich opłat za usługi pośrednictwa pracy. Zgodnie z przepisem art. 19 c ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy − zabrania się pobierania od osób, dla których agencja zatrudnienia poszukuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, lub którym udziela pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia.

Opłaty mogą być pobierane jedynie z tytułu rzeczywiście poniesionych przez agencję kosztów związanych ze skierowaniem do pracy za granicą, które dotyczyły: dojazdu i powrotu osoby skierowanej, wydania wizy, badania lekarskiego i tłumaczenia dokumentów – pod warunkiem wyspecyfikowania tych opłat w umowie zawartej z osobą kierowaną do pracy za granicą.

W większym zakresie bezrobotni, jako klienci agencji zatrudnienia, pojawiają się przy realizacji usługi pracy tymczasowej. Ten rodzaj usług polega na kierowaniu pracowników do pracodawcy użytkownika w celu wykonywania pracy tymczasowej[33]. Osoby kierowane przez agencję są jej pracownikami, zatrudnionymi w celu wykonywania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika. Agencja zatrudnia pracowników tymczasowych na podstawie: umowy o pracę na czas określony, umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy, umowy prawa cywilnego.

W wypadku „pracy tymczasowej" mamy do czynienia z zatrudnieniem pracowników w nietypowych formach. Powoduje to wzrost zainteresowania usługami pracy tymczasowej wśród wybranych grup klientów indywidualnych. W latach 2003-2009 liczba osób kierowanych do pracy tymczasowej sukcesywnie zwiększała się. Wielu z nich uważa, iż agencje pozytywnie oddziałują na rynek pracy, dzięki ich działalności udaje się im szybciej przejść z zasobu bezrobocia do pracujących. Najwyższe tempo wzrostu odnotowano w 2004 r. i wynosiło ono około 43% w porównaniu do 2003 r. i w 2007 r., ponad 68% w porównaniu do roku 2006. Nie jest to jednak idealna forma zatrudnienia, uwagi krytyczne na jej temat są definiowane przez trzy strony, które są podmiotami umowy o pracę tymczasową. W prezentowanym opracowaniu zwrócimy uwagę na te, które są wskazywane przez właścicieli agencji i pracowników tymczasowych, w tym byłych bezrobotnych. Wady, na jakie wskazuje ostatnia grupa najczęściej dotyczą nadużywania przez agencje umów cywilno-prawnych (zjawisko to było przede wszystkim obserwowane w 2007 r.), mimo iż są przesłanki do zawierania umów o pracę. Powoduje to, że pracownicy tymczasowi są dość często pozbawieni pełnego, satysfakcjonującego ich zabezpieczenia socjalnego. Wskazuje się również na brak wymogów gwarantujących właściwy poziom usług realizowanych przez agencje, co wyeliminowałoby z rynku działalność tych, których rzetelność i wypłacalność budzą wątpliwości (Spytek-Bandurska, Szylko-Skoczny, 2008, s. 275). Jak już wspomniano, usługi pracy tymczasowej są coraz częściej realizowane przez agencje, bowiem takie jest zapotrzebowanie pracodawców. Jednak agencje nie mogą ich szybko i sprawnie wykonywać ze względu na niedopasowania strukturalne występujące na rynku pracy. Opisywana grupa instytucji rynku pracy często ma problemy ze znalezieniem pracowników, którzy spełnialiby oczekiwania kwalifikacyjno-

[33] Podmioty świadczące usługi z zakresu pracy tymczasowej funkcjonowały w Polsce wcześniej, zanim zostały one wyróżnione jako instytucja rynku pracy w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Podstawy prawne do ich funkcjonowania wprowadziła Ustawa z dn. 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (*Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz.65*).

zawodowe pracodawców. Podejmują współpracę z PSZ, ale ona ich nie satysfakcjonuje. Pojawiają się tu problemy wynikające z długiego okresu oczekiwania na skierowanych przez urząd kandydatów do pracy. Niektóre z agencji wskazują na brak rzetelności instytucji publicznych w weryfikowaniu kwalifikacji i gotowości do podjęcia pracy osób bezrobotnych. Dostrzegamy brak wypracowanych form współpracy między opisywanymi instytucjami rynku pracy (Kukulak-Dolata, 2009, s. 70). Należy podkreślić, że najczęstszymi partnerami agencji zatrudnienia są publiczne służby zatrudnienia w tym PUP i WUP. W niewielkim stopniu współpraca ta jest nawiązywana z jednostkami organizacyjnymi OHP, instytucjami dialogu społecznego, chociaż w tym wypadku jako partner częściej pojawiają się organizacje pracodawców niż związki zawodowe. Najrzadziej natomiast w roli partnera występują jednostki administracji publicznej (z wyłączeniem PSZ) w tym te, które przede wszystkim świadczą usługi klientom indywidualnym (Kukulak-Dolata, Pichla, 2007, s. 185).

2.3. Instytucje szkoleniowe

Instytucjami szkoleniowymi są publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną[34]. Usługi szkoleniowe mogą być adresowane do bezrobotnych i poszukujących pracy. Szkolenia mogą być finansowane ze środków publicznych, a instytucja może uzyskać od PSZ zlecenie ich przeprowadzenia pod warunkiem, że będzie wpisana do rejestru instytucji szkoleniowych prowadzonego przez wojewódzki urząd pracy. O wpis do rejestru może ubiegać się każda instytucja szkoleniowa, która posiada akredytację wydaną przez kuratora oświaty i złoży odpowiedni wniosek o dokonanie takiej rejestracji wraz z informacjami o: tematyce prowadzonych szkoleń; kadrze prowadzącej szkolenia; bazie lokalowej, jej wyposażeniu i środkach dydaktycznych; metodach oceny jakości szkoleń; liczbie bezrobotnych i poszukujących pracy objętych szkoleniami w okresie ostatniego roku; udzielanej pomocy w uzyskaniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej po ukończeniu szkolenia.

Do instytucji edukacyjnych prowadzących działalność szkoleniową należą: − publiczne szkoły, placówki lub ośrodki; niepubliczne szkoły lub placówki; szkoły wyższe; inne podmioty prowadzące edukację pozaszkolną.

[34] Art. 20 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 27 października 2004 r. w sprawie rejestru instytucji szkoleniowych (Dz. U. Nr 236, poz. 2365).

Instytucje dialogu i partnerstwa

W celu realizacji zadań ujętych w ustawie, konieczne jest prowadzenie przez władze publiczne dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Pojęcie partnerów nie jest zdefiniowane w ustawie – należałoby przyjąć, iż partnerzy społeczni to nie tylko organizacje pracodawców i związków zawodowych, jak jest to powszechnie przyjęte, ale również samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe, jednostki naukowe, których działalność obejmuje, w tym konkretnym wypadku, zagadnienia związane rynkiem pracy i działalnością na rzecz osób bezrobotnych. Dialog i współpraca powinna w szczególności być prowadzona w:

- działalności rad zatrudnienia,
- partnerstwa lokalnego,
- uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia.

Rady zatrudnienia są organami opiniodawczo-doradczymi odpowiednio ministra do spraw pracy (Naczelna Rada Zatrudnienia), marszałka (Wojewódzka Rada Zatrudnienia), starosty (Powiatowa Rada Zatrudnienia). W ich skład wchodzą przedstawiciele organizacji związkowych i organizacji pracodawców, samorządu, organizacji pozarządowych (jeśli zajmują się problematyką rynku pracy) i nauki. Zakres ich zadań jest różnicowany ze względu na poziom umiejscowienia w strukturze gospodarki narodowej. Do zakresu działań Naczelnej Rady Zatrudnienia należy: inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz rozwoju zasobów ludzkich; opiniowanie projektów Krajowego Planu Działania i regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia; opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy; ocena racjonalności gospodarki środkami tego funduszu; opiniowanie okresowych sprawozdań z realizacji Krajowego Planu Działań; opiniowanie projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Wojewódzkie rady zatrudnienia to organy opiniodawczo-doradcze marszałka województwa w zakresie polityki rynku pracy. Wiele ich zadań pokrywa się z zadaniami Naczelnej Rady, ale ich zakres odnosi się do regionu. Dodatkowo należy wymienić opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa, dotyczących finansowania programów promocji zatrudnienia i innych zadań w obszarze rynku pracy. Przez realizację tego zadania kształtują gospodarkę środkami Funduszu Pracy. Mają również możliwość sprawowania kontroli merytoryczno-formalnej nad działalnością urzędów pracy. Podobny zakres działań mają powiatowe rady zatrudnienia, które są organem opiniodawczo-doradczym starosty. Dodatkowo opiniują programy socjalne, w tym celowość ich realizacji w ramach posiadanych kwot

środków Funduszu Pracy, liczbę osób objętych programem i kryteria doboru tych osób, zakładane rezultaty programu specjalnego z podziałem na poszczególne przedsięwzięcia.

Instytucje partnerstwa lokalnego są instytucjami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy, tworzonymi na rzecz realizacji zadań określonych ustawą i wspieranymi przez organy samorządu terytorialnego. Mają one na celu aktywizować całe społeczności lokalne i zachęcać je do współpracy przy definiowaniu lokalnych problemów i rozwiązywaniu ich na poziomie gminy czy powiatu. Doświadczenia różnych krajów wskazują, że organy administracji publicznej nie są w stanie samodzielnie planować i wdrażać programów rozwoju, ze względu na ich złożony charakter (OECD, 1999). Przez tworzenie partnerstw lokalnych można zmniejszyć negatywne skutki przemian, powiększając z jednej strony zdolność członków lokalnych społeczności do przystosowania się i elastycznego reagowania na zmiany. Z drugiej strony, partnerstwa mogą tworzyć warunki do zaistnienia społecznie integrującego rynku pracy, czyli takiego, który zapewniałyby możliwości rozwoju zawodowego wszystkim obywatelom, niezależnie od ich kondycji życiowej, przeszłości zawodowej i możliwości wykonywania określonych prac. Podejmowane działania w partnerstwach prowadzić powinny m.in. do reintegracji długotrwale bezrobotnych, doskonalenia kwalifikacji pracowniczych i dostosowania ich do wymogów lokalnego rynku pracy, zwiększenia stopnia zatrudnialności lokalnych pracowników, zapobiegania zagrożeniom, wobec których stoją osoby o niskich kwalifikacjach, do poprawy wydajności pracy.

Niestety, jak pokazują analizy prowadzone w Polsce, zainteresowanie tworzeniem partnerstw lokalnych jest znikome. Generalnie, należy stwierdzić, iż idea partnerstw lokalnych jest nieznana. Wiedza przedstawicieli samorządu, jak i innych partnerów społecznych na ten temat jest powierzchowna i raczej deklaratywna, niż rzeczywista. Często idea partnerstwa lokalnego utożsamiana jest z partnerstwem publiczno-prywatnym, a na ten rodzaj współpracy nie ma przyzwolenia ze strony władz samorządowych, gdyż samorządowcy dostrzegają w nim potencjalne zagrożenie korupcyjne (Kukulak-Dolata, 2011; Arendt, 2011).

Ważną rolę na mapie instytucji obsługujących rynek pracy mogą odgrywać, te które są związane z sektorem *non profit* (NGO). Organizacje te świadczą usługi na rzecz obywateli. Realizują zadania wynikające z polityki państwa, które mimo istniejącego zapotrzebowania nie są w dostatecznym stopniu prowadzone przez podmioty publiczne, a prywatne zorientowane na zysk nie podejmują się ich wykonania. Jak pokazują wyniki badań, udzielanie pomocy w uzyskaniu zatrudnienia oraz świadczenie usług na rzecz osób wykluczonych społecznie deklaruje stosunkowo mała część organizacji *non profit* (odpowiednio 7 i 11%). Świadczeniem usług z zakresu pomocy w uzyskaniu pracy najczęściej zajmują się podmioty wyznaniowe (13%), fundacje (13%) oraz organizacje samorządu zawodowego (14%), najrzadziej zaś stowarzyszenia (6%). W zakresie pomocy udzielanej osobom dotkniętym wykluczeniem społecznym sytuacja wyglądała podobnie

(GUS, 2009, s. 16). Wydaje się koniecznym szersze wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w realizacji usług rynku pracy. Możliwości takie tworzą odpowiednie zapisy ustawy. Zgodnie z nimi starosta może zlecić im realizację podstawowych usług rynku pracy. O potrzebie inicjowania tego typu działań mogą decydować warunki, w jakich usługi te są wykonywane przez NGO, a przede wszystkim zapewnienie indywidualnego podejścia do klienta, czego nie gwarantują PSZ. Innym atutem organizacji pozarządowych w świadczeniu usług rynku pracy może być również stosowanie innowacyjnych rozwiązań, które nie są uwzględnione w standardach, do przestrzegania których są zobligowane PSZ. Kolejnym walorem NGO jest ich silne powiązanie ze społecznością lokalną, co jest istotne dla osiągnięcia sukcesu w działaniach podejmowanych na rzecz ponownej aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym.

3. Podsumowanie i wnioski

Łagodzenie skutków bezrobocia oraz rozwój regionalnych i lokalnych rynków pracy stanowi ważny problem społeczno-ekonomiczny. Znajduje to wyraz chociażby w tym, iż większość dokumentów rangi strategicznych, opracowywanych na poziomie regionalnym i lokalnym odnosi się do problematyki bezrobocia, wskazując na jego negatywne skutki oraz określając priorytety i kierunki działań, które doprowadzić mają do zmiany niekorzystnej sytuacji na rynkach pracy. Jak już zostało podkreślone w treści opracowania, znaczna ilość tych dokumentów strategicznych nie wykracza poza płaszczyznę deklaracji, a główny ciężar osiągania zapisanych celów spoczywa na instytucjach rynku pracy.

Aktualna struktura instytucji rynku pracy jest rozbudowana i daje możliwości specjalizacji poszczególnych instytucji w obsłudze regionalnego i lokalnego rynku pracy. Na rynku funkcjonuje wielu aktorów, co należy ocenić pozytywnie, bowiem mają oni usprawnić jego instytucjonalną obsługę. Pojawia się tu jednak problem słabej współpracy, co oznacza, że nie została między nimi jeszcze wypracowana sieć o powiązaniach funkcjonalnych.

Nadrzędną rolę w tej strukturze (z punktu widzenia problematyki łagodzenia skutków bezrobocia) pełnią publiczne służby zatrudnienia − wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, które są odpowiedzialne za kreowanie i realizowanie regionalnej i lokalnej polityki rynku pracy. Mają do tego celu przewidziany ustawowo zestaw różnorodnych działań i instrumentów. Należy jednak podkreślić, iż w praktyce PUP-y i WUP-y bardziej skupiają się na ograniczaniu bezrobocia niż promocji zatrudnienia. Głównym ich klientem jest osoba bezrobotna, której udzielają wsparcia określonego zapisami w ustawie. Pracownicy PSZ koncentrują się zatem na wykonywaniu wobec bezrobotnych zadań ustawowych, polegających najczęściej na włączeniu klienta do realizowanych programów aktywizacji, bądź czasami – ale znacznie rzadziej − proponują zatrudnienie przez

skierowanie do pracy. W procesie tym nie ma miejsca dla indywidualizacji działań na rzecz bezrobotnych, co może implikować mniejszą skuteczność i efektywność usług realizowanych przede wszystkim przez pracowników powiatowych urzędów pracy. Brak indywidualizacji działań wynika przede wszystkim z niedostatecznej obsady kadrowej w PSZ, dotyczy to najczęściej pośredników pracy i doradców zawodowych. Dlatego uzasadnionym jest rozwijanie współpracy z innymi instytucjami rynku pracy, jak i innymi jednostkami organizacyjnymi administracji samorządowej, jak np. tymi, które zajmują się pomocą społeczną. Współpraca w tym ostatnim wypadku jest konieczna i uzasadniona ze względu na fakt obsługi tej samej grupy klientów, którzy bardzo często mają status bezrobotnego. Problem ten jest szczególnie ważny w wypadku tych klientów, którzy nie mają prawa do zasiłku z tytułu bezrobocia − stają się oni częstszymi klientami jednostek pomocy społecznej (np. MOPS), bowiem za ich pośrednictwem stają się beneficjentami innych form transferów socjalnych. Powoduje to, że pracownicy PSZ mają rzadszy z nimi kontakt, co może opóźnić powrót tej grupy do zasobu pracujących. Dlatego tak ważna jest w tym wypadku wymiana informacji o klientach, ich postawach wobec pracy i o uruchamianych na ich rzecz programów aktywizacji zawodowej, pomiędzy tymi instytucjami. Niestety, z obserwacji wynika, iż współpraca między powiatowymi urzędami pracy, a ośrodkami pomocy społecznej ma ograniczony charakter i pojawia się głównie, w formie porozumień o współpracy, przy okazji realizacji projektów współfinasowanych z EFS.

Jak już wspomniano, współpraca powinna być rozwijana i podtrzymywana z innymi instytucjami rynku pracy i instytucjami pomocy i integracji społecznej. Wymaga to chęci do współdziałania i traktowania innych instytucji jako partnerów. Możliwości takie są, bowiem z przeprowadzonej analizy wynika, że wiele instytucji wykonuje takie same rodzaje usług, np. pośrednictwo, doradztwo. Należy odejść od pewnych stereotypów, jakie funkcjonują na temat świadczeń realizowanych przez te instytucje. PSZ bardzo często negatywnie oceniają działalność innych instytucji niepublicznych, zarzucając im nieprzestrzeganie pewnych standardów, jakie je obowiązują przy wykonywaniu różnych usług rynku pracy[35]. Negatywnie również oceniają instrumentalne podejście agencji zatrudnienia do PSZ, bowiem te pierwsze wyrażają chęć współpracy z nimi w sytuacji, kiedy mają problemy z rekrutacją beneficjentów do programów, które realizują w oparciu o środki EFS, lub w sytuacji, kiedy nie mogą sobie poradzić z naborem pracowników w ramach świadczonej pracodawcom usługi pracy tymczasowej. Natomiast agencje zatrudnienia zarzucają PSZ brak profesjonalizmu, zbiurokratyzowanie usług, długi okres realizacji rekrutacji bezrobotnych do uczestnictwa w różnych programach.

[35] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (*Dz.U.10.177.1193*).

Efektywność działań wielu instytucji rynku pracy jest niska ze względu na słabe rozpoznanie powiatowego czy regionalnego rynku pracy. PSZ mają większy zasób informacji o podażowej stronie rynku pracy natomiast agencje zatrudnienia o stronie popytowej. Nie posiadają one na ogół informacji o zasobie biernych zawodowo i przyczynach tego stanu, wysokości wynagrodzeń, czy też nie mają dostępu do prognoz na temat popytu na pracę. Konieczna jest stała wymiana informacji między tymi instytucjami lub utworzenie wspólnej bazy danych o osobach poszukujących pracy, w tym bezrobotnych, jak i ofertach pracy.

Występujące tu luki informacyjne nie pozwalają przedstawić rzetelnego obrazu lokalnego rynku pracy i inicjować tych działań, które byłyby najbardziej pożądane z perspektywy równowagi rynku pracy.

Bibliografia

Arendt Ł. (red.) (2011), *Lokalny program promocji zatrudnienia dla powiatu makowskiego*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Arendt Ł., Kukulak-Dolata I., Poliwczak I. (2009), *Perspektywy implementacji modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw*, [w:] *Kryńska E.* (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Bukowski M. (red.) (2010), *Zatrudnienie w Polsce 2009. Przedsiębiorczość dla pracy*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.

GUS (2011), Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2010 r., GUS, Warszawa.

GUS (2010a), *Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski IV kwartał 2009 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa.

GUS (2010b), Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 r., GUS, Warszawa.

GUS (2009), *Sektor non-profit w Polsce*, GUS, Warszawa.

Kabaj M. (2004), *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Kaczorowski P., Kubiak P., Kwiatkowski E., Pawlęga Sz., Uścińska G. (2009), *Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego* [w:] *Kryńska E. (red.), Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Karwacki A. (2010), *Raport z analizy dokumentów o charakterze strategicznym nt. „Analiza lokalnych strategii i programów aktywizacji – powiat szydłowiecki, radomski, przysuski, makowski i M. Radom*, Toruń, http://akson.sgh.waw.pl/szanseibariery/images/dokumenty/analiza%20dokumentow%20-%20szanse%20i%20bariery.pdf; dostęp 18.06.2011r.

Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011, Załącznik do uchwały nr 111/2010 Rady Ministrów z dani 14 lipca 2010r., Warszawa 2010.

Kryńska E., (red), Arendt Ł., Kukulak – Dolata I., Poliwczak I., Sobocka –Szczapa H. (2010), *Podręcznik użytkownika metod, narzędzi i procedur diagnozowania zapotrzebowania na kwalifikacje i umiejętności na regionalnym i lokalnym rynku pracy. Podręcznik dla urzędów pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. (1998), *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa

Kukulak-Dolata I. (2011), *Współpraca na rzecz tworzenia miejsc pracy mazowieckich podmiotów gospodarczych z innymi aktorami rynku pracy*, [w:] Kryńska E. (red.), *Rozwój zasobów i miejsc pracy na Mazowszu. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, s. 196-220.

Kukulak- Dolata I. (2010), *Analiza losów absolwentów OHP*, [w:] Kryńska E. (red) *Diagnoza potrzeb i oczekiwań pracodawców*, IBC GROUP Central Erope Holding S.A. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Kukulak-Dolata I. (2009), *Instytucje rynku pracy* [w:] *Kryńska E. (red.), Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje, Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Kukulak-Dolata I., Pichla J., (2007), *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy,* IPiSS Warszawa 2007.

Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

MPiPS (2011), *Sprawozdanie z wykonania planu Funduszu Pracy za 2010 rok*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

MPiPS (2010), *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2009 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa.

MPiPS (2009), *Agencje zatrudnienia 2009. Informacja z działalności agencji zatrudnienia*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

OECD (1999), *DecentralisingEmployment Policy: Trends and Challenges*, Paris.

Piotrowski B., Sztandar – Sztanderska K., Zielińska M. (2008), *Powiatowy Urząd Pracy jako animator i partner w zakresie polityki rynku pracy na szczeblu lokalnym i regionalnym* [w:] *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2008.

Raport z badań (2010), *Problemy i kwestie społeczne w strategiach rozwiązywania problemów społecznych gmin i powiatów województwa zachodniopomorskiego*, Szczecin 2010, *http://www.ois.wzp.pl/attachments/058_Raport.pdf;* dostęp 18.06.2011r.

Spytek-Bandurska G., Szylko-Skoczny M. (2008), *Praca tymczasowa. Szanse i zagrożenia*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.

Stec. M. (2008), *Samorządowe służby zatrudnienia w administracji publicznej – ocena po dziesięciu latach od chwili reformy ustroju terytorialnego Polski* [w:] *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Szewczyk A. (2004), *Informacja w walce z bezrobociem*, PWN, Warszawa.

Sztanderska U. (2008), *Publiczne służby zatrudnienia a wyzwania rynku pracy* [w:] *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa

Trzeciak W. (2002), *Memorandum Komisji Europejskiej w sprawie kształcenia ustawicznego i jego implikacje dla poradnictwa zawodowego. Główne założenia memorandum*, Służba Pracownicza 2002, nr1.

Wójcicka I., Sztandar-Sztanderska K., Zielińska M. (2008), *Klienci powiatowych urzędów pracy*, [w:] *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa.

Akty prawne

Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U.177, poz.1193).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. 10.30.153).

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 27 października 2004r. w sprawie rejestru instytucji szkoleniowych (Dz. U. Nr 236, poz. 2365).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004 Nr 99 poz. 1001, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578).

Ustawa z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz.65).

Rekomendacje:

1. Utworzenie wspólnej bazy danych o osobach bezrobotnych (co sprowadza się do połączenia baz danych PUP oraz baz danych OPS). Jest to rekomendacja o charakterze długoterminowym i dotyczy budowania systemu współpracy na poziomie krajowym, gdyż wymaga ujednolicenia istniejących baz danych i systemów informatycznych używanych przez PSZ i OPS-y. Wymaga to decyzji politycznej i w najbliższej przyszłości wydaje się to nierealne.
2. Umożliwienie pracownikom OPS dostępu do baz danych o ofertach pracy. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, kiedy bezrobotny traci prawo do zasiłku, co bardzo często powoduje, że kontakty z PUP słabną, bowiem nie jest on bezpośrednim beneficjentem pomocy tej instytucji. Wsparcie finansowe na skutek utraty pracy a więc dochodu zaczyna otrzymywać od ośrodków pomocy społecznej. Powoduje to, że bezrobotny jest częstszym klientem i z tego tytułu OPSy powinny mieć dostęp do informacji o wolnych miejscach pracy, które będą przekazywać osobom odbierającym zasiłek lub tym, które korzystają z innych form wsparcia. Pracownik socjalny przedstawiając propozycje zatrudnienia miałby możliwość lepszego poznania postawy bezrobotnego wobec pracy i zidentyfikowania rzeczywistych problemów, które uniemożliwiają podjęcie pracy.
3. Prowadzenie lokalnej polityki rynku pracy należy do zadań samorządu szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Natomiast zadania z zakresu pomocy społecznej są zdefiniowane nie tylko dla wojewódzkich i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego, ale również dla szczebla gminnego. W takiej sytuacji istnieje potrzeba uruchomienia działań z zakresu polityki rynku pracy w tym realizacji usług rynku pracy na szczeblu gminy. Działania takie mogą zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy prowadzić (art. 9 b) lokalne punkty informacyjno-konsultacyjne. Punkty te na terenie gmin powinny udzielać osobom zainteresowanym informacji o możliwościach i zakresie udzielania pomocy określonej w ustawie oraz realizować zadania w zakresie rejestrowania bezrobotnych i poszukujących pracy. Zadania te mogą być wykonywane przy wykorzystaniu systemów informatycznych umożliwiających dostęp do rejestrów prowadzonych w PUP. Wdrożenie odpowiednich systemów informatycznych umożliwiłoby wprowadzenie do praktyki e-uslug na poziomie urzędów pracy i organizacji pomocy społecznej. Funkcjonowanie punktów informacyjno-konsultacyjnych w gminach mogłoby sprzyjać nawiązywaniu współpracy między instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej. Instytucje te obsługując tego samego klienta mogłyby wspólnie inicjować uruchamianie instrumentów i usług, które miałby prowadzić do szybszego zatrudnienia osób

bezrobotnych. Punkty takie są już czasami uruchamiane w gminach, ale o ich działalności nie wiedzą bezrobotni.

4. Wypracowanie standardu dotyczącego obowiązku wzajemnego informowania się PUP i OPS (art. 50 ust.3 ustawy o promocji zatrudnienia). Standard taki powinien jasno określać jakiego rodzaju dane są przekazywane, format i częstotliwość przekazywania danych. wskazanie osoby odpowiedzialnej za przesłanie danych. W ramach standardu należy wypracować przykładowy szablon umowy/porozumienia regulującego zakres współpracy pomiędzy PUP a OPS.
5. Przy założeniu, że standard zostanie wypracowany i wdrożony można rekomendować rozszerzenie zapisu art. 50 ust.2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia na wszystkie osoby bezrobotne, a nie tylko te będące w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, oraz skrócić wskazany w w.w przepisie okres 6-cio miesięczny do 3 miesięcy.
6. Wypracowany standard powinien zawierać wymóg stosowania przez obie instytucje elektronicznego systemu obsługi dokumentów. Jest to konieczne / wskazane ze względu na obsługę tej samej grupy klientów. Elektroniczne systemy znacznie mogą skroić czas obsługi, co może implikować większą ich sprawnością i efektywnością działania.
7. Standardy rynku pracy powinny być wdrażane w ośrodkach pomocy społecznej w obszarach zadań dotyczących udzielania pomocy osobom pozostającym bez pracy w zakresie zatrudnienia.
8. Integracja / wspólne szkolenie pracowników PUP i OPS w zakresie kompetencji i działań podejmowanych przez te instytucje, aby pracownicy odpowiedzialni za współpracę dysponowali wiedzą o specyfice funkcjonowania obu tych instytucji.
9. Skanalizowanie kontaktu OPU-PUP-Punkt Informacyjno-Konsultacyjny, bowiem OPSy działają na szczeblu gminy. PUP powinny gromadzić zbiorcze informacje i dane. W związku z tym w PUP powinna zostać wyznaczona osoba pełniąca funkcje koordynatora „przepływu informacji" od OPS.
10. Upowszechnienie dobrych praktyk w zakresie współpracy OPS i PUP, co może sprzyjać tworzeniu sieci wzajemnych powiązań i kontaktów a następnie utrwalić ich charakter.

Agnieszka Hryniewicka

Bezrobotni jako klienci pomocy społecznej

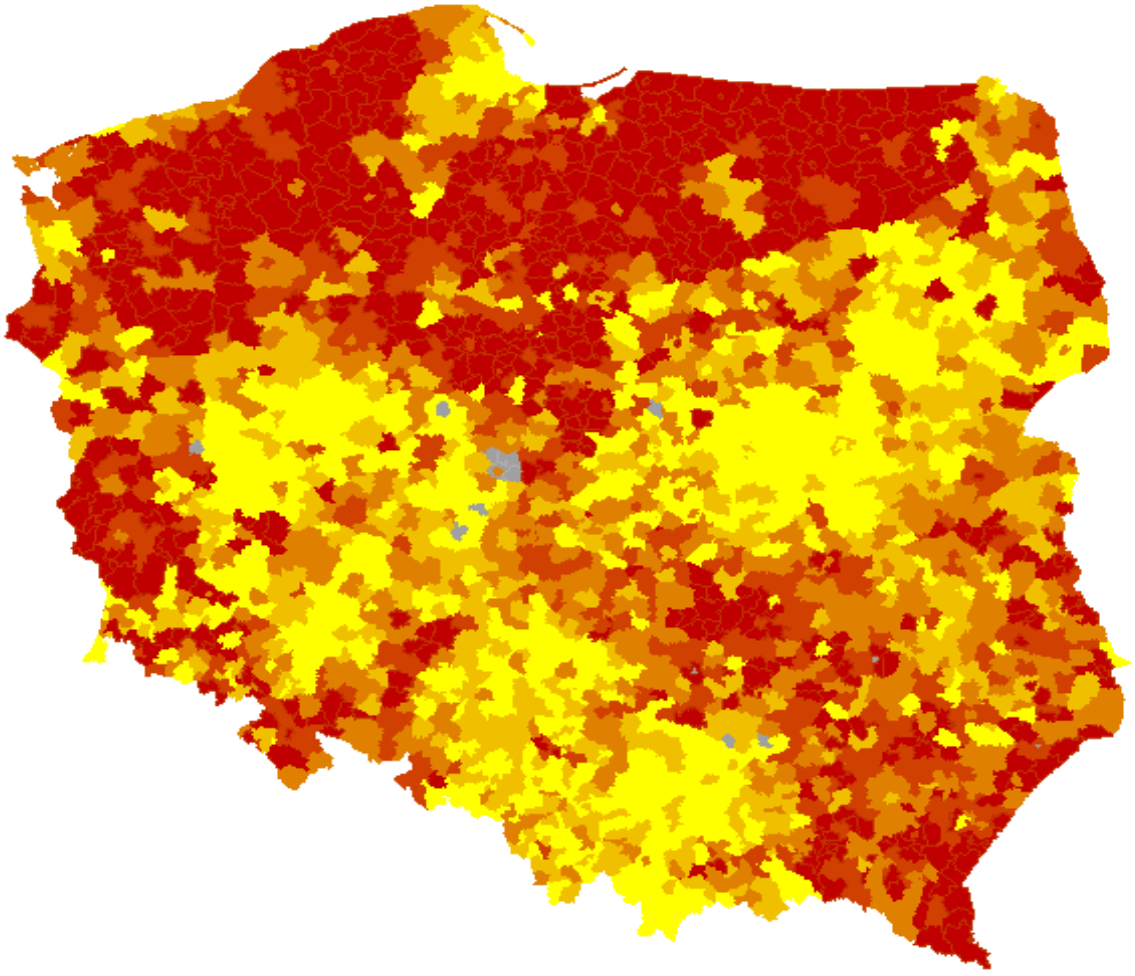
1.1. Bezrobocie jako przyczyna przyznania świadczeń pomocy społecznej

Bezrobocie jest wymieniane jako jedna z przyczyn, z powodu, której (oraz przy spełnieniu innych warunków) można ubiegać się o świadczenia z jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Jak wynika ze statystyk (zbieranych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przez sprawozdania MPiPS03 oraz rejestrowania danych w Systemie Informatycznym POMOST), bezrobocie jest najczęściej wymienianym powodem przyznania pomocy. W 2009 r. 55,2% świadczeniobiorców[36] wskazało ten problem jako jedną z przyczyn ubiegania się o pomoc. Biorąc pod uwagę tylko dorosłych świadczeniobiorców, aż 78% z nich wskazuje tę przyczynę ubiegania się o pomoc[37]. Choć w ustawie o pomocy społecznej nie ma wymogu przedstawienia dokumentu o rejestracji w PUP jako osoba bezrobotna, to praktyka pokazuje, że taki wymóg jest stosowany przez pracowników socjalnych. Stąd można uznać, że wszyscy (a na pewno większość) osób, które uzyskały świadczenie z tego powodu są formalnie zarejestrowane w urzędzie pracy.

Zróżnicowanie pomiędzy regionami oraz gminami w regionach w udzielaniu pomocy z powodu bezrobocia jest zobrazowane na mapie poniżej. Wyraźnie na niej widać, że najwięcej klientów z tym problemem jest w północnej i południowo-wschodniej Polsce, co odzwierciedla regionalne występowanie bezrobocia.

Tabela 1. pokazuje, ile osób zarejestrowanych jako osoby bezrobotne korzysta z pomocy społecznej. Wynika z niej, że pomocą jest objętych niespełna 60% zarejestrowanych bezrobotnych. W stosunku do 2008 r. nastąpił spadek liczby osób bezrobotnych objętych pomocą o 14 punktów procentowych, co wynika ze wzrostu ogólnej liczby bezrobotnych i spadku korzystających z pomocy z powodu bezrobocia.

[36] Jako świadczeniobiorcę należy rozumieć osobę, na którą została wystawiona decyzja o świadczeniu.
[37] Obliczenia własne na podstawie danych z SI POMOST za 2009 r.



Świadczeniobiorcy, u których stwierdzono problem bezrobocia w r. 2009 / 1000 mieszkańców
Źródło: IRSS na podstawie danych POMOST

Gdy przyjrzymy się poszczególnym województwom, widoczne jest zróżnicowanie procentowe korzystających z pomocy, zarejestrowanych jako osoby bezrobotne. Najmniej osób bezrobotnych korzysta z pomocy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w województwie mazowieckim, najwięcej w województwach kujawsko-pomorskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim oraz lubuskim. Nie można jednak stwierdzić korelacji stopnia obejmowania pomocą społeczną osób bezrobotnych ze stopą bezrobocia na danym terenie (nie można wykazać zależności, że im wyższa stopa bezrobocia, tym większy wskaźnik objęcia pomocą społeczną osób bezrobotnych).

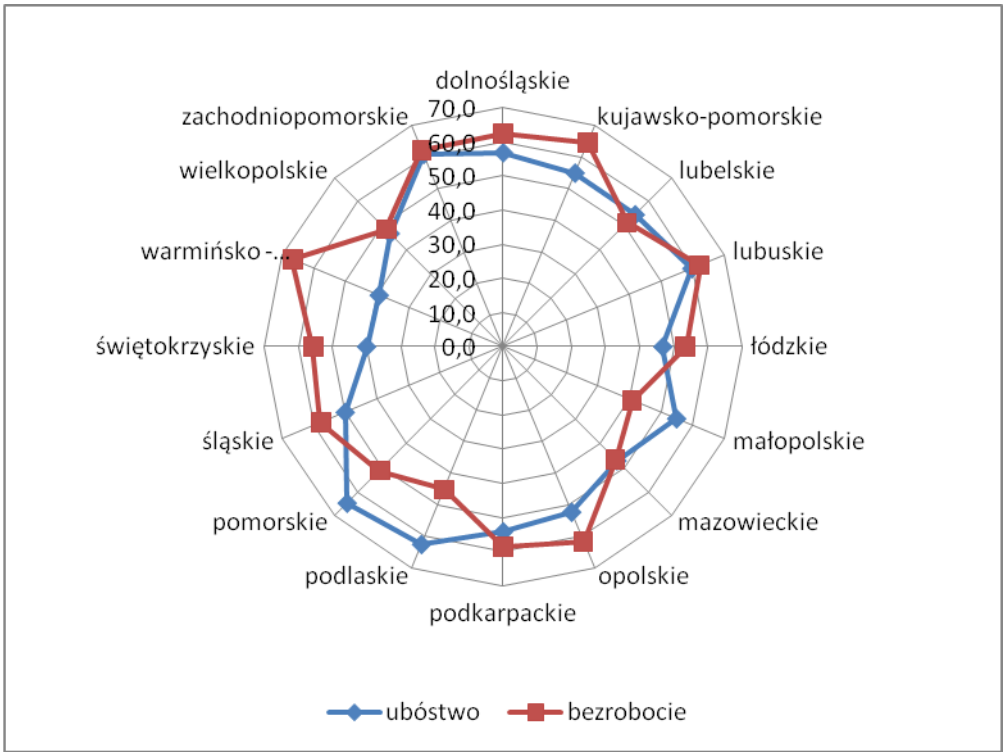
Tabela 1. *Liczba bezrobotnych, stopa bezrobocia oraz stosunek liczby osób korzystających z pomocy społecznej z przyczyny bezrobocia do liczby osób zarejestrowanych jako osoby bezrobotne*

	Stopa bezrobocia rejestrowanego (%)	*Liczba świadczeniobiorców z problemem bezrobocia*	*Liczba członków rodzin świadczeniobiorców*	*Stosunek liczby świadczeniobiorców z problemem bezrobocia do liczby świadczeniobiorców z określonym problemem (%)*	*Stosunek liczby osób korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia do liczby osób zarejestrowanych jako bezrobotne (%)*
Dolnośląskie	12,5	67533	124 863	62,4	46,14
Kujawsko-pomorskie	15,8	106293	166 014	64,7	79,27
Lubelskie	12,8	73476	114 931	51,4	62,71
Lubuskie	15,9	44243	66 954	62,5	72,34
Łódzkie	11,6	76896	116 999	53,4	60,03
Małopolskie	9,7	59406	98 332	40,9	45,69
Mazowieckie	9,0	85195	184 951	46,6	37,95
Opolskie	12,6	29992	43 211	61,7	63,69
Podkarpackie	15,5	97791	146 092	58,5	68,92
Podlaskie	12,6	27760	56 231	45,1	45,42
Pomorskie	12,0	75131	103 373	51,2	74,88
Śląskie	9,2	102916	158 387	57,8	61,10
Świętokrzyskie	14,7	48443	77 065	55,7	57,76
Warmińsko-mazurskie	20,2	93100	133 780	66,9	85,26
Wielkopolskie	9,1	66868	134 100	48,5	50,07
Zachodniopomorskie	16,5	68125	110 321	62,3	64,31
POLSKA	11,9	1123168	1 835604	55,2	59,34

Opracowanie własne na podstawie danych o bezrobociu stan na koniec grudnia 2009 r. na podstawie danych MPiPS; dane o świadczeniobiorcach pomocy społecznej: SI POMOST 2009, dane o liczbie członków rodzin świadczeniobiorców: MPiPS03 za 2009 r.

Warto również wspomnieć o innych przyczynach współwystępujących z problemem bezrobocia klientów pomocy społecznej. Najsilniej skorelowanym problemem z bezrobociem jest ubóstwo. Ok. 75% wszystkich świadczeniobiorców podaje co najmniej jeden z tych problemów jako powód ubiegania się o pomoc, a 52% − ubóstwo[38]. W poszczególnych województwach procent osób objętych pomocą z powodu tych problemów przedstawia się różnie, co jest zobrazowane na wykresie poniżej. Np. w województwie warmińsko-mazurskim znacznie więcej osób wskazuje problem bezrobocia niż ubóstwo, a w podlaskim i pomorskim jest więcej klientów wskazujących na problem ubóstwa.

Wykres 1. *Procent świadczeniobiorców z problemem ubóstwa i bezrobocia*



Źródło: Agnieszka Hryniewicka, *Pomoc społeczna w liczbach 2009,* IRSS, Warszawa 2010.

Kolejne często występujące przyczyny udzielania świadczeń z pomocy społecznej to niepełnosprawność i długotrwała choroba (w każdej kategorii po ok. 30% wskazań, ale należy pamiętać, że w wypadku osób niepełnosprawnych zaznaczana jest również długotrwała choroba

[38] Uwaga: nie należy sumować liczby osób lub rodzin, które otrzymują pomoc z określonej przyczyny, ponieważ w wywiadzie wskazywane i zapisywane są więcej niż jedna przyczyna.

jako przyczyna udzielenia pomocy). Inne problemy przyczyniające się do zwiększenia trudności na rynku pracy to:

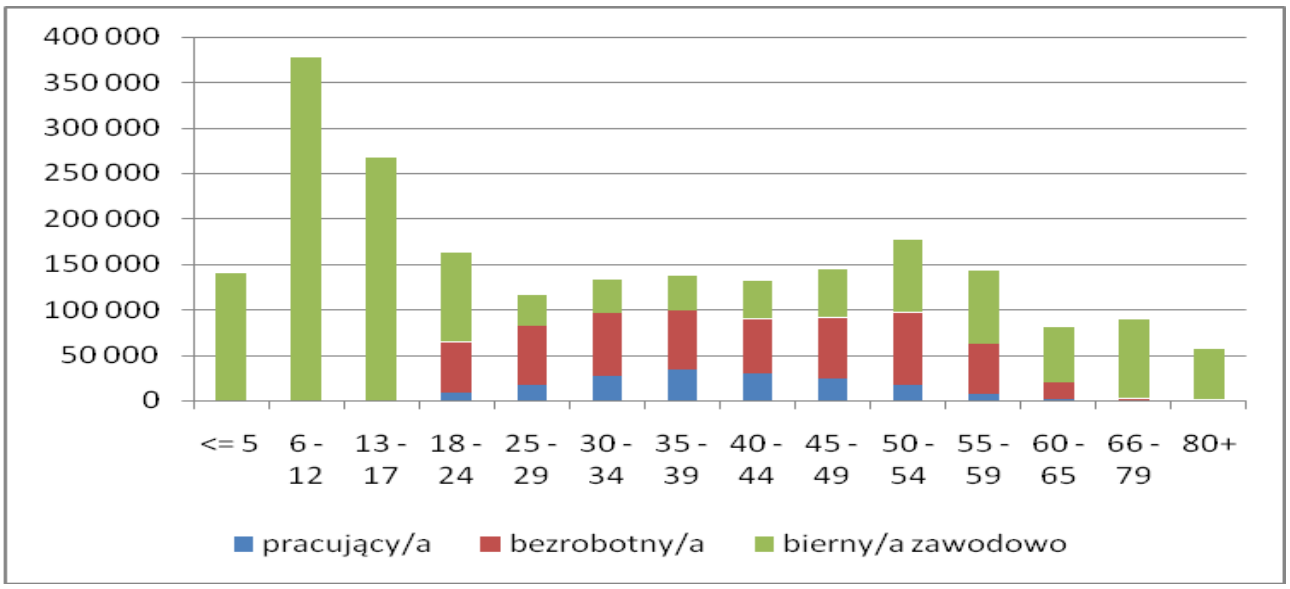
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych w rodzinie niepełnej (13%),
- wielodzietność (13%),
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych w rodzinach wielodzietnych (10%),
- alkoholizm (5,2%),
- bezdomność (1,5%).

Inne ważne problemy, to brak umiejętności przystosowania do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze i trudności przystosowania się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, jednak ich skala w statystykach jest nieznaczna (poniżej 20 tys. osób korzystających z tego powodu z pomocy).

1.2. Aktywność zawodowa klientów pomocy społecznej

Największa grupa świadczeniobiorców jest bierna zawodowo, czyli nie pracuje i nie jest zarejestrowana jako osoba bezrobotna. W tej grupie najwięcej jest osób poniżej 18. roku życia, które stanowią ok. połowy biernych zawodowo świadczeniobiorców. W grupie świadczeniobiorców w wieku produkcyjnym najwięcej (choć tylko o ok. 50 tys. więcej niż biernych zawodowo) jest osób bezrobotnych. Aktywność zawodowa świadczeniobiorców według grup wiekowych jest przedstawiona na wykresie 2.

Wykres 2. *Aktywność zawodowa świadczeniobiorców według grup wieku*



Źródło: A. Hryniewicka, *Pomoc społeczna…, op. cit.*

Warto zauważyć, że bezrobotnych kobiet – świadczeniobiorców jest o 91,4 tys. więcej niż bezrobotnych mężczyzn. Wynika to ze szczególnej sytuacji kobiet na rynku pracy, gdyż ze względu na pełnione przez nie funkcje opiekuńcze nad innymi członkami rodziny są bardziej zagrożenie wykluczeniem z rynku pracy. Jak wynika z badania jakościowego przeprowadzonego w ramach *Badania ścieżek migracyjnych klientów pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy oraz możliwość wprowadzenie zintegrowanych usług aktywizacji zawodowej*[39], wśród kobiet powtarza się problem nieukończenia szkoły i niezdobycia zawodu w związku z pierwszą ciążą. *To kobiety, rezygnują z pracy w przypadku, gdy nie można jej pogodzić z opieką nad dzieckiem, a niekiedy opiekują się też innymi członkami rodziny. Niektóre kobiety rezygnują również z pracy, gdy ich mąż potrafi sam utrzymać rodzinę i ich praca nie jest konieczna*[40]. Autorzy ww. raportu wskazują na kilka czynników przyczyniających się do rezygnacji kobiet z pracy:

- czynniki naturalne (opieka nad małym dzieckiem, która mogłaby w sprzyjających warunkach oznaczać tylko krótkotrwałe opuszczenie rynku pracy),
- rodzinne (brak wsparcia partnera),

[39] M. Zub (red.), *Badanie ścieżek migracyjnych klientów pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy oraz możliwość wprowadzenie zintegrowanych usług aktywizacji zawodowej*, WYG International, Warszawa 2011.
[40] Ibidem.

- kulturowe (przedłużająca się opieka nad dzieckiem w związku z brakiem uczestnictwa mężczyzn w opiece, podejmowanie się przez kobiety, a nie mężczyzn, opieki nad osobami starszymi, wybór bierności zawodowej),
- społeczne (brak opieki przedszkolnej i dostępu do opiekunek, w tym dla przewlekle chorych lub niepełnosprawnych dzieci).

1.3. Źródła dochodu świadczeniobiorców pomocy społecznej

Biorąc pod uwagę dochody tylko dorosłych świadczeniobiorców, tj. powyżej 18. roku życia, dochód 1/3 osób pochodzi ze świadczeń socjalnych, a dochód 24% osób z pozostawania na utrzymaniu. Kolejne 17% utrzymuje się z rent i emerytur. Tylko 12% osób dorosłych korzystających z pomocy społecznej utrzymuje się z pracy.

Wśród świadczeń socjalnych znajduje się zasiłek dla bezrobotnych, które jako źródło dochodu podało w 2009 r. 37 898 świadczeniobiorców, co w ogólnej liczbie klientów jest liczbą niewielką. Z porównania tej liczby z liczbą osób posiadające zasiłek dla bezrobotnych na koniec 2009 r. (tj. 380 tys.) oraz z moich obserwacji jako pracownika socjalnego wynika, że osoby posiadające minimalne wsparcie, jakie zapewnia uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych przez okres jego pobierania, powstrzymuje się przed ubieganiem o pomoc z jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Dopiero w momencie utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych lub w wypadku rodzin wieloosobowych świadczenia z pomocy społecznej stają się głównym źródłem dochodu.

1.4. Kategorie bezrobotnych świadczeniobiorców pomocy społecznej

Na podstawie danych o świadczeniobiorcach pomocy społecznej, wyników badań jakościowych, a przede wszystkim własnych obserwacji poczynionych podczas pracy w ośrodku pomocy społecznej, mogę wyróżnić następujące kategorie bezrobotnych klientów pomocy społecznej[41]:

- Samotna młoda matka (do 30. roku życia) z jednym/dwojgiem małych dzieci, często bez wsparcia rodziny;
- Kobieta (30-45 lat) bez doświadczenia zawodowego, wykształcenie średnie lub zawodowe, dzieci w wieku szkolnym, często z dzieckiem niepełnosprawnym;

[41] Zaznaczam, że nie jest to pełna typologia osób korzystających z pomocy będących bezrobotnymi, a jedynie najczęściej powtarzające się kategorie.

- Kobieta powyżej 45 lat, z małym doświadczeniem zawodowym, niskimi kwalifikacjami, często z orzeczonym stopniem niepełnosprawności (brak uprawnień do renty, emerytury), czasami kontakt z alkoholem (lub współuzależnione);
- Osoby młode (do 30. roku życia), które wcześnie porzuciły edukację (np. ukończone tylko gimnazjum, szkoła podstawowa), wykonywały prace dorywcze, często miały kontakt z narkotykami, alkoholem;
- Mężczyzna (30-45 lat), wykonujący głównie prace dorywcze, posiadający obowiązek alimentacyjny, często alkoholik;
- Mężczyzna powyżej 54 lat, z małym doświadczeniem zawodowym, wykonujący głównie prace dorywcze, często z orzeczonym stopniem niepełnosprawności (brak uprawnień do renty, emerytury), alkoholik.

Taka pobieżna charakterystyka może być uzupełniona o poziom motywacji poszczególnych osób. Poniżej przedstawiona matryca Kurcmana[42] jako główne kryterium podziału osób bezrobotnych, wskazuje motywacje i kwalifikacje. Na podstawie tych dwóch kryteriów można wyróżnić różne sposoby postępowania i różne rodzaje wsparcia potrzebne osobom bezrobotnym. Według mnie, większość bezrobotnych klientów pomocy społecznej znajduje się w trzeciej i czwartej grupie, czyli potrzebują przede wszystkim wsparcia psychologicznego w celu podniesienia motywacji.

Część Matrycy	Typ propozycji
Wysoka motywacja, kwalifikacje	– oferty pracy; – doradztwo, dotacja, pożyczka zorientowane na podjęcie własnej działalności gospodarczej.
Wysoka motywacja, brak kwalifikacji	– szkolenia (w szerokim zakresie) zorientowane na podnoszenie lub nabywanie kwalifikacji.
Brak motywacji, kwalifikacje	– podnoszenie poziomu motywacji poprzez doradztwo, poradnictwo specjalistyczne, budowę i przekazywanie wzorców pracy.
Brak motywacji, brak kwalifikacji	– pomoc socjalna; – poradnictwo psychologiczne; – formy aktywizujące – w pierwszej kolejności ukierunkowane na zmianę postawy życiowej („aby się chciało chcieć"), a następnie podjęcie pracy.

[42] C. Ulasiński (red.), *Matryca Kurcmana. Nowy instrument rynku pracy*, Centrum Doradztwa Strategicznego, Kraków 2008.

2. Struktura organizacyjna pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem instytucji działających na rzecz osób bezrobotnych i ich rodzin

Głównym celem pomocy społecznej jest wspieranie osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, a także ich usamodzielnienie. Zadaniem pomocy społecznej jest również zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (profilaktyka). Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.

Osoby bezrobotne są jedną z kilku grup klientów pomocy społecznej, ale to też bezrobocie jest przyczyną (np. ubóstwa) lub konsekwencją (np. niepełnosprawności) innych problemów jednostki, lub rodziny. W porównaniu do instytucji rynku pracy, instytucje pomocy społecznej widzą i biorą pod uwagę wszystkie problemy jednostki lub rodziny, a nie tylko brak pracy. Konieczność współpracy instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w zakresie rozwiązywania problemów bezrobotnych wydaje się być oczywista, gdyż oba typy instytucji pracują na rzecz tego samego klienta.

Instytucje pomocy społecznej występują na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Na każdym poziomie mają różne zadania i kompetencje. O potencjale tych instytucji świadczą ich zasoby, czyli pracownicy, finanse oraz infrastruktura. Ważnym czynnikiem jest współpraca zarówno pomiędzy samymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej (np. OPS między sobą oraz OPS a PCPR), jak również pomiędzy nimi, a innymi instytucjami samorządowymi (np. PUP, policja, szkoły) oraz pozarządowymi.

2.1. Funkcje i zadania (w tym rodzaj udzielanych świadczeń)

Trzy główne funkcje jawne pomocy społecznej to według R. Titmussa:

• funkcja kompensacyjna, polegająca na niwelowaniu braków, luk, niedostatków i ograniczeń odnoszących się do zasobów, którymi jednostka (rodzina) dysponuje, jej sprawności fizycznej, psychicznej i intelektualnej lub zdolności/możliwości funkcjonalnych;

• funkcja protekcyjna polegająca na ochronie, w tym ochronie praw i interesów, jednostek, rodzin i grup społecznie, ekonomicznie i politycznie najsłabszych;

• funkcja promocyjna polegająca na umożliwianiu osiągnięcia poprawy sytuacji i pozycji społecznej, polepszeniu stopnia sprawności i zdolności funkcjonalnych, uzyskaniu awansu społecznego zarówno w wymiarze wewnątrz-, jak i międzygeneracyjnym.

Każda instytucja w mniejszym lub większym stopniu spełnia tego rodzaju funkcje, a zależy to od przypisanych im zadań, kompetencji oraz grup, na rzecz których działają.

Ośrodki pomocy społecznej

Ośrodki pomocy społecznej są jednostką usytuowaną na najniższym szczeblu administracji samorządowej, czyli „najbliżej" zwykłego człowieka. Stąd też wynikają ich liczne funkcje i zadania, które przejawiają się w wielości i rozmaitości świadczeń.

Gmina (która powołuje ośrodek pomocy społecznej do wypełnienia tych obowiązków) jest zobowiązana do zapewnienia podstawowych warunków do życia dla mieszkańców z jej terenu, którzy nie potrafią sami ich sobie zapewnić (funkcja kompensacyjna). Chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie schronienia, ubrania oraz co najmniej jednego posiłku ciepłego dziennie. Obowiązek ten może być spełniony przez zastosowanie różnych form pomocy. Mogą one mieć wymiar: pieniężny, rzeczowy oraz usługowy. Poniżej zostaną omówione tylko te zadania i świadczenia ośrodków pomocy społecznej, które w największym stopniu dotyczą osób bezrobotnych.

Najpowszechniejszymi świadczeniami pomocy społecznej są świadczenia pieniężne, czyli różnego rodzaju zasiłki. W odniesieniu do osób bezrobotnych, które niejednokrotnie posiadają na utrzymaniu innych członków rodziny, najczęściej udzielanym świadczeniem są zasiłki okresowe z powodu bezrobocia. Jest to forma pomocy „dedykowana" osobom bezrobotnym, które nie są w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb sobie i swojej rodzinie. Jest to również forma pomocy okresowej, czyli nieprzyznawana raz na jeden miesiąc, ale przynajmniej raz na dwa lub trzy

miesiące, co ma zapewnić większą pewność dochodu i przynajmniej okresowe odciążenie rodziny, pozwalające na skupienie się na aktywizacji zawodowej. Warto wspomnieć, że spośród możliwych powodów przyznania zasiłku okresowego, to właśnie bezrobocie jest najczęstszą przyczyną jego udzielania. W 2009 r. z tej formy pomocy skorzystało aż 366 tys. osób, podczas gdy 112 tys. (łącznie) otrzymało pozostałe trzy formy tego zasiłku (z powodu niepełnosprawności, długotrwałej choroby oraz możliwości utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego)[43]. Należy również zauważyć, że wśród wymienionych kolejnych przyczyn przyznania zasiłku okresowego mogą znaleźć się osoby bezrobotne (formalnie lub rzeczywiście, ale które są niezdolne do pracy). Wydatki na zasiłki okresowe z powodu bezrobocia stanowiły aż 17% wszystkich wydatków na świadczenia OPS (tj. 496 mln zł), co pokazuje, jak ważny i istotny jest to problem. Jednakże w wymiarze jednostkowym średnia wartość zasiłku w 2009 r. wyniosła ok. 263 zł, co pokazuje, że ma ono charakter jedynie uzupełniający inne ewentualne dochody. Średnio na jednego świadczeniobiorcę przypadają 4 tego rodzaju świadczenia w roku, co oznacza, że pobiera je przez co najmniej 8 miesięcy (przy założeniu, że jeden zasiłek jest przyznawany na co najmniej 2 miesiące).

Kolejnym popularnym świadczeniem pieniężnym są zasiłki celowe, które mają za zadanie wspomagać rodzinę w zaspokojeniu konkretnych potrzeb. W poniższej tabeli przedstawione są poszczególne potrzeby wraz z liczbą udzielonych świadczeń oraz wartością w latach 2007-2009. Wszystkie rodzaje tego zasiłku mogą otrzymać osoby bezrobotne spełniające warunki do ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej.

Tabela 2. *Rodzaje zasiłków celowych – liczba świadczeń, wartość świadczeń* (*w zł*)

Nazwa świadczenia	*Liczba świadczeń*			*Wartość świadczeń (zł)*		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Zasiłek celowy na pokrycie części lub całości kosztów leków i leczenia	214186	219642	232 999	28 945 387	33 165 176	32 590 158
Zasiłek celowy na pokrycie kosztów remontu mieszkania	17795	16433	16 658	5 795 272	5 555 499	5 112 352
Zasiłek celowy na zakup opału	225352	206166	233 377	64 592 993	68 746 680	75 120 744
Zasiłek celowy na zakup odzieży	127265	121443	123 986	20 250 571	22 079 105	19 613 360
Zasiłek celowy na zakup żywności	369227	300101	324 660	55 941 996	55 382 825	54 501 226
Zasiłek celowy na pokrycie	65422	72108	53 169	2 806 945	4 082 199	4 574 831

[43] A. Hryniewicka, *Pomoc społeczna w liczbach 2009*, IRSS, Warszawa 2010.

kosztów pobytu dziecka w żłobku lub przedszkolu						
Zasiłek celowy na pokrycie kosztów pogrzebu	1160	1069	967	1 308 111	1 040 968	1 019 965
Specjalny zasiłek celowy	255 576	335030	387 614	48 717 846	71 584 689	73 257 917
Zasiłek celowy na zakup niezbędnych przedmiotów użytku domowego	6 721	7 433	7 617	1 915 899	2 189 792	1 795 226
Zasiłek celowy na zaspokojenie innych potrzeb	669704	641924	723 205	112018069	126 139 464	128 862 500

Źródło: A. Hryniewicka, *Pomoc społeczna…, op.cit.*.

Dla aktywizacji zawodowej, szczególnie samotnych matek lub rodziców małych dzieci, ważna jest możliwość otrzymania zasiłku celowego na pokrycie kosztów pobytu dziecka w żłobku lub przedszkolu. Jak widać z powyższych statystyk jest to mało popularna (w porównaniu do innych celów zasiłku) forma pomocy, choć jej wartość wzrasta.

W katalogu świadczeń pieniężnych znajdują się również innego typu zasiłki o charakterze celowym, czyli przyznawane w szczególnej sytuacji. Należą do nich m.in. zasiłek na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne (dla osób nieobjętych ubezpieczeniem zdrowotnym) lub bilet kredytowy, zasiłek przyznawany z powodu zdarzenia losowego lub w wyniku klęski żywiołowej, lub ekologicznej. Są to specyficzne sytuacje, w których może również znaleźć się osoba bezrobotna, jednakże są one rzadkie i udzielana pomoc w takiej formie należy również do wyjątkowych.

Najbardziej zbliżonym świadczeniem do działań o charakterze *stricte* aktywizującym jest pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie się**,** która może być przyznana w formie pieniężnej lub rzeczowej, jako jednorazowy zasiłek celowy lub nieoprocentowana pożyczka (która może być umorzona w całości). Pomoc w formie rzeczowej następuje przez udostępnienie maszyn i narzędzi pracy stwarzających możliwość zorganizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę niepełnosprawnym. Wszystkie elementy wsparcia (w tym również wysokość wsparcia) powinny być określone w uchwale rady gminy. Instrument ten wykorzystywany jest bardzo rzadko, o czym świadczy fakt, że w 2009 r. w całej Polsce przyznano 4 645 takich świadczeń (łącznie w formie pieniężnej i niepieniężnej) o łącznej wartości 521 tys.[44].

[44] Ibidem.

Gdy bierzemy pod uwagę wydatki ośrodków pomocy społecznej na świadczenia, istotną formą pomocy jest zapewnienie wyżywienia osobom, które z różnych powodów odczuwają niedostatek w swoich dochodach. Ta podstawowa potrzeba jest zaspokajana w różnych formach, tj. w postaci zasiłków pieniężnych (m.in. innymi zasiłek celowy na zakup żywności, o którym wspomniałam wcześniej), posiłków w formie rzeczowej, czyli przekazanie produktów żywnościowych oraz posiłków w jadłodajniach, stołówkach, w tym posiłków dla dzieci w szkołach. Część świadczeń jest finansowana ze środków własnych gminy, a część z Programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania". Większość świadczeń jest przyznawana w ramach programu rządowego, w którym według danych zamieszczonych w Sprawozdaniu z realizacji Programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania: I – XII. 2009 r.", na realizację programu wydatkowana została kwota 816,2 mln zł, w tym gminy ze środków własnych przeznaczyły 297 mln zł[45].W *Sprawozdaniu* za 2009 r. podano liczbę osób, które skorzystały z Programu − 1 984 108. W roku 2007 były to 2 270 742 osoby, a w 2008 – 2 006 008 osób. Warto zauważyć, że większość odbiorców tej formy pomocy, to dzieci uczące się w szkołach (podstawowych i ponadpodstawowych), a z uwagi na to, że *gros* osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, otrzymuje ją z powodu bezrobocia, można wnioskować, że dzieci te pochodzą z rodzin, gdzie jest to główny problem. Ta forma pomocy ma funkcję wspierającą rodziny, ale też profilaktyczną, gdyż możliwość otrzymania jednego gorącego posiłku, szczególnie przez dzieci, istotnie wpływa na ich prawidłowy rozwój fizyczny i psychiczny, co m.in. zapobiega chorobom oraz przyczynia się do lepszych wyników w nauce. Obserwacje wynikające z pracy w ośrodku pomocy społecznej pokazują, że (przynajmniej na terenach miejskich) przyznanie pomocy w formie posiłku dzieciom w szkole jest powszechnie stosowaną formą pomocy rodzinom zgłaszającym się do OPS bez względu na rodzaj problemu. Niepokojący jest tylko spadek liczby świadczeń rzeczowych (w postaci produktów żywnościowych) oraz w formie posiłku na rzecz świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności.

Pomoc rzeczowa jest, generalnie, marginalną formą świadczeń udzielanych przez ośrodki pomocy społecznej. Głównym powodem jest słabo rozwinięta sieć (szczególnie na terenach wiejskich) placówek wsparcia, tj. schronisk i noclegowni dla bezdomnych, jadłodajni, magazynów żywności i ubrań. Warto wspomnieć, że w 2009 r. było 205 ośrodków wsparcia o charakterze noclegowni, schronisk dla bezdomnych oraz 123 jadłodajnie. Tego typu placówki są szczególnie

[45] Informacja o realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" I-XII 2009 r. - druk sejmowy nr 3320, dostępny na stronie MPiPS: *http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1619.*

istotne dla osób bezdomnych, które często są bezrobotne, a brak schronienia poważnie utrudnia im aktywizację zawodową. Niestety nie ma dokładnych danych na temat liczby mieszkań chronionych przeznaczonych dla osób realizujących programy wychodzenia z bezdomności, ale ogólna liczba mieszkań chronionych na poziomie gminnym wynosi 204, co pokazuje, że osoby bezdomne praktycznie nie mają możliwości uzyskania pomocy w tej formie.

Do świadczeń niepieniężnych należy również katalog usług**,** do których zalicza się:

- pracę socjalną;
- poradnictwo specjalistyczne;
- interwencję kryzysową;
- usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy;
- specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia;
- pobyt i usługi w domu pomocy społecznej.

Bardzo istotnym instrumentem pomocy społecznej jest praca socjalna, której głównym zadaniem jest poprawa życia osób i rodzin w ich środowisku społecznym, czyli m.in. rozwinięcie lub wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej osób i rodzin. Jak wcześniej wspomniałam, najczęściej występującymi przyczynami korzystania ze świadczeń pomocy społecznej jest bezrobocie i ubóstwo, które powodują niesamodzielność życiową. Stąd jednym z zadań pracowników ośrodków pomocy społecznej jest praca socjalna polegająca na diagnozowaniu problemów uniemożliwiających samodzielność, określaniu wspólnie z klientem drogi wyjścia z problemu oraz wspieranie go na tej drodze. Ważny jest pierwszy etap, czyli dokładne rozpoznanie problemu, gdyż pozwala to na określenie m.in. czy bezrobocie klienta jest wynikiem innych problemów, np. alkoholizmu, bezdomności, niepełnosprawności itd., czy jest tylko wynikiem niskich lub niedopasowanych kwalifikacji do aktualnego zapotrzebowania na rynku pracy**.** Jeszcze inną przyczyną bezrobocia jest brak miejsc pracy w danej gminie czy powiecie. Do każdego ze zdiagnozowanych przypadków należałoby określić inny plan działania oraz dobrać inne wsparcie. Tak, więc w przeciwieństwie do pracowników instytucji rynku, pracy pracownik socjalny ma możliwość, a wręcz obowiązek (przeprowadzenie wywiadu środowiskowego) dokładnego rozpoznania problemu**.** Należy również pamiętać, że bezrobocie jednego lub kilku członków rodziny może powodować wiele konsekwencji, np. pojawienie się przemocy wobec dzieci,

uzależnienia, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Wówczas udzielane wsparcie powinno mieć charakter wszechstronny, skierowany zarówno na przyczyny, jak i na konsekwencje.

Istotną funkcją pracy socjalnej jest również pomoc w nabywaniu umiejętności społecznych, które są niezbędne do pozyskania i utrzymania pracy, a których nie mają tzw. najtrudniejsi klienci pomocy społecznej, czyli osoby fizycznie zdolne do pracy, ale z niskimi kwalifikacjami, brakiem doświadczenia zawodowego i wzoru pracy. Te podstawowe zadania pracy socjalnej zostały m.in. zawarte w programie warsztatów readaptacyjnych z osobami długotrwale bezrobotnymi w MOPS w Katowicach[46] i polegały na:

- Budowaniu pozytywnego własnego wizerunku i pozytywnej autoprezentacji,
- Analizie dotychczasowych zachowań, ich modyfikacji z wykorzystaniem zasobów klienta i informacji zwrotnej;
- Budowaniu wewnętrznej motywacji i przepracowywaniu barier utrudniających samodzielne radzenie sobie z problemami,
- Pogłębianiu diagnozy sytuacji klientów oraz kierowaniu do specjalistycznych jednostek i komórek MOPS,
- Przeciwdziałaniu izolacji i wycofywaniu z kontaktów społecznych,
- Motywowaniu uczestników do poszukiwania pracy,
- Rozpoznaniu przez klienta swoich zasobów i deficytów,
- Wyrobieniu nawyku systematycznej pracy i efektywnego wykorzystywania czasu.

Jedną z możliwości pracowników socjalnych wspierających klientów jest skierowanie ich do specjalistów zajmujących się poszczególnymi problemami, np. do psychologa, terapeuty uzależnień, prawnika. Jest to bardzo istotna forma wsparcia, gdyż niejednokrotnie pomaga rozwiązać problem, który jest bezpośrednią przyczyną bezrobocia klienta. Może to być terapia uzależnień, ale też wzmocnienie motywacji do podejmowania działań przez spotkania z psychologiem, który pomaga odkrywać słabe strony osoby niepotrafiącej przez dłuższy czas zdobyć zatrudnienia (np. zniechęcenie, apatia, brak wiary we własne umiejętności).

[46] „Pogłębiona praca socjalna", warsztaty readaptacyjne dla długotrwale bezrobotnych w trudnej sytuacji, 1998-2004, MOPS Katowice, za: D. Trawkowska, *W poszukiwaniu skutecznego modelu pracy socjalnej z „bezrobotnymi klientami" pomocy społecznej,* 2008.

Interwencja kryzysowa jest zespołem działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w sytuacji kryzysowej, np. w wypadku wystąpienia przemocy, zdarzenia losowego (jak pożar mieszkania). Kryzys nie jest dokładnie zdefiniowany w ustawie, dlatego stosowanie interwencji jest uzależnione od możliwości gminy. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan długotrwałej bezradności. O częstotliwości i możliwości uzyskania takiego wsparcia świadczą niewielkie liczby ośrodków kryzysowych, których jest 39 na poziomie gmin i 189 w jednostkach powiatowych[47].

Pozostałe trzy wyżej wymienione typy usług nie odnoszą się bezpośrednio do osób bezrobotnych, ale mogą mieć ważne znaczenie w wypadku osoby bezrobotnej, która opiekuje się osobami zależnymi, tj. dzieci, chory członek rodziny, osoba starsza wymagająca okresowej lub stałej opieki. Usługi opiekuńcze (również specjalistyczne) świadczone w środowisku (czyli w miejscu zamieszkania) lub w przystosowanej do tego placówce, przede wszystkim odciążają fizycznie i psychicznie osobę, która nie podejmuje zatrudnienia, a chce, lub musi pracować. Czas, kiedy osobą wymagającą opieki zajmuje się inna osoba, klient może wykorzystać na kursy zawodowe, aktywizacyjne oraz aktywne poszukiwanie pracy. Poza tym, tego typu usługi mogą mieć znaczenie profilaktyczne, tj. wspomaganie osoby pracującej (której nie stać na opłacenie opiekuna do osoby zależnej) w utrzymaniu zatrudnienia.

Na zakończenie opisywania zadań i funkcji, jakie spełniają ośrodki pomocy społecznej, warto wspomnieć o realizowanych od 2008 r. projektach systemowych, czyli projektach dedykowanych ośrodkom w ramach działania 7.1.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki[48]. Głównym celem tych projektów jest rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji, przeciwdziałanie wykluczeniu. W ramach projektów ośrodki mogą planować i finansować działania z zakresu aktywizacji zawodowej, społecznej, zdrowotnej i edukacyjnej, skierowane szczególnie do osób bezrobotnych w wieku aktywności zawodowej, korzystające ze świadczeń pomocy społecznej. Obecnie większość ośrodków realizuje takie projekty. Co ważne w dokumentach programowych

[47] Sprawozdanie MPiPS03 za 2009 r.

[48] dokładne informacje o rodzajach wsparcia, zasadach finansowania tych projektów są zawarte w: Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

zapisana jest preferencja takich projektów, realizowanych we współpracy z powiatowym urzędem pracy.

W ramach projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (POKL)[49] powstają też przy OPS-ach Kluby Pracy, których działalność jest w dużej mierze przedłużeniem działalności urzędów pracy. Podstawowymi funkcjami, które spełnia ta komórka OPS, jest możliwość wyszukania ofert pracy, skorzystania z pomocy przy sporządzeniu dokumentów aplikacyjnych czy otrzymania bezpłatnych poradników dotyczących m.in. sporządzania dokumentów aplikacyjnych, zakładania własnej firmy, czy rozmowy kwalifikacyjnej. W niektórych klubach pracy prowadzone są grupowe zajęcia aktywizacyjne, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, a nawet kursy zawodowe[50]. Według mnie, tego typu działalność ma sens tylko wtedy, gdy jest prowadzona we współpracy OPS i PUP, w przeciwnym razie jest powielaniem działań przypisanych do instytucji rynku pracy.

Powiatowe centrum pomocy rodzinie

Zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie są mniej rozbudowane niż ośrodków pomocy społecznej, co wynika z większej specjalizacji ich funkcji i dostosowania do wybranych grup. Te grupy to przede wszystkim: dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej, cudzoziemcy, osoby niepełnosprawne oraz osoby stare (działania skierowane do ostatniej grupy nie będą omówione, gdyż nie podlegają one aktywizacji zawodowej). Większość działań jest nakierowana na dzieci pozbawione opieki, gdzie zadaniem PCPR jest zorganizowanie im opieki w placówkach opiekuńczo-wychowawczej, rodzinach zastępczych lub adopcyjnych. Pomoc jest udzielana również usamodzielnianym wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz z rodzin zastępczych. Główne typy pomocy (najczęściej stosowane) to pomoc pieniężna na usamodzielnienie, na kontynuację nauki oraz na zagospodarowanie. Każda z tych form ma znaczenie dla aktywizacji społecznej i zawodowej młodych ludzi, gdyż przynajmniej przez jakiś czas wspomaga ich w znalezieniu miejsca do mieszkania oraz pozwala na zdobywanie wykształcenia, co jest niezwykle ważne na rynku pracy.

[49] Kluby pracy funkcjonowały również przed uruchomieniem środków z POKL.

[50] Por. projekt „WSPÓLNA SPRAWA", który jest partnerską inicjatywą Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy.

Jeśli taka osoba przystępuje do realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia otrzymuje pomoc na zaspokojenie ważnej dla niej potrzeby życiowej, w szczególności na:

1) polepszenie warunków mieszkaniowych,

2) stworzenie warunków do działalności zarobkowej, w tym podniesienie kwalifikacji zawodowych,

3) pokrycie wydatków związanych z nauką osoby usamodzielnianej, innych niż pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki.

W wypadku, gdy osoba usamodzielniana kontynuuje naukę, pomoc pieniężną na usamodzielnienie wypłaca się po ukończeniu nauki. Z tej formy pomocy w 2009 r. skorzystało ponad 4 tys. usamodzielnianych wychowanków. 22,5 tys. osób skorzystało z pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, której warunkiem otrzymania jest określenie w indywidualnym programie usamodzielnienia planu kontynuowania nauki, a także dostarczenie na początku każdego semestru zaświadczenia stwierdzającego kontynuowanie nauki. Świadczenie to przysługuje osobie usamodzielnianej kontynuującej naukę w gimnazjum, szkole ponadpodstawowej, szkole ponadgimnazjalnej lub szkole wyższej. Jeszcze inną formą jest pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w postaci zapewnienia miejsca w mieszkaniu chronionym, pokrycia kosztów wynajmu pokoju lub opłaty za miejsce w akademiku.

Kolejnym zadaniem PCPR jest integracja cudzoziemców (zarówno ze statusem uchodźców, jak i z ochroną uzupełniającą). Dwa podstawowe świadczenia to świadczenie na utrzymanie i świadczenie na opłatę kursu nauki języka polskiego. Ta działalność PCPR-ów jest rozwinięta (lub rozwija się) szczególnie w dużych miastach, gdzie jest największe skupisko cudzoziemców (obecnie jest to Warszawa, gdzie udziela się niemal 90% takich świadczeń). W Centrach powstają specjalne programy aktywności zawodowej dla cudzoziemców, które uwzględniają ich specyficzną sytuację na rynku pracy (m.in. nieznajomość języka polskiego, brak poświadczenia kwalifikacji, przeżyte traumy w kraju pochodzenia itp.).

Kolejną ważną grupą są osoby niepełnosprawne, gdyż powiatowe centra pomocy rodzinie realizują również zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i należą do nich m.in.:

- ✓ Opracowywanie i realizacja zgodnych ze strategią rozwoju województwa, powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie:
    - rehabilitacji społecznej,
    - przestrzegania praw osób niepełnosprawnych.
- ✓ Współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w rehabilitacji społecznej tych osób.
- ✓ Dofinansowanie:
    - uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych,
    - sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych,
    - zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów,
    - likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych,
    - dofinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej.□

Na zakończenie opisywania zadań PCPR wspomnę jeszcze o poradnictwie rodzinnym, prowadzonym w szczególności dla rodziców chcących zdobyć lepsze umiejętności wychowawcze, rodziców niewydolnych wychowawczo, bezradnych w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, których aktualna sytuacja stwarza zagrożenie umieszczeniem ich dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej, osób samotnie wychowujących dzieci. Tego rodzaju poradnictwo prawne, psychologiczne ma ogromne znaczenie profilaktyczne, nie tylko ze względu na prawidłowe pełnienie funkcji opiekuńczo-wychowawczych, ale również na przygotowanie (np. przez proces edukacji) do pełnienia ról społecznych, tj. roli ucznia, pracownika, co pozwoli młodym osobom na samodzielne zaspokajanie swoich podstawowych potrzeb, a w przyszłości potrzeb swojej rodziny.

Regionalne ośrodki polityki społecznej (ROPS)

Regionalne ośrodki polityki społecznej to jednostki samorządowe działające na poziomie samorządu województwa[51]. Nie pełnią one zadań związanych z bezpośrednim świadczeniem pomocy dla mieszkańców poszczególnych województw, a jedynie mają funkcje analityczno-strategiczne. Ich głównym zadaniem jest prowadzenie analiz problemów społecznych występujących na terenie województwa oraz analiz dotyczących stanu pomocy społecznej[52]. Na ich podstawie ROPS-y powinny opracowywać wojewódzkie programy w szczególności: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz strategii polityki społecznej. W programach tych problem bezrobocia często jest identyfikowany jako główny problem społeczny, warunkujący inne problemy. Niestety proponowane rozwiązania w małym stopniu dotyczą kreowania miejsc pracy w regionie, na co samorządy województw mają większy wpływ niż pojedyncze gminy.

Innym istotnym zadaniem ROPS-ów jest kształcenie kadry pomocy społecznej. Instytucje te mają możliwość organizowania szkoleń, doradztwa dla pracowników, którzy na co dzień stykają się z problemami również bezrobotnych klientów pomocy społecznej. Takie szkolenia[53] mogą obejmować zarówno metody aktywizowania świadczeniobiorców, ale również wspieranie samych pracowników (np. prowadzenie superwizji, przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu itp.). Brak jest zbiorczych danych na temat realizowanych form wsparcia dla kadry pomocy społecznej, dlatego nie można stwierdzić, w jakim stopniu uwzględniają one aktywizację bezrobotnych klientów pomocy społecznej.

Wydziały polityki społecznej w Urzędach Wojewódzkich

Pracownicy urzędów wojewódzkich, podobnie jak ROPS-ów, nie kontaktują się bezpośrednio z klientami pomocy społecznej, a wypełniają zadania administracji rządowej na poziomie województw. Głównym zadaniem tych instytucji jest nadzór i kontrola działalności

[51] Niektóre z nich są odrębnymi jednostkami, a niektóre funkcjonują jako wydziały w urzędach marszałkowskich.

[52] Do tego roku takie funkcje miał spełniać bilans potrzeb pomocy społecznej, a od roku następnego będzie to ocena zasobów pomocy społecznej.

[53] Również prowadzone obecnie w ramach projektów systemowych dla ROPS (działanie 7.1.3. POKL).

jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz jakości świadczonych przez nie usług[54]. Innym zadaniem jest dokonywanie oceny stanu i efektywności pomocy społecznej w regionie. Nie mniejsze znaczenie ma zlecanie zadań z zakresu administracji rządowej i programów rządowych oraz finansowe wspieranie programów w określonym przez wojewodę obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione. W tym zadaniu możliwe i stosowane jest ogłaszanie konkursów dla organizacji pozarządowych na realizację poszczególnych zadań z zakresu pomocy społecznej.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

W wyniku decentralizacji zadań i kompetencji, obecnie Ministerstwo spełnia funkcje jedynie regulacyjno-strategiczne, co polega na wyznaczaniu trendów i kierunków prowadzenia bieżącej polityki społecznej oraz projektowaniu zmian legislacyjnych. Do głównych zadań ustawowych Ministerstwa w zakresie pomocy społecznej należy:

- Opracowywanie i finansowanie programów osłonowych;
- Finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione;
- Analiza skuteczności pomocy społecznej;
- Inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania, a także szkolenie kadr;
- Monitorowanie standardów;
- Tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej.

Najbardziej namacalnym i mającym bezpośredni wpływ na klientów pomocy społecznej są programy inspirowane przez MPiPS, a finansowane z budżetu państwa. Dotychczas zrealizowane projekty to:

- Program wieloletni "Pomoc państwa w zakresie dożywiania"
- Program "Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi"

[54] Dotyczy to również domów pomocy społecznej i placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, a także placówek opiekuńczo-wychowawczych.

- Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie
- Program „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu”
- Program „Wspieranie Rozwoju Spółdzielczości Socjalnej” (zakończony)
- Program "Powrót osób bezdomnych do społeczności"
- Program "Świetlica, Praca i Staż – socjoterapia w środowisku wiejskim" (obecnie pod nazwą: Program „Świetlica – Dzieci – Praca” na rzecz wsparcia dziecka i rodziny w gminie).

Niektóre z tych programów są realizowane wyłącznie przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej (np. wcześniej omawiany program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”), a inne na podstawie konkursu ofert są zlecane do realizacji jednostkom samorządowym oraz organizacjom pozarządowym (np. ostatni z wymienionych programów).

W tym miejscu warto wspomnieć o dwóch programach, które mają w celach nie tylko wspieranie różnych funkcji społecznych świadczeniobiorców pomocy społecznej i ich rodzin, ale również zawierają komponent aktywizacji zawodowej. Pierwszy z tych programów to „Świetlica – Dzieci – Praca” , na rzecz wsparcia dziecka i rodziny w gminie, w którym istotą jest organizowanie, odbudowywanie i podtrzymywanie działalności środowiskowych placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży. W tych placówkach mają być tworzone miejsca pracy (stażu) dla młodych osób bezrobotnych (np. absolwentów szkół), organizowanie lokalnych programów rynku pracy (np. prace społecznie-użyteczne, roboty publiczne), a także ewentualne angażowanie „seniorów”, dysponujących wiedzą i wolnym czasem[55]. Tak więc program jest połączeniem wspierania rodziny w funkcjach wychowawczych z aktywizacją zawodową grup zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy, co ma wymiar profilaktyczny.

Kolejny program to „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”[56], którego istotą jest promowanie takich instytucji, jak centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, spółdzielnie socjalne. Głównymi celami programu na lata 2011-2015 są:

[55] Szczegółowe informacje o programie na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: *http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/programy/programy-zatwierdzone-przez-ministra-pracy-i-polityki-spolecznej-na-lata-2011-2015/program-swietlica-8211-dzieci-8211-praca-na-rzecz-wsparcia-dziecka-i-rodziny-w-gminie-w-latach-2011-8211-2015/*

[56] Szczegółowe informacje o programie znajdują się na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: *http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/programy/programy-zatwierdzone-przez-ministra-pracy-i-polityki-spolecznej-na-lata-2011-2015/program-aktywne-formy-przeciwdzialania-wykluczeniu-spolecznemu-edycja-2011/*

1) wzmocnienie tendencji do tworzenia lokalnych partnerstw na rzecz organizowania na obszarze gmin przedsięwzięć wykorzystujących aktywne formy pomocy,

2) wzmocnienie współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej, urzędami pracy, podmiotami usług reintegracji społecznej i zawodowej (centrów i klubów integracji społecznej), a lokalnymi przedsiębiorcami,

3) stworzenie ogólnopolskiej platformy współpracy i konsultacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej z podmiotami realizującymi zadania wynikające z ustawy o zatrudnieniu socjalnym,

4) stworzenie ogólnopolskiej platformy prezentowania oraz promowania dobrych praktyk, aktywnych form pomocy.

Jak wynika z opisów programów ciągle jest konieczna promocja współpracy między służbami zatrudnienia, a służbami pomocy społecznej, co ma być realizowane dzięki m.in. realizacji poszczególnych programów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

2.2. Pracownicy

Liczba pracowników na poszczególnych poziomach administracji samorządowej

W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej pracuje 126,8 tys. pracowników. Z tego w ośrodkach pomocy społecznej pracuje 46,7 tys., a w powiatowych centrach pomocy rodzinie – 5,1 tys. Jeśli brać pod uwagę tylko samych pracowników socjalnych, czyli osoby bezpośrednie współpracujące z osobami potrzebującymi pomocy, to jest ich 1,5 tys. w PCPR-ach i 17,8 tys. w OPS-ach (łącznie stanowią oni 15% ogółu pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej). Dokładne dane dotyczące liczby pracowników w poszczególnych województwach przedstawia poniższa tabela.

Tabela 3. *Pracownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w 2009 r.*

Województwo	*Pracownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej – ogółem*	*Pracownicy powiatowych centrów pomocy rodzinie*		*Pracownicy ośrodków pomocy społecznej*	
		Ogółem	*Pracownicy socjalni*	*Ogółem*	*Pracownicy socjalni*
Dolnośląskie	9778	409	125	3574	1335
Kujawsko-Pomorskie	6508	206	74	2791	1082
Lubelskie	7465	355	86	2641	1133
Lubuskie	3717	158	58	1194	468
Łódzkie	9097	339	101	2901	1230
Małopolskie	10448	271	79	3093	1506
Mazowieckie	14620	600	173	5585	2123
Opolskie	3246	162	43	1196	394

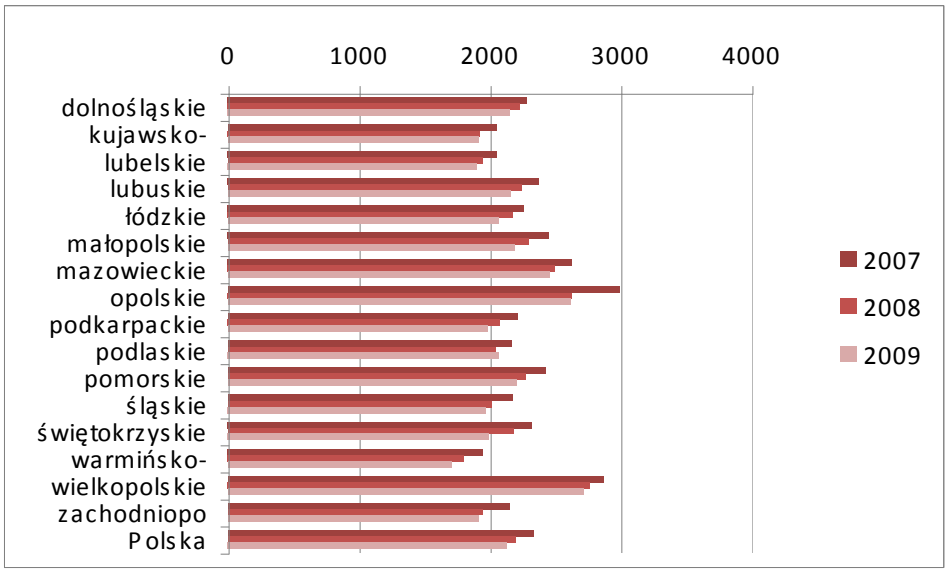
Podkarpackie	7267	264	73	2623	1061
Podlaskie	3647	110	29	1472	575
Pomorskie	6938	369	94	2875	1012
Śląskie	14743	275	80	6073	2353
Świętokrzyskie	5174	212	53	2000	637
Warmińsko-Mazurskie	6601	258	66	2627	835
Wielkopolskie	11043	881	326	3455	1254
Zachodniopomorskie	6584	251	62	2672	884
POLSKA	126876	5120	1522	46772	17882

Źródło: A. Hryniewicka, *Pomoc społeczna…, op.cit.*

Dostępność do pracownika socjalnego

Liczba pracowników socjalnych nie obrazuje jednak dostępności do usług przez nich świadczonych. Dostępność można mierzyć liczbą mieszkańców przypadającą na jednego pracownika socjalnego. Mierzona w ten sposób dostępność zwiększa się, gdyż zmniejsza się liczba mieszkańców przypadająca na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w OPS (por. wykres 3.). Jednak nadal ustawowy zapis o zatrudnieniu jednego pracownika na 2 tys. mieszkańców nie jest spełniony w skali Polski, a tylko w 5 województwach był on spełniony w 2009 r. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę trzy lata (2007-2009) widać znaczącą poprawę, gdyż w 2007 r. w żadnym województwie warunek ten nie był spełniony. Poprawę dostępności należy wiązać raczej ze wzrostem liczby pracowników socjalnych, która jest zauważalna w każdym województwie na przestrzeni tych trzech lat, a nie ze zmianami liczby ludności, gdyż w niektórych województwach liczba ludności wzrosła, a w innych spadła.

Wykres 3. *Liczba mieszkańców przypadająca na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w OPS w latach 2007-2009*



Źródło: A. Hryniewicka, *Pomoc społeczna…, op. cit.*

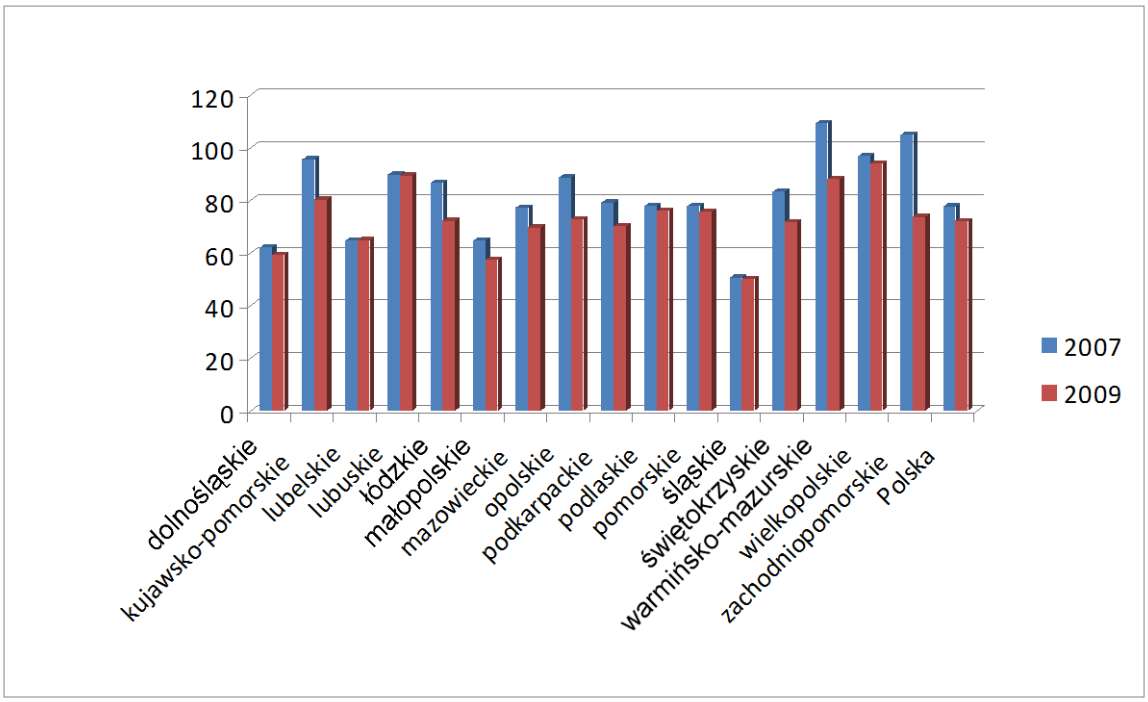
Najmniej mieszkańców na pracownika socjalnego przypada w województwie warmińsko-mazurskim, które jest jednocześnie regionem o najwyższym odsetku świadczeniobiorców w liczbie ludności. Co ciekawe, kolejne województwa o wyższej dostępności do pracownika socjalnego również należą do regionów o najwyższych wskaźnikach objęcia pomocą mieszkańców tych regionów (por. woj. kujawsko-pomorskie, lubelskie, podkarpackie). Najwięcej mieszkańców przypada na pracownika socjalnego w województwach opolskim, wielkopolskim i mazowieckim, jednocześnie są to województwa, gdzie z pomocy korzysta najniższy odsetek mieszkańców (poniżej średniej krajowej).

Obłożenie pracą pracowników socjalnych

Kolejny wskaźnik mówiący o zasobach kadrowych, a w szczególności o obciążeniu pracą, to liczba rodzin objętych pomocą przypadająca na jednego pracownika socjalnego w gminie. Średnia[57] dla Polski wynosiła 72 rodziny w 2009 r. i spadła z 78 w 2007 r. We wszystkich województwach w ciągu trzech lat nastąpił spadek liczby rodzin, którym pracownik udzielił pomocy, co należy uznać za pozytywną zmianę.

[57] Jest to średnia roczna, co jednak nie oznacza, że pracownik socjalny udzielił pomocy tylko 72 razy, a 72 środowiskom, które mogą uzyskać pomoc nawet co miesiąc.

Wykres 4. *Liczba rodzin przypadająca na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w OPS w 2007 i 2009 r.*



Źródło: A. Hryniewicka, *Pomoc społeczna…, op. cit.*

Najmniejsze obciążenie mają pracownicy w województwie śląskim, gdzie przypada ok. 50 rodzin na pracownika socjalnego, a największe w wielkopolskim i lubuskim (powyżej 89 rodzin w 2009 r.). Największy spadek liczby rodzin objętych pomocą jednego pracownika socjalnego odnotowany został w warmińsko-maurskim i zachodniopomorskim.

Kwalifikacje pracowników socjalnych

W 2007 r. Instytut Rozwoju Służb Społecznych przeprowadził badania na reprezentatywnej grupie pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, dotyczące ich głównych cech społeczno-demograficznych, takich jak: płeć, wiek, staż pracy, wykształcenie,

ukończone specjalizacje, wynagrodzenie. Poniżej przedstawione zostały podstawowe wyniki tych badań, które ukazują profil pracownika instytucji pomocy społecznej[58].

Wyniki badań potwierdziły dużą feminizację zawodów związanych z pomocą społeczną, gdyż kobiety stanowią 86,8% pracowników instytucji pomocy społecznej, a mężczyźni − 11,1% (2,1% badanych nie odpowiedziało na pytanie o płeć). Z badań samych pracowników socjalnych wynika, że jest to jeszcze bardziej sfeminizowany zawód, gdyż aż 94%, to kobiety[59].

Średni wiek badanych wynosi 39 lat, średni staż pracy wynosi 16,5 roku. Średni staż na obecnie zajmowanym stanowisku wynosi 8,4 lat, w danej instytucji – 9,9 lat, a w instytucjach pomocy społecznej − 10,9 lat. Wskazuje to, że osoby pracujące w badanych placówkach zarówno miały możliwość zmiany miejsca pracy pomiędzy instytucjami, jak również w obrębie jednej instytucji.

Podczas prowadzenia badania 43,6% osób posiadało wykształcenie wyższe magisterskie. Spośród nich najwięcej, tj. 29,1% ukończyło studia pedagogiczne, pozostałe reprezentowane kierunki to: psychologia (3,8%), socjologia (3,3%), politologia, medycyna, ekonomia (po 1,2%). Wśród osób, które posiadają wykształcenie wyższe zawodowe, ponad połowa ma wykształcenie pedagogiczne. Natomiast wśród 30% osób posiadających wykształcenie pomaturalne lub policealne ponad 1/3 (12,3% ogółu) ma ukończoną szkołę służb społecznych/szkołę pracowników socjalnych, a 11,7% podaje wykształcenie pomaturalne ogólne lub nie zaznaczyło kierunku ukończonej szkoły. 13,6% pracowników ukończyło studia podyplomowe, a 27,3% posiada specjalizację: 11,5% − z organizacji pomocy społecznej, 8,6% − specjalizację I stopnia w zawodzie pracownik socjalny i tylko 1% − II stopień specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego. Najnowsze wyniki badań wykonane przez ISP pokazują, że specjalizację I stopnia ma 34,8% pracowników socjalnych, a specjalizację II stopnia − 6,8%[60]. Warto zauważyć, że specjalizacja II stopnia w zawodzie pracownika socjalnego ma przygotowywać do pracy z poszczególnymi grupami osób, wśród

[58] Więcej o metodologii badań oraz szczegółowe wyniki przedstawione zostały w raporcie „Analiza i ocena przygotowania kadr pomocy społecznej w Polsce" dostępnym na stronie IRSS *ttp://www.irss.and.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=115&Itemid=158*

[59] M. Rymsza (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, ISP, Warszawa 2011. Przedstawiane wyniki badań są generalnie potwierdzane przez badania wykonane przez ISP.

[60] Ibidem.

których są osoby bezrobotne. Niestety brakuje danych na temat liczby osób, które posiadają specjalizację dokładnie w tym obszarze.

2.3. Opinie na temat współpracy OPS z PUP

Wyniki dostępnych badań pokazują, że deklarowany poziom współpracy pracowników instytucji pomocy społecznej z powiatowymi urzędami pracy jest wysoki, ale do 2009 r. tylko około połowa projektów systemowych realizowanych przez OPS-y było realizowanych w partnerstwie z PUP-ami.

W ostatnim badaniu Instytutu Spraw Publicznych[61], zapytano pracowników socjalnych z OPS, z jakimi instytucjami (poza ewentualnie CIS i/lub KIS) współpracują w aktywizowaniu klientów. Aż 80,4% respondentów odpowiedziało, że współpracuje z PUP, a 8,4% − z „PUP i z innymi". Również badania ankietowe przeprowadzone w ramach *Analizy aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku* pokazały, że wszystkie instytucje rynku pracy objęte badaniem deklarują podejmowanie współpracy z instytucjami pomocy i integracji społecznej[62]. *Na ponad 100 przebadanych instytucji prawie wszystkie* (*98%*) *wskazały, że współpracowały w przeszłości i na nadal tą współpracę kontynuują, reszta natomiast* (*2%*) *podaje, że w przeszłości współpracowała, natomiast obecnie takiej współpracy nie prowadzi. Deklaracje respondentów reprezentujących instytucje rynku pracy pokazują zatem, że mamy do czynienia z niemal powszechną praktyką podejmowania wspólnych działań z instytucjami pomocyspołecznej. Bardzo podobnie sytuacja wygląda z perspektywy instytucji pomocy i integracji społecznej, tutaj również niemal wszystkie badane instytucje deklarują, że współpracowały i nadal współpracują z instytucjami rynku pracy*[63].

Jednak z tych badań wynika również, że najpowszechniejszym obszarem współpracy z instytucjami pomocy społecznej, wskazywanym przez badanie instytucje rynku pracy, jest wymiana informacji i doświadczeń (95%). *Jednocześnie jednak w prowadzonych wywiadach pogłębionych pojawia się kwestia wzajemnej nieznajomości zakresuzadań instytucji oraz specyfiki oferty*

---

61 Ibidem.

62 Nie były to badania reprezentatywne, bo prowadzone tylko w 3,5% instytucji pomocy społecznej (OPS, PCPR) i 25% instytucji rynku pracy (brak opisu sposobu losowania – doboru próby).

63 Raport Końcowy: Badanie „Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku", s. 92.

poszczególnych instytucji oraz charakterystyki klientów. Można więc przypuszczać, że wymiana informacji, o której mówią respondenci dotyczy konkretnej oferty wsparcia poszczególnych grup beneficjentów, w mniejszym zaś zakresie ogólnych informacji dotyczących charakteru pracy obu typów instytucji[64].

Nieco inny obraz wyłania się z wyników ewaluacji projektów systemowych realizowanych przez OPS-y[65]. Ewaluacja pokazała, że partnerstwo formalne OPS z PUP w projektach zrealizowanych do końca 2009 r. (czyli w początkowym okresie ich realizacji) było zawierane w ok. 50% zbadanych przypadków. Najmniej partnerstw (w około 38% OPS) zawarto w województwie świętokrzyskim, a najwięcej (90% OPS-ów) w warmińsko-mazurskim i pomorskim. Poza tym w opinii pracowników OPS-ów i PCPR-ów partnerstwo było postrzegane jako niedające bezpośrednich korzyści, a jedynie utrudniające realizację projektów (niejasny podział obowiązków i odpowiedzialności, formalizm umów, skomplikowany system rozliczeń). Współpraca pomiędzy PUP a OPS miała raczej powierzchowny charakter, ograniczony głównie do wymogów formalnych.

Na podstawie tych niejednoznacznych wyników badań można stwierdzić, że rośnie świadomość konieczności integrowania wsparcia oferowanego klientowi zarówno instytucji rynku pracy, jak i instytucji pomocy społecznej, aby oddziaływanie to rzeczywiście było skuteczne i przyczyniło się do zmiany statusu społeczno-zawodowego klienta obu typów instytucji. Jednak współpraca polega głównie na wspólnym rekrutowaniu uczestników i działaniach informacyjno-promocyjnych (np. powieszenia plakatów o realizacji danego projektu).

W badaniach identyfikowane są również bariery tej współpracy, do których należą:

- przepisy prawne: system prawny, jako wadliwy pod względem przepisów taką współpracę określających; zniechęcające są procedury biurokratyczne, którym trzeba sprostać, taką współpracę podejmując;
- brak woli współpracy ze strony instytucji, co sprowadza się do braku „kultury współpracy", jako stałego elementu funkcjonowania instytucji i standardowego elementu wpisanego w zadania poszczególnych pracowników oraz różnej kultury

[64] Ibidem.

[65] Ewaluacja była przeprowadzana przez regionalne ośrodki polityki społecznej w 2010 r., ale dotyczyła projektów realizowanych do 2009 r. Raport z metaewaluacji jest przygotowywany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Pierwsze wyniki badań zostały zaprezentowane na seminarium organizowane przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych w dn. 8 czerwca br. pt. „Ewaluacja w pomocy społecznej – powód do obaw czy okazja do rozwoju?"

organizacyjnej instytucji. Struktury publicznych służb zatrudnienia i gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej kształtowały się odmiennie w ostatnim dwudziestoleciu. Pomoc społeczna w gminach jest samorządowa od 1990 r., urzędy pracy do 1999 r. pozostawały w strukturze administracji rządowej. Wynikają z tego bariery mentalne, mające swe źródło w niezrozumieniu zadań drugiej instytucji lub traktowaniu ich z lekceważeniem;

- brak wymiany informacji o wspólnych klientach: wydawanie zaświadczeń o rejestracji jako osoby bezrobotnej jest uciążliwe dla pracowników urzędów pracy, natomiast jest to niezbędne dla pracowników socjalnych ze względów formalnych, ponieważ *przynajmniej w wymiarze formalnym – w dużym stopniu uzależniają swoje działania od tego, jak klient współpracuje z urzędem pracy, czy jest to aktywne uczestnictwo* (*np. terminowe wizyty w PUP, udział w oferowanych szkoleniach, kursach itp., przyjmowanie ofert pracy proponowanych przez PUP, częstotliwość wizyt w PUP nie tylko przy okazji podpisania listy*) *czy też bierna współpraca* (*samo podpisanie listy, uzyskanie zaświadczenia*)[66].

Podsumowując, można stwierdzić, że deklarowana współpraca jest wyrazem zrozumienia potrzeby wspólnego działania na rzecz wspólnych klientów instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. Jednakże współpraca ta jest niewystarczająca i powinna być stale pogłębiana, o czym świadczą istniejące bariery.

Dodatkowym utrudnieniem współpracy międzyinstytucjonalnej, a tym samym skutecznego działania na rzecz osób bezrobotnych jest stały rozdział zadań według resortu (praca i pomoc społeczna) i podziału administracyjnego. Decentralizacja uprawnień i kompetencji spowodowała brak współpracy instytucji z poziomu gminy (OPS) i z poziomu powiatu (PCPR, PUP), co jest szczególnie dotkliwe przy zapobieganiu problemowi bezrobocia i minimalizowaniu jego skutków w wymiarze lokalnym.

[66] M. Zub (red.), *Badanie ścieżek migracyjnych…, op. cit.*

3. Instytucje zatrudnienia socjalnego i ekonomii społecznej

3.1. Grupy klientów

Instytucje zatrudnienia socjalnego oraz ekonomii społecznej są z założenia „przeznaczone" dla tzw. najtrudniejszych grup świadczeniobiorców pomocy społecznej, czyli takich, które oprócz braku pracy mają wiele innych problemów i trudności w codziennym życiu. W szczególności są to:

1) bezdomni;

2) uzależnieni od alkoholu;

3) uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających;

4) chorzy psychicznie;

5) długotrwale bezrobotni;

6) zwalniani z zakładów karnych, mający trudności w integracji ze środowiskiem;

7) uchodźcy;

8) osoby niepełnosprawne.

Poniżej zostaną pokrótce opisane podstawowe zadania i świadczenia instytucji, które mają w celach aktywizację ww. grup. Należą do nich: centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, spółdzielnie socjalne, warsztaty terapii zajęciowej oraz zakłady aktywności zawodowej.

3.2. Zadania i świadczenia

Centrum integracji społecznej[67]

Centrum może być utworzone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub przez organizacje pozarządowe. Centra działają na podstawie ustawy o zatrudnieniu socjalnym z 13 czerwca 2003 r. Podstawowym zadaniem Centrum Integracji Społecznej jest realizowanie programu zatrudnienia socjalnego przez:

- reintegrację zawodową, czyli odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach centrum, zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy,
- reintegrację społeczną, czyli odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach centrum, umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnieniu ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu,
- umożliwienie zatrudnienia wspieranego, czyli udzielenie pomocy osobie uczestniczącej w zajęciach w centrum w podjęciu pracy na podstawie stosunku pracy lub ewentualnie w podjęciu działalności gospodarczej.

Centrum Integracji Społecznej realizuje funkcje:

- wychowawcze – aktywność w sferze socjalizacji,
- ochronne – zapewnienie odpowiednich warunków pracy, czasu pracy, wyżywienia oraz świadczeń integracyjnych,
- ekonomiczne – działalność o charakterze produkcyjnym, handlowym lub usługowym,
- edukacyjne – działania szeroko pojętej reorientacji zawodowej,
- terapeutyczne – eliminowanie psychologiczno-społecznych dysfunkcji.

Osoba skierowana do CIS jest przyjmowana do uczestnictwa w zajęciach Centrum po podpisaniu indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego. Udział w Centrum ma zatem charakter umowy, którą jest program zatrudnienia socjalnego opracowywany dla każdego uczestnika indywidualnie. Realizacja programu jest warunkiem korzystania przez uczestnika Centrum ze świadczeń z ubezpieczenia zdrowotnego oraz z innych świadczeń. Realizacja programu zaczyna się od okresu

[67] Informacje o działaniu Centrów Integracji Społecznej zostały zawarte w publikacji: J. Koral, *Centra Integracji Społecznej*, FISE, Warszawa 2008.

próbnego, który trwa 1 miesiąc. W tym czasie uczestnik otrzymuje świadczenie integracyjne w wysokości 50% zasiłku dla bezrobotnych. Po okresie próbnym, kierownik ośrodka pomocy społecznej, na wniosek kierownika Centrum, może kwalifikować uczestnika do uczestnictwa w zajęciach Centrum, które trwają do 11 miesięcy. Okres ten może być przedłużony o kolejne 6 miesięcy. Na wniosek uczestnika – kierownik Centrum przyznaje świadczenie integracyjne w wysokości zasiłku dla bezrobotnych, które jest wypłacane z dołu w okresach miesięcznych. Świadczenie to ulega zmniejszeniu o 1/20 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności uczestnika na zajęciach integracyjnych w Centrum, trwającej nie dłużej niż 3 dni w miesiącu. Natomiast w razie nieusprawiedliwionej nieobecności trwającej dłużej niż 3 dni w miesiącu – świadczenie integracyjne za dany miesiąc nie przysługuje. Zakończenie realizacji programu następuje w dniu, w którym uczestnik objęty programem podjął zatrudnienie na zasadach przewidzianych w przepisach prawa pracy lub podjął działalność gospodarczą, albo w dniu, w którym upłynął okres uczestnictwa w zajęciach Centrum lub Klubu.

W badaniu ISP[68] zapytano pracowników socjalnych z OPS o to, czy współpracują z centrum integracji społecznej. Najwięcej osób (56,4%) odpowiedziało, że nigdy nie współpracowało z tym podmiotem, a 19, 3%, że często, kolejne 13,6%, że rzadko. Większość osób niewspółpracujących (77,6%) chciałaby współpracować z CIS, ale nie ma takiej możliwości, tylko 3,5% nie odczuwa potrzeby współpracy, choć ma taką możliwość. Podobne wyniki dotyczą współpracy z KIS-ami, gdyż 58,3% pracowników socjalnych nie współpracowało nigdy z tymi podmiotami, 14,2% − często, a 13,7% − rzadko. Nieco więcej pracowników współpracuje bardzo często z KIS-ami (8,6%) niż z CIS-ami (5,7%). Również 76% pracowników chciałoby współpracować z KIS, ale nie ma takiej możliwości.

Ciągle słabo jest rozwinięta współpraca OPS-ów i CIS-ów w zakresie zlecania i realizacji zamówień publicznych. CIS-y nie są preferencyjnie traktowane w postępowaniach o udzielenie zamówienia, co doprowadza do sytuacji, w której pewne zamówienia OPS-ów, mogące być realizowane przez CIS-y, są oddawane do realizacji podmiotom zewnętrznym.

[68] M. Rymsza (red.), *Czy podejście aktywizujące…, op. cit.*

Kluby Integracji Społecznej

Kluby integracji społecznej mogą być prowadzone przez gminę lub na jej zlecenie przez ośrodek pomocy społecznej, lub organizacje pozarządowe prowadzące reintegrację zawodową i społeczną. Kluby mają organizować działania o charakterze terapeutycznym, zatrudnieniowym i samopomocowym. W klubach integracji społecznej można organizować i prowadzić wszczególności:

• programy zatrudnienia tymczasowego, mające na celu pomoc w znalezieniu pracy na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy, u pracodawców, wykonywanie usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia;

• poradnictwo prawne;

• działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych;

• organizowanie prac społecznie użytecznych oraz robót publicznych.

Uczestnictwo w klubach integracji społecznej jest dobrowolne i uzależnione od realizacji kontraktu socjalnego.

Spółdzielnie socjalne[69]

Spółdzielnia socjalna to związek ludzi, którzy na zasadzie partnerstwa, podejmują inicjatywę dążącą do osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest organizacja pracy i aktywizacja na rynku pracy. W odróżnieniu od innych podmiotów ekonomii społecznej, spółdzielnia socjalna wymaga dużej samodzielności i odpowiedzialności jej członków. Obowiązuje w niej kolektywny sposób podejmowania decyzji, a każdy członek, niezależnie od wielkości udziału w spółdzielni, dysponuje w tym procesie jednym głosem. To sprawia, że członkowie spółdzielni są w pełni odpowiedzialni za sprawy przedsiębiorstwa, uczą się samodzielności i długofalowego planowania.

[69] Przykładowa publikacja o spółdzielniach socjalnych: C. Miżejewski, *Dlaczego warto założyć spółdzielnię socjalną*?, Poznań 2009.

Sami dbają o finanse, zarządzają własną działalnością, wyznaczają kierunki rozwoju. Spółdzielnie mogą podejmować działalność w różnych obszarach, ale nie działają dla zysku[70].

Spółdzielnia w odróżnieniu od ZAZ-ów i CIS-ów, ma osobowość prawną i nie posiada „zewnętrznego" organizatora w postaci jednostek samorządu terytorialnego, czy organizacji pozarządowych. Chociaż podmioty takie mogą spółdzielnię założyć lub do niej przystąpić.

Według danych Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych, w Polsce jest obecnie ok. 347 takich podmiotów (dane z czerwca 2011 r.)[71]. Problematyczna jest aktualność danych, gdyż wiele z tych spółdzielni po krótkim okresie działalności przestaje działać.

Warsztaty terapii zajęciowej (WTZ)

WTZ[72] realizują zadania w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej, zmierzające do ogólnego rozwoju i poprawy sprawności niezbędnych do prowadzenia przez osobę niepełnosprawną niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia – na miarę jej indywidualnych możliwości.

Realizacja celu odbywa się przez:

- ogólne usprawnianie,
- rozwijanie umiejętności wykonywania czynności życia codziennego oraz zaradności osobistej,
- przygotowanie do życia w środowisku społecznym, m.in. przez rozwój umiejętności planowania i komunikowania się, dokonywania wyborów, decydowania o swoich sprawach oraz innych umiejętności niezbędnych w niezależnym życiu, a także poprawę kondycji psychicznej,
- rozwijanie umiejętności przy zastosowaniu różnych technik terapii zajęciowej, rozwijanie psychofizycznych sprawności niezbędnych w pracy,

[70] Działalność spółdzielni reguluje ustawa z dn. 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych.

[71] Spółdzielnie zarejestrowane w Katalogu Spółdzielni Socjalnych dostępnym na stronie: *http://www.ozrss.pl/katalog.htm*

[72] Podstawy dla funkcjonowania WTZ stanowi ustawa z dn. 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

- rozwijanie podstawowych oraz specjalistycznych umiejętności zawodowych, umożliwiających podjęcie pracy w zakładzie aktywności zawodowej lub innej pracy zarobkowej, albo szkolenia zawodowego.

Działalność Warsztatów jest działalnością o charakterze niezarobkowym, mogą je prowadzić: fundacje i stowarzyszenia oraz zakłady pracy chronionej, samorządy powiatowe, gminne, związki wyznaniowe, domy pomocy społecznej, ośrodki kultury i inne. Koszty utworzenia i działalności Warsztatów finansuje Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PEFRON). Po reformie administracyjnej WTZ nadzorują terenowe oddziały Funduszu, podlegające na danym terenie staroście. Uczestnicy WTZ-ów otrzymują tzw. kieszonkowe w wysokości 20% najniższej płacy, są to pierwsze samodzielnie uzyskane pieniądze, którymi osoba niepełnosprawna uczy się gospodarować.

Zakłady Aktywności Zawodowej (ZAZ)

Zakłady aktywności zawodowej[73] tworzy się w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności, a także w celu rehabilitacji zawodowej i społecznej tych osób**.** Są one niejako drugim elementem w trzystopniowym systemie rehabilitacji osób niepełnosprawnych – od warsztatów terapii zajęciowej, aż po „normalne" zatrudnienie. Zadaniem ZAZ jest przygotowanie osób niepełnosprawnych do aktywnego życia w otwartym środowisku. Zakłady Aktywności Zawodowej nie stanowią samodzielnej formy prawnej, są natomiast jednostkami wydzielonymi organizacyjnie i finansowo**.** O utworzenie ZAZ ubiegać się mogą takie instytucje, jak: gmina, powiat, fundacja, stowarzyszenie lub inna jednostka organizacyjna, których statutowym zadaniem jest rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych.

ZAZ finansowany jest ze środków PFRON, przekazywanych w przeliczeniu na jednego zatrudnionego niepełnosprawnego ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Całkowity dochód z działalności gospodarczej powinien być przeznaczony na Fundusz Aktywności dla pracowników. Środki z tego Funduszu, zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z

[73] Podstawy dla funkcjonowania Zakładów Aktywności Zawodowej stanowi ustawa z dn. 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

dn. 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej, mają wspierać następujące cele:

1) usprawnianie i dodatkowe oprzyrządowanie stanowisk pracy, wspomagającym samodzielne funkcjonowanie osób niepełnosprawnych, zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w zakładzie;

2) poprawa warunków pracy osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;

3) zakup sprzętu i wyposażenia pomagającego osobie niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w samodzielnym życiu i uczestnictwie w życiu społecznym w lokalnym środowisku;

4) pomoc w przygotowaniu osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, do pracy poza zakładem i wyrównaniem ich szans w nowym miejscu pracy;

5) dokształcanie, przekwalifikowanie i szkolenie osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności;

6) pomoc w przygotowaniu, budowie, remoncie i wyposażeniu indywidualnych i zbiorowych form mieszkalnictwa chronionego dla osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, które nie znajdują oparcia we własnej rodzinie lub usamodzielniających się;

7) rekreacja i uczestnictwo osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w życiu kulturalnym;

8) pomoc w zaspokajaniu innych potrzeb socjalnych i związanych z rehabilitacją społeczną zatrudnionych osób niepełnosprawnych, zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

Za swoją pracę osoby niepełnosprawne otrzymują wynagrodzenie.

4. Współpraca jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi na rzecz osób bezrobotnych

4.1. Dane o organizacjach działających w obszarze pomocy społecznej i rynku pracy

Wyniki badań przeprowadzonych przez GUS[74]pokazują, że stowarzyszenia, organizacje społeczne i fundacje, które wydatkowały środki na działalność statutową głównie w dziedzinie pomocy społecznej i usług socjalnych (bez ochotniczych straży pożarnych) lub rynku pracy i aktywizacji zawodowej, stanowiły w 2008 r. 9% zbiorowości objętej badaniem SOF- 1. Omawiana grupa organizacji świadczących usługi socjalne i aktywizacyjne aż w 27% posiada status OPP. W tej grupie dominują organizacje prowadzące głównie działalność w pomocy społecznej i usługach socjalnych (89%), a usługi w zakresie rynku pracy i aktywizacji zawodowej – 11%. Pokazuje to, że niewiele jest organizacji, które zajmują się świadczeniem usług na rynku pracy. Dokładniejsze dane dostarczają wyniki badań Stowarzyszenia KLON/Jawor, które podają, że jako najważniejsze działanie tylko 2,2% organizacji wskazuje rynek pracy, zatrudnienie i aktywizację zawodową (10,9% wskazuje jako jeden z obszarów działań).

Najwięcej organizacji prowadzących działalność w obszarze pomocy społecznej i rynku pracy jest w województwie warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim (1,8 na 10 tys. mieszkańców), czyli w województwach o wysokiej stopie bezrobocia. Najmniej takich organizacji jest w województwie podlaskim. Działania tych organizacji są kierowane szczególnie do osób niepełnosprawnych (75%), osób starszych i niesamodzielnych, przewlekle lub nieuleczalnie chorych, a tylko 6% organizacji do ubogich i bezrobotnych.

W działaniach organizacji zajmujących się zatrudnieniem i aktywizacją zawodową zdecydowanie większy akcent położony jest na działania o charakterze aktywizacyjnym. Najczęściej polegają one na[75]:

- szkoleniach, kursach zawodowych (48% organizacji prowadzących działalność w obszarze rynku pracy, a więc 5,3% całego sektora),
- treningach psychologicznych (37% organizacji, co oznacza 4,1% całego sektora),
- doradztwie zawodowym (2,8% wszystkich organizacji),
- organizowaniu praktyk, staży (23,4% organizacji w grupie, 2,6% wszystkich),
- tworzeniu stałych miejsc pracy (22% organizacji w grupie, czyli 2,5% wszystkich),

[74] Badaniem GUS objęto zbiorowość ponad 93 tys. organizacji posiadających osobowość prawną, tj.: fundacje, stowarzyszenia (w tym: związki stowarzyszeń, ochotnicze straże pożarne, uczniowskie kluby sportowe i pozostałe stowarzyszenia kultury fizycznej), inne organizacje społeczne (np. Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Działkowców, Polski Związek Łowiecki i koła łowieckie) oraz społeczne jednostki kościołów i związków wyznaniowych, innych niż Kościół katolicki.

[75] M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2009.

- 5,7% (0,6% wszystkich) tworzeniu miejsc pracy chronionej, zatrudnienia wspomaganego/socjalnego,
- 9% (1% wszystkich) pośrednictwie pracy,
- 7,4% (0,8% wszystkich) świadczeniu usług na rzecz instytucji rynku pracy.

4.2. Formy współpracy

Brakuje badań dotyczących współpracy wyłącznie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (tj. OPS, PCPR) z organizacjami pozarządowymi, gdyż badania prowadzone są dla jednostek samorządu terytorialnego, czyli gmin i powiatów. Sądzę, że tendencje wynikające z tych badań odnoszą się również do współpracy organizacji pozarządowych z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, ponieważ nie posiadają własnych środków, a jedynie dysponują środkami z budżetu gminy lub powiatu.

Z badań prowadzonych przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR wynika, że, aż 54 % organizacji uważa kontakty z samorządem lokalnym (i jego jednostkami na szczeblu gminy i powiatu) za najważniejsze z punktu widzenia celów organizacji, a częste, regularne kontakty w 2008 r. deklarowało 34,6% badanych organizacji. Żadnych kontaktów nie miało 17,1% organizacji.

Od 2004 r. nie zmieniły się trzy najczęściej wymieniane przez organizacje formy ich współpracy z samorządem. Są to:

- transfer środków finansowych;
- uzgadnianie wzajemnych przedsięwzięć – prowadzenie wspólnych programów, akcji, imprez;
- wymiana informacji.

Poniżej przedstawiona jest tabela z wynikami odpowiedzi o poszczególnych formach współpracy.

Tabela 4. *Formy współpracy organizacji pozarządowych z samorządem w 2008 r.*

Formy współpracy	Procent organizacji wśród tych, które deklarowały kontakty z samorządem przynajmniej co pewien czas
Samorząd wspiera finansowo nasze działania	57,9
Uzgadniamy wzajemne przedsięwzięcia – prowadzimy wspólne programy, akcje, imprezy	55,6
Na bieżąco wymieniamy z samorządem informacje	53,8
Samorząd udziela nam wsparcia pozafinansowego (oddelegowuje pracowników, użycza sprzęt, bezpłatnie udostępnia sale urzędu, oferuje preferencyjne zasady użytkowania lokali, promuje organizację na zewnątrz itp.)	35,6
Uczestniczymy w przygotowywaniu przez samorząd dokumentów służących rozwojowi gminy/powiatu/regionu, jakich	33,8
Program współpracy z organizacjami pozarządowymi	17,6
Strategia rozwoju gminy	17,1
Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych	12,1
Strategia rozwiązywania problemów społecznych	10,2
Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych	9,4
Program gospodarki odpadami i ochrony środowiska	4,9
Lokalna strategia rozwoju rynku pracy	3,2
Inne formy współpracy	2,9
Utrzymujemy nieformalne kontakty z pracownikami socjalnym/urzędnikami w celu wymiany informacji	24,6
Formalnie bierzemy udział (w charakterze członków, obserwatorów, zapraszanych gości, ekspertów) w komisjach / grupach roboczych powoływanych przez samorząd	24,5
Występujemy do samorządu z propozycjami uchwał/rozwiązań służących poprawie sytuacji w dziedzinie, którą się zajmujemy	22,8
Użyczamy naszych zasobów instytucjom/agendom samorządu	12,0
W inny sposób uczestniczymy w planowaniu przez samorząd działań służących rozwojowi gminy/powiatu/województwa	11,1
Samorząd (lub jego agendy) kontraktuje/kupuje u nas usługi	8,0

Źródło: M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty…, op. cit.*

Łączna kwota przekazywana organizacjom przez samorządy terytorialne systematycznie rośnie i w 2009 r. wyniosła 1 243 mln zł, przy czym 59% tej sumy przekazanych zostało przez miasta na prawach powiatu[76]. Nadal nie wszystkie samorządy przekazywały środki na zadania realizowane prze NGO'sy (w 2009 r. było ich 14%). Na skalę przekazywanych kwot wpływa wiele czynników, m.in. wielkość gmin, liczba zamieszkałych tam osób, liczba działających organizacji, stosunek urzędników gminnych do trzeciego sektora. Dane dotyczące różnych rodzajów współpracy

[76] *Monitoring współpracy Urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za 2009 rok*, Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Stowarzyszenie Klon/Jawor.

wskazują na to, że na terenach wiejskich barierą współpracy bywa nie tylko mniejsza aktywność organizacji, ale również brak woli współdziałania ze strony przedstawicieli samorządu.

Największe środki (szczególnie w gminach wiejskich) są przekazywane na organizacje działające w sporcie (kluby sportowe). Druga, najczęściej dotowana działalność to pomoc społeczna, która w miastach na prawach powiatu pochłania 2/5 kwoty przekazywanej dla organizacji pozarządowych, a w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich tylko 10%. (Brak danych dla organizacji zajmujących się głównie aktywizacją zawodową).

Pomimo wyraźnego (od 2003 r.) rozwoju współpracy jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi, jednym z głównych problemów wymienianych przez organizacje pozarządowe jest nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji publicznej, na co w 2008 r. wskazywało aż 53% organizacji[77].

Identyfikując obszary, w których organizacje pozarządowe mogłyby współpracować z instytucjami rynku pracy i instytucjami pomocy społecznej, instytucje te wskazują, że organizacje pozarządowe powinny[78]:

- uzupełniać działania instytucji publicznych, których ze względu na ograniczenia ustawowe urzędy nie mogą realizować;
- stanowić ciało doradcze, pomagać dobrze skierować pomoc, wskazywać obszary, gdzie należy niezwłocznie skierować pomoc;
- wymieniać informacje na temat wspólnych beneficjentów, typować beneficjentów do objęcia wsparciem;
- docierać i działać na obszarach, do których nie docierają instytucje i organizacje finansowane z środków publicznych.

Wskazane obszary pokazują, że pracownicy instytucji samorządowych widzą jedynie uzupełniającą i wspierającą rolę organizacji pozarządowych. Nie są wskazywane obszary związane z profilaktyką, czyli zapobieganie wydarzeniom i zachowaniom prowadzącym do wykluczenia z rynku pracy, czego konsekwencją jest często brak środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb.

[77] M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty…, op. cit.*

[78] B. Ciężka i in., Raport Końcowy: Badanie „Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku", Konsorcjum IBC GROUP Central Europe Holding S.A.&SMG/KRC POLAND MEDIA S.A., Warszawa, 2008.

5. Podsumowanie

Obecny model pomocy osobom bezrobotnym opiera się głównie na podziale zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne instytucje na różnych poziomach administracyjnych. Brakuje kompleksowego systemu rozwiązania tego problemu, zarówno na poziomie lokalnym, ale też w wymiarze jednostkowym. Od zaradności osoby bezrobotnej zależy, z ilu i jakich form wsparcia skorzysta i na ile potrafi sama dobrać zestaw odpowiednich dla siebie form pomocy w aktywizacji zawodowej. Część osób bezrobotnych potrafi wykorzystać wszystkie dostępne możliwości (niezależnie od skuteczności kolejnych podejmowanych działań), ale są osoby, które w obliczu swojej bezradności życiowej, nie potrafią podjąć odpowiednich kroków do wyjścia z trudnej sytuacji.

Pomimo świadomości konieczności współpracy w jak najszerszym gronie obejmującym przedstawicieli różnych instytucji pomocowych, nadal nieliczne są przykłady realnej współpracy pomiędzy PUP, OPS, a organizacjami pozarządowymi w ograniczaniu problemu bezrobocia na poziomie lokalnym, o wymiarze jednostkowym nie wspominając. Wynika to głównie z istotnych podziałów i funkcjonujących stereotypów na temat poszczególnych instytucji, ale również ze zbytniego obciążenia pracą w pomocowych instytucjach samorządowych oraz koniecznością poszukiwania środków na funkcjonowanie przez organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej. Kwestie finansowo-administracyjne (brak środków oraz nadmierna biurokracja) są najczęściej wymienianymi powodami (we wszystkich typach instytucji zajmujących się osobami bezrobotnymi) niedostatecznej pracy (socjalnej) z bezrobotnymi klientami. Rzutuje to na niską skuteczność i trwałość (a tym samym efektywność) podejmowanych w obecnym systemie działań na rzecz zapobiegania, ograniczania lub rozwiązywania problemów poszczególnych bezrobotnych osób.

Rekomendacje:

1. Organizowanie wspólnych spotkań informacyjnych pracowników PUP i OPS oraz NGO (działających na rzecz osób bezrobotnych). Celem ich byłoby wzajemne informowanie się o swoich działaniach, usługach i świadczeniach oferowanych przez daną instytucję, możliwościach. Ważne jest to, aby nie były szkoleniami prowadzonymi przez firmy zewnętrzne, ale sami pracownicy tych instytucji powinni mówić o tym, co robią w swojej instytucji.
2. Tworzenie punktów wspólnych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej (np. kluby pracy, gminny ośrodek informacji, zlokalizowane w organizacjach pozarządowych), w których byłby dostępne informacje na temat usług tych instytucji, a także możliwości załatwienia spornych spraw, tj. złożenie wniosku lub podania, wypełnienie karty bezrobotnego, uzyskanie kompleksowej informacji, możliwość skorzystania z gazet, interentu (oferty pracy). W takich punktach pracownicy z PUP i OPS powinni mieć wspólne dyżury. Jeśli nie ma możliwości zorganizowania takiego punktu, to powinny odbywać się stałe dyżury pracowników OPS w urzędach pracy i odwrotnie.
3. Segmentacja bezrobotnych klientów OPS, która polegałaby na diagnozie problemu bezrobocia (dokonanej przez pracownika socjalnego wraz z doradcą zawodowym z PUP) z współwystępującymi problemami (np. uzależnienia, konieczność opieki nad osobami starszymi, itp.) i określeniu właściwych form pomocy. Dla każdej grupy klientów powinny zostać określone usługi i świadczenia dopasowane do ich problemów.
4. Prowadzenie stałego monitoringu działań podejmowanych wobec bezrobotnych klientów pomocy społecznej, tj. wywiązywania się z postanowień kontraktu socjalnego (wszystkich stron) realizowania planu pomocy. Monitoring na pokazać, w którym miejscu system wsparcia jest niedostateczny (czy po stronie instytucji, czy po stronie klientów).
5. Zorganizowanie konkursu (zarówno na poziomie centralnym jaki i konkursów regionalnych) na najlepsze projekty, inicjatywy oparte na partnerstwie pomiędzy PUP i OPS i NGO (na podstawie dokładnie określonych kryteriów). Zwycięzcy powinni być nagradzani a ich pomysły upowszechnianie jako wzór do naśladowania.

Krzysztof Balon
Izabela Czuba

Współpraca pomiędzy sektorem publicznym a sektorem pozarządowym w ramach świadczenia usług społecznych w Niemczech

1. Kluczowe założenia i pojęcia niemieckiego systemu socjalnego

Ugruntowana w Ustawie Zasadniczej dla Republiki Federalnej Niemiec (konstytucji) zasada państwa socjalnego opiera się na koncepcji nienaruszalności godności ludzkiej i zobowiązania do jej ochrony przez wszelką władzę publiczną.[79] Z zasady tej wynikają dla ustawodawcy w szczególności zobowiązania do:

- troski o wyrównywanie kontrastów socjalnych, a tym samym o sprawiedliwość społeczną;
- tworzenia i zachowywania bezpieczeństwa socjalnego obywateli.[80]

Z postanowień Ustawy Zasadniczej wynika system wartości życia społecznego, do których zaliczamy m. in.:

- Wspomniane już zobowiązanie wszelkiej władzy państwowej do poszanowania i ochrony godności człowieka i wynikające z niego praktyczne zobowiązanie do zabezpieczenia materialnego minimum egzystencji obywateli, którzy wymagają pomocy oraz umożliwienia im uczestnictwa w życiu społecznym.
- Równość wszystkich ludzi wobec prawa, równouprawnienie mężczyzny i kobiety oraz zakaz dyskryminacji z powodu niepełnosprawności, pochodzenia, rasy, języka, wiary, poglądów religijnych i politycznych.
- Obowiązek państwa szczególnej ochrony małżeństwa, rodziny, macierzyństwa oraz ochrony dzieci pozamałżeńskich.

[79] Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec: Art. 1 ust. 1: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowania i ochrona jest obowiązkiem wszelkich władz państwowych". Art. 20 ust. 1: „Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym."; tekst Ustawy Zasadniczej w języku polskim: http://www.warschau.diplo.de/contentblob/1710226/Daten/146068/Grundgesetz_dl_PL.pdf dnia 26.06.2011 r.

[80] Por. Wienand, M.: System socjalny i praca socjalna w Republice Federalnej Niemiec, Frankfurt/Main 1999, str. 9

- Wolność zrzeszania się, przede wszystkim konstytucyjno-prawna gwarancja dla pracobiorców tworzenia lub przyłączenia się do związków zawodowych.
- Społeczne zobowiązania wynikające z własności prywatnej.[81]

Obowiązkiem władzy publicznej jest przy tym nie tylko takie ustanawianie prawa i czuwanie nad jego przestrzeganiem, aby wartości te były realizowane, lecz także finansowe zabezpieczenie ich realizacji. W praktyce system socjalny w Niemczech opiera się na trzech filarach:

- Ubezpieczenia społeczne;
- Zaopatrzenie;
- Pomoc społeczna.

System ubezpieczeń społecznych finansowany jest z obowiązkowych składek pracodawców i pracobiorców i obejmuje obecnie następujące rodzaje ubezpieczeń: zdrowotne, pielęgnacyjne[82], emerytalne, od bezrobocia i tzw. wypadkowe.[83] Usługi społeczne finansowane być mogą ze środków wszystkich pięciu ubezpieczeń społecznych.

System zaopatrzenia obejmuje świadczenia publiczne w dużej mierze analogiczne do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, obejmujące osoby nie odprowadzające składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na szczególne relacje z państwem (urzędnicy służby cywilnej, sędziowie i żołnierze), a także szczególne świadczenia w stosunku do poborowych, do osób pełniących służbę zastępczą, do ofiar wojny, do osób o wysokim stopniu niepełnosprawności, poszkodowanych wskutek szczepień a także ofiar czynów przemocy.[84]

System pomocy społecznej opiera się na wpływach podatkowych i jest finansowany z budżetów publicznych, głównie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w przeważającej mierze z budżetów powiatów ziemskich i grodzkich). W sensie prawnym chodzi tu zespół różnych, formalnie wyodrębnionych systemów, takich jak: pomoc społeczna (w tym pomoc na bieżące koszty utrzymania i pomoc w szczególnych sytuacjach życiowych), pomoc dla dzieci i młodzieży, pomoc mieszkaniowa etc. Świadczenia te są zaskarżalne; podmiot zobowiązany nie może uchylić

---

81 Por. op. cit., str. 9n

82 Ubezpieczenie pielęgnacyjne realizowane jest, podobnie jak ubezpieczenie zdrowotne, przez kasy chorych. Ryzykiem ubezpieczonym jest nie stanowiąca jednostki chrobowej niedołężność (konieczność pielęgnacji) spowodowana wiekiem lub niepełnosprawnością.

83 W odróżnieniu od pozostałych wymienionych tu ubezpieczeń, składkę ubezpieczeniową na ubezpieczenie „wypadkowe": od chorób zawodowych, wypadków przy pracy oraz w drodze do i z pracy opłacają wyłącznie pracodawcy. Jest to uzasadnione zwolnieniem przez to ubezpieczenie pracodawcy od ciążącej na nim odpowiedzialności cywilnoprawnej w stosunku do pracobiorcy.

84 Por. Wienand, M.: System socjalny i praca socjalna w Republice Federalnej Niemiec, Frankfurt/Main 1999, str. 12

się od należnego świadczenia nawet w przypadku istotnych trudności budżetowych. Świadczenia z systemu pomocy społecznej są jednak zawsze wtórne w stosunku do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych oraz, zwłaszcza w przypadku świadczeń pieniężnych, do możliwych do zmobilizowania środków własnych osoby potrzebującej włącznie z ew. roszczeniami alimentacyjnymi w stosunku do wstępnych i zstępnych. Pomoc społeczna obejmuje pomoc w przezwyciężaniu trudnych sytuacji poprzez świadczenia finansowe, rzeczowe, pomocy osobistej, a także usługi i placówki. Poprzez pomoc społeczną państwo przyczynia się do realizacji konstytucyjnych zasad ochrony godności ludzkiej i wolności indywidualnej (art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 Ustawy Zasadniczej dla Republiki Federalnej Niemiec).[85] Federalna Ustawa o pomocy społecznej stanowi obecnie księgę XII Kodeksu Socjalnego – Sozialgesetzbuch, SGB. Z pomocą społeczną związana jest pomoc dla osób niepełnosprawnych, regulowana w księgach XII i IX SGB. W zakresie pojęciowym pomocy społecznej nie mieści się natomiast, podlegająca oddzielnej regulacji, pomoc dla dzieci i młodzieży [Kinder- und Jugendhilfe][86], rozumiana jako całokształt usług i placówek zaspokajających potrzeby wychowawcze młodego człowieka, których (w danym konkretnym przypadku) zaspokoić nie są w stanie rodzina, szkoła czy kształcenie zawodowe. Zadaniem pomocy dla dzieci młodzieży jest wspieranie młodych ludzi w ich rozwoju indywidualnym i społecznym, profilaktyka i przezwyciężanie dyskryminacji oraz dbałość o dobre warunki życiowe i środowisko przyjazne dla dzieci i rodziny. Aktem prawnym o zasadniczym znaczeniu jest tu księga VIII SGB.[87]

Pojęcie usługi społeczne [soziale Dienstleistungen] oznacza produkty niematerialne, stanowiące jeden z trzech rodzajów świadczeń definiowanych przez prawo socjalne (obok świadczeń pieniężnych i rzeczowych). Są nimi zatem wszelkie formy opieki i pomocy osobistej, celem których jest urzeczywistnienie praw socjalnych. Wyraźne rozgraniczenie usług społecznych od świadczeń rzeczowych jest jednak często niemożliwe, ze względu na możliwość wzajemnego przenikania się tych dwóch typów świadczeń.[88]

---

[85] Tekst Ustawy Zasadniczej w języku polskim http://www.warschau.diplo.de/contentblob/1710226/Daten/146068/Grundgesetz_dl_PL.pdf dnia 26.06.2011 r.

[86] Por. Fahlbusch, J. I.: Sozialhilfe [Pomoc społeczna], Baden-Baden 2007, str. 880-884; por. Trenk-Hinterberger, P.: Sozialhilfe [Pomoc społeczna], Weinheim/Basel 1996, str. 533-536; por. tekst SGB IX http://bundesrecht.juris.de/sgb_9/ dnia 12.04.2010 r.; por. tekst SGB XII http://bundesrecht.juris.de/sgb_12/ dnia 12.04.2010 r.

[87] Por. Faltermeier, J., Wiesner, R.: Jugendhilfe [Pomoc dla młodzieży], Baden-Baden 2007, str. 516-519; por. Jordan, E.: Jugendhilfe [Pomoc dla młodzieży], Weinheim/Basel 1996, str. 315; por. tekst SGB VIII http://bundesrecht.juris.de/sgb_8/ dnia 12.04.2010 r.

[88] Por. Sunder, E.: Soziale Dienstleistung [Usługa społeczna], Baden-Baden 2007, str. 849; por. Weyrich, K.-H.: Soziale Dienste [Służby społeczne], Baden-Baden 2007, str. 846

Pod pojęciem „podmioty prowadzące” [Träger] rozumie się zwykle jednostki samorządu terytorialnego, ich agendy oraz ew. inne podmioty publiczne, które zajmują się finansowaniem usług społecznych (z reguły nie zajmując się ich wykonastwem). Niekiedy używa się jednak pojęcia „podmiot prowadzący” również w stosunku do wykonawców usług.

Pod pojęciem wykonawców świadczeń [Leistungserbringer] rozumie się natomiast wykonawców usług: organizacje, realizujące gwarantowane przez podmioty finansujące pomocy społecznej świadczenia rzeczowe, usługi społeczne i pomoc osobistą na rzecz osób uprawnionych. Wyróżnia się przy tym trzy kategorie wykonawców: organizacje pozarządowe, organizacje komercyjne i organizacje publiczne (przeważnie agendy jednostek samorządu terytorialnego).[89]

2. Podstawowe uregulowania prawne w zakresie świadczenia usług społecznych

2.1 Księga II kodeksu socjalnego – podstawowe zabezpieczenie osób poszukujących pracy

Podstawowe zabezpieczenie osób poszukujących pracy zabezpiecza egzystencję materialną obywatelek/obywateli oraz ich bliskich, w sytuacji w której ich dochody własne nie wystarczają na pokrycie przyjętych jako minimalnie dopuszczalne kosztów prowadzenia gospodarstwa domowego a zarazem pozostają oni bez pracy i nie pobierają – w ogóle lub w wystarczającej wysokości – świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia (ze względu na ograniczenie ich czasokresu do – z reguły – 12 miesięcy lub ze względu na brak tego ubezpieczenia, np. absolwenci szkół i wyższych uczelni). Podmiotami prowadzącymi (odpowiedzialnymi) są nowo wprowadzone wspólne jednostki administracyjne federacji (administracja pracy) i powiatów ziemskich/grodzkich, tzw. „ARGE” wzgl. „Jobcenter”.[90]

W ramach tej grupy świadczeń, oprócz wypłaty świadczeń o charakterze finansowym (zasiłków), przewidziane są również świadczenia o charakterze usługowym. Obok typowego pośrednictwa pracy, którym zajmuje się z reguły sama federalna administracja pracy, w grę wchodzą usługi adaptacji na rynku pracy, takie jak doradztwo oddłużeniowe, doradztwo w zakresie zwalczania nałogów oraz różnego rodzaju przedsięwzięcia szkoleniowe.

Usługi z grupy doradztwa oddłużeniowego i doradztwa w zakresie zwalczania nałogów finansowane są przez powiaty ziemskie/grodzkie. Poszczególne powiaty ziemskie/grodzkie

[89] Por. Bieritz-Harder, R.: Leistungserbringer in der sozialen Arbeit [Wykonawcy świadczeń w ramach pracy socjalnej], Baden-Baden 2007, str. 614n

[90] Por. niżej pkt 9

zawierają umowy o wykonanie i finansowanie usług z placówkami doradczymi i pomocowymi prowadzonymi z reguły przez organizacje pozarządowe.

Inaczej uregulowane jest świadczenie usług o charakterze szkoleniowym: kursy i szkolenia zawodowe, przeszkolenia pracowników etc. Podmiotem finansującym jest tu federalna administracja pracy: Federalna Agencja Pracy i jej oddziały terenowe, które stosują procedury konkursowe[91] (w konkursach biorą udział zarówno komercyjne jak i „trzeciosektorowe" organizacje szkoleniowe). Prowadzi to do wyboru ofert praktycznie jedynie w oparciu o kryterium cenowe. Skutkiem zastosowania tej procedury było pojawienie się ofert o charakterze dumpingowym, możliwych do realizacji jedynie w warunkach drastycznych obniżek płac pracowników tych instytucji. Sytuacja ta doprowadziła w ostatnim czasie do wprowadzenia w branży dokształcania/kształcenia ustawicznego ustawowych płac minimalnych.[92]

2.2 Księga III kodeksu socjalnego – wspieranie pracy

Do zakresu przedmiotowego „wspierania pracy" należą, obok wypłaty zasiłków dla bezrobotnych (z reguły przez pierwsze 12 miesięcy od utraty pracy, po tym okresie zaczynają być wypłacane świadczenia z księgi II SGB), doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy oraz szkolenia i przeszkolenia w wypadku grożącego lub trwającego krócej niż 12 miesięcy bezrobocia. Podmiotem odpowiedzialnym jest Federalna Agencja Pracy w swojej właściwości instytucji ubezpieczenia społecznego. W związku z tym finansowanie świadczeń odbywa się w pierwszym rzędzie ze składek pracobiorców i pracodawców. Stąd też gremia nadzorcze Federalnej Agencji Pracy składają się z wybranych reprezentantów pracodawców, pracobiorców, federacji, krajów związkowych i jednostek samorządu terytorialnego. Gremia te sprawują nadzór merytoryczny, podczas gdy funkcja Rządu Federalnego ogranicza się w tej dziedzinie do nadzoru jedynie prawnego.

W ramach sprawowanego przez siebie nadzoru prawnego oraz za pomocą ustawodastwa Rząd Federalny przeforsował w ostatnich latach obligatoryjność trybu konkursowego w zakresie zlecania usług szkoleniowych. Także i w tym zakresie Federalna Agencja zleca wykonywanie usług

[91] Procedury konkursowe nie są w Niemczech stosowane powszechnie przy zlecaniu świadczenia usług społecznych organizacjom pozarządowym, por. niżej pkt 5 in fine.

[92] Ustawowe płace minimalne wprowadzane są w Niemczech jedynie w obrębie poszczególnych branż, w przypadku niebezpieczeństwa istotnej deformacji rynku pracy. Poza tym obowiązuje zasada autonomii taryfowej stron (zrzeszeń pracodawców i związków zawodowych).

kierując się prawie wyłącznie ich ceną. Konsekwencje są podobne do występujących w zakresie omówionego wyżej zlecania usług w ramach księgi II kodeksu socjalnego.

2.3 Księga VIII kodeksu socjalnego – pomoc dla dzieci i młodzieży

Księga VIII kodeksu socjalnego poświęcona jest świadczeniom wspomagającym działania wychowawcze o różnej intensywności, adresowanym do dzieci, młodzieży i ich rodziców. Świadczenia te definiowane są przez prawo federalne i po części modyfikowane i konkretyzowane przez ustawy wydawane przez kraje związkowe. Podmiotami odpowiedzialnymi za administrowanie i finansowanie są powiaty ziemskie wzgl. grodzkie. Organizacje pozarządowe odgrywają przy tym szczególną rolę w merytorycznym kształtowaniu tych usług, jako, że ich reprezentanci zasiadają z głosem stanowiącym w komisjach ds. młodzieży rad powiatów i rad miast wydzielonych z powiatów, stanowiąc 50% składu osobowego tych komisji.

Organizacja pozarządowa otrzymująca środki finansowe z urzędu ds. młodzieży[93] zawrzeć musi z urzędem porozumienie, gwarantujące ochronę dobra dziecka. Ponadto pomiędzy urzędem ds. młodzieży a (prowadzoną z reguły przez organizację pozarządową) placówką pomocy dla młodzieży zawierane są porozumienia dotyczące konkretnego kształtu i zakresu usługi, cen (stawek refundacyjnych), celu i jakości usługi, kwalifikacji personelu, standardu pomieszczeń etc. Na poziomie poszczególnych krajów związkowych zawierane są pomiędzy zrzeszeniami powiatów ziemskich i miast a federacjami organizacji pozarządowych ramowe porozumienia dotyczące jakości usług i jej zabezpieczenia.

2.4 Księga IX kodeksu socjalnego – rehabilitacja i partycypacja osób niepełnosprawnych

Zakres przedmiotowy księgi IX kodeksu socjalnego obejmuje świadczenia na rzecz osób niepełnosprawnych, a w szczególności:

- świadczenia rehabilitacji medycznej
- świadczenia na rzecz partycypacji w życiu zawodowym
- świadczenia zapezpieczające utrzymanie i inne świadczenia uzupełniające

[93] Urząd ds. młodzieży [Jugendamt] jest podstawowym urzędem publicznym odpowiedzialnym za administrację związaną ze stosowaniem księgi VIII kodeksu socjalnego. Urzędy te są obligatoryjne w ramach administracji wszystkich powiatów ziemskich i grodzkich, istnieją od 1922 r.; por. Haller, S.: Jugendamt [Urząd ds. młodzieży], Baden-Baden 2007, str. 508n

- świadczenia na rzecz partycypacji w życiu społecznym.

Kodyfikacja świadczeń księgi IX kodeksu socjalnego ma charakter szczególny. Specyfikuje ona bowiem niejako zdefiniowane w innych księgach kodeksu socjalnego świadczenia, dostosowywując je do szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych. Dlatego też podmiotami prowadzącymi wzgl. finansującymi poszczególne grupy świadczeń są w większości podmioty występujące już w innych kontekstach w ramach kodeksu socjalnego: kasy chorych, Federalna Agencja Pracy, instytucje społecznego ubezpieczenia wypadkowego oraz od chorób zawodowych, instytucje ubezpieczenia emerytalnego, wreszcie instytucje pomocy dla dzieci i młodzieży oraz pomocy społecznej.[94]

Poszczególne rodzaje świadczeń są przy tym z reguły finansowane przez więcej niż jeden podmiot prowadzący. Dlatego też podmioty te wzgl. ich federacje są ustawowo zobowiązane do wypracowania wspólnych rekomendacji dotyczących ich współpracy w finansowaniu poszczególnych grup usług (świadczeń) oraz treści i zakresu tych świadczeń. W ramach rekomendacji regulowane są również podstawowe zasady zlecania usług organizacjom pozarządowym i innym podmiotom, jak również finansowego wspierania grup i organizacji samopomocowych oraz placówek kontaktowych dla osób niepełnosprawnych. Ustawodawca przewiduje udział zrzeszeń osób niepełnosprawnych i federacji socjalnych organizacji pozarządowych w wypracowywaniu wspólnych rekomendacji i obliguje stronę publiczną do uwzględnienia ich postulatów „w miarę możliwości".

Świadczenie usług może odbywać się zarówno bezpośrednio przez podmioty prowadzące, jak być zlecane wykonawcom zewnętrznym (w praktyce świadczenie usług zlecane jest najczęściej organizacjom pozarządowym, na ogół wywodzącym się z organizacji ruchów samopomocowych osób niepełnosprawnych). Przy wyborze usługodawcy kierować należy się kryteriami jakościowymi oraz gospodarnością, dbając w miarę możliwości o zachowanie różnorodności usługodawców wywodzących się kręgu organizacji pozarządowych przy poszanowaniu ich samodzielności, samoświadomości i niezależności.

[94] Oprócz wymienionych, pewną rolę w odniesieniu do niewielkiej części grupy docelowej odgrywają również instytucje opieki i zaopatrzenia ofiar wojny, będące częścią „filaru zaopatrzenia" niemieckiego systemu socjalnego (por. pkt 1).

2.5 Księga XII kodeksu socjalnego – pomoc społeczna

Niepieniężne świadczenia pomocy społecznej obejmują przede wszystkim:

- usługi mieszkaniowe i opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych
- pomoc w podjęciu zatrudnienia, w mobilności i w integracji społecznej osób niepełnosprawnych
- ostoje dla kobiet doświadczających przemocy w rodzinie i ich dzieci
- mieszkalnictwo, doradztwo i działania integracyjne na rzecz osób opuszczających zakłady karne, osób uzależnionych i osób bezdomnych
- różnego rodzaju ofertę doradztwa.

Podmiotami prowadzącymi (finansującymi) są po części kraje związkowe, głównie jednak powiaty ziemskie i grodzkie. Rzadko tylko świadczą one usługi same, uciekając sią do pomocy usługodawców – głównie organizacji pozarządowych.

3. Sektor publiczny w Niemczech: federalizm i decentralizacja

Niemcy stanowią federację państw związkowych [Länder], z których każdy posiada własną konstytucję (nie podlegającą zatwierdzeniu przez władze federacji), swój własny rząd i parlament [Landtag], które posiadają szerokie kompetencje w tworzeniu prawa i sprawowaniu władzy wykonawczej. Art. 30 Ustawy Zasadniczej[95] (Konstytucji niemieckiej) zawiera zasadę domniemania kompetencji na rzecz państw związkowych („landów"), stanowiąc, że jeżeli konstytucja nie przyznaje wyraźnie federacji jakichś uprawnień, wówczas należą one do kompetencji landów. Dyskutując podstawy prawne, ale także praktykę administracyjną świadczenia usług społecznych w Niemczech należy zatem zwrócić uwagę na rozległą autonomię krajów (państw) związkowych oraz jednostek samorządu terytorialnego, m. in. w zakresie kształtowania prawa socjalnego, a zwłaszcza aktów wykonawczych oraz ich implementacji.

Obecnie istnieje 16 państw związkowych. Są to: Badenia-Wirtembergia [Baden-Würtenberg], Bawaria [Bayern], Berlin, Brandenburgia [Brandenburg], Brema [Bremen], Dolna Saksonia [Nidersachsen], Hamburg, Hesja [Hessen], Meklemburgia-Przedpomorze [Mecklenburg-

[95] Tekst Ustawy Zasadniczej w języku polskim: http://www.warschau.diplo.de/contentblob/1710226/Daten/146068/Grundgesetz_dl_PL.pdf dnia 26.06.2011 r.

Vorpommern], Nadrenia Północna – Westfalia [Nordrhein-Westfalen], Nadrenia – Palatynat [Rheinland-Pfalz], Saara [Saarland], Saksonia [Sachsen], Saksonia-Anhalt [Sachsen-Anhalt], Szlezwik-Holsztyn [Schleswig-Holstein] oraz Turyngia [Thüringen].

Wykres 1: Państwa (kraje) związkowe Republiki Federalnej Niemiec

Samorząd terytorialny składa się zasadniczo z powiatów ziemskich [Kreise, Landkreise], których jest obecnie 323 oraz z gmin [Gemeinden] o charakterze wiejskim lub miejskim. Spośród gmin miejskich 116 posiada status powiatów grodzkich [kreisfreie Städte]. Gminy posiadają własne wpływy podatkowe z podatków wyłącznie gminnych lub dzielonych pomiędzy gminy a państwa związkowe/federację. Budżet powiatu finansowany jest głównie przez gminy (repartycja).[96]

[96] Zróżnicowane wpływy podatkowe poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ale także państw związkowych niwelowane są częściowo poprzez system „wyrównania finansowego" [Finanzausgleich] zarówno w ramach poszczególnych państw związkowych jak i pomiędzy nimi. W ten sposób silniejsze gospodarczo korporacje prawa publicznego łożą częściowo na utrzymanie słabszych. „Płatnikami netto" na poziomie państw związkowych są Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Hamburg, Hesja i Nadrenia-Westfalia; największym beneficjentem jest Berlin. Por. Hartmann, J.: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext [System polityczny Republiki Federalnej Niemiec w kontekście], Wiesbaden 2004, str. 67n; por. Marschall, S.: Das politische System Deutschlands [System polityczny Niemiec], Konstanz 2007, str. 224n

Jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne są za realizację zadań własnych i zleconych (powierzonych) na podstawie ustawodastwa przez państwa związkowe oraz (pośrednio) przez federację, w przypadku gmin nie będących powiatami grodzkimi również przez powiaty ziemskie. Do zadań własnych samorządu terytorialnego zalicza się m. in. pomoc społeczną, pomoc dla dzieci i młodzieży, podstawowe zabezpieczenie osób poszukujących pracy, a także prowadzenie[97] szpitali i domów pomocy społecznej.[98]

Struktura organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego (jst) i ich agend regulowana jest przez ustawodastwo na szczeblu państw związkowych oraz – w ramach autonomii samorządu terytorialnego – przez uchwały organów stanowiących jst.[99] Oznacza to, że zarówno sama struktura organizacyjna, jak i nazewnictwo poszczególnych funkcji administracyjnych i jednostek organizacyjnych są w skali Niemiec zróżnicowane. Zrzeszenia samorządowe wydają jednak – niewiążące prawnie – zalecenia dotyczące kształtu struktury organizacyjnej. I tak na przykład zgodnie z modelowym planem struktury administracyjnej sporządzonym przez Komunalną Wspólną Placówkę ds Upraszczania Administracji [Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung] Niemieckiego Sejmiku Miast [Deutscher Städtetag] w skład wzorcowej samorządowej administracji ds socjalnych i zdrowia powinny wchodzić następujące urzędy (wydziały): Urząd Socjalny [Sozialamt], Urząd ds Młodzieży [Jugendamt], Urząd ds Sportu [Sportamt], Urząd ds Zdrowia [Gesundheitsamt], Urząd ds Szpitali [Amt für Krankenanstalten] i Urząd ds Wyrównywania Obciążeń[100] [Ausgleichsamt].[101]

W niektórych państwach (krajach) związkowych ponad powiatami znajdują się jeszcze rejencje [Regierungsbezirke], które są jednostkami administracji kraju związkowego. W Bawarii natomiast niejako równolegle do tak zdefiniowanych rejencji istnieją identyczne terytorialnie okręgi [Bezirke], będące jednostkami samorządu terytorialnego.

---

97 Por. pkt 5

98 Por. Friedrich, U.: Landkreise [Powiaty ziemskie], Baden-Baden 2007, str. 605; por. Articus, S.: Kreisfreie Städte [Powiaty grodzkie], Baden-Baden 2007, str. 591n; por. Lübking, U.: Gemeinde [Gmina], Baden-Baden 2007, str. 375n

99 Ustawodawca nakłada niekiedy obowiązek utworzenia określonego urzędu (wydziału) przez jednostkę samorządu terytorialnego. Dotyczy to np. Urzędu ds Młodzieży.

100 Urzędy ds Wyrównywania Obciążeń wypełniały specyficzne zadania wynikające z ustawodastwa odszkodowawczego związanego z obciążeniami wynikającymi z wydarzeń historycznych (II wojna światowa i związane z nią straty terytorialne Niemiec, reżim narodowosocjalistyczny, podział Niemiec). Obecnie ich znaczenie jest już marginalne.

101 Por. Sachße, C., Tennstedt, F.: Die Bundesrepublik – Staat und Gesellschaft. Eine Einführung für soziale Berufe [Republika Federalna – państwo i społeczeństwo. Wprowadzenie dla profesji socjalnych], Weinheim/München 2005, str. 75n

Dwa państwa związkowe o charakterze miejskim (Berlin, Hamburg) nie dzielą się na powiaty ani gminy, w związku z czym zadania wszystkich szczebli do szczebla krajowego włącznie są w nich zunifikowane. Kraj związkowy Brema dzieli się natomiast na dwa powiaty (grodzkie): Bremen i Bremerhaven.

Ustawodawca federalny wyróżnia tzw. lokalne i ponadlokalne podmioty prowadzące pomocy społecznej, przypisując im zróżnicowane zadania w zakresie finansowania usług społecznych. Funkcje te mogą być – poprzez ustawodastwo krajowe – przypisane różnym podmiotom publicznym, w zależności od kraju związkowego. Rolę lokalnych podmiotów prowadzących pełnią przy tym z reguły powiaty grodzkie i ziemskie, natomiast ponadregionalnymi podmiotami prowadzącymi są same kraje związkowe czy też ich rejencje lub zrzeszenia samorządu terytorialnego, ew. również utworzone specjalnie w tym celu inne korporacje prawa publicznego (kraj związkowy Berlin jest zarazem ponadlokalnym i lokalnym podmiotem prowadzącym).[102]

Wbrew tendecjom federalistycznym i decentralizacyjnym administracja pracy jest i pozostaje administracją federalną. Centralną jednostką administracji pracy jest Federalna Agencja Pracy [Bundesagentur für Arbeit, BA], przyporządkowana federacji korporacja prawa publicznego z siedzibą w Norymberdze. BA zarządzana jest wprawdzie, tak jak wszystkie instytucje ubezpieczeń społecznych, przez samorząd ubezpieczonych, podlega jednak nadzorowi merytorycznemu i prawnemu Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych. BA podlega 10 dyrekcji regionalnych oraz 178 lokalnych Agencji Pracy, dysponujących łącznie 660 filiami, a ponadto wyspecjalizowane jednostki administracyjne, instytut badawczy i wyższa szkoła zawodowa. Federalna administracja pracy zatrudnia łącznie ponad 108 tysięcy pracowników.[103]

4. Socjalne organizacje pozarządowe w Niemczech[104]

Pojęcia „organizacja pozarządowa" czy „trzeci sektor" używane są w Niemczech dopiero od niedawna i bynajmniej nie powszechnie. Rozpowszechniony jest za to termin: freie Wohlfahrtspflege (w przekładzie funkcjonalnym: „niezależna pomoc społeczna"), ze względu na zbiór desygnatów odpowiadający polskiemu pojęciu „socjalne organizacje pozarządowe".

[102] Por. Peters, K.: Träger der Sozialhilfe [Podmioty prowadzące pomocy społecznej], Baden-Baden 2007, str. 971n

[103] Por. Bauckhage, F.: Arbeitsverwaltung [Administracja pracy], Baden-Baden 2007, str. 65

[104] Por. Balon, K.: Gospodarka społeczna w Niemczech - wybrane aspekty, Warszawa 2006

Niemieckojęzyczna literatura specjalistyczna z zakresu zarządzania chętniej, niż terminem „organizacji pozarządowej" posługuje się określeniem „organizacji non-profit", która to charakteryzuje się poprzez: niezbędne minimum formalnego zorganizowania, prywatny charakter (nie wykluczający finansowego wspierania i/lub współtworzenia przez stronę publiczną), zakaz przekazywania zysków/nadwyżek finansowych na rzecz członków czy udziałowców, niezbędne minimum choćby formalnej suwerenności w stosunku do otoczenia oraz niezbędne minimum dobrowolności (np. dobrowolne członkostwo, udział wolontariatu w wykonywaniu zadań, nieodpłatne wykonywanie funkcji statutowych).[105]

„Ostrym" kryterium wyodrębniającym zakres podmiotowy „trzeciego sektora" w Niemczech jest natomiast kryterium pożytku publicznego. Regulacja pożytku publicznego jest pod wieloma względami podobna do polskiej. Zasadnicza różnica polega na poświadczaniu (nie: nadawaniu) statusu pożytku publicznego przez administrację podatkową. M. in. względu na proste procedury, status pożytku publicznego jest bardzo rozpowszechniony. Dlatego też można w praktyce przyjąć, że trzeci sektor tworzą w Niemczech osoby prawne prawa prywatnego (stowarzyszenia, spółki prawa handlowego, fundacje prawa prywatnego i – w wyjątkowych wypadkach – spółdzielnie), posiadające status pożytku publicznego.

Ta „praktyczna" definicja organizacji pozarządowej wyklucza z jednej strony podmioty przynależne do sektora publicznego (osoby prawne prawa publicznego, np. kraje federalne, powiaty, gminy, publiczne uniwersytety, fundacje publicznoprawne), z drugiej zaś strony osoby fizyczne oraz osoby prawne prawa prywatnego nastawione na tworzenie zysku, a zatem nie mieszczące się w gorsecie przepisów pożytku publicznego. Do „trzeciego sektora" zalicza się w Niemczech również spółki prawa handlowego pożytku publicznego, nawet z udziałem kapitałowym strony publicznej (jak np. prowadzone w formie spółki z o. o. zakłady aktywizacji zawodowej dla osób niepełnosprawnych, z aportem do kapitału zakładowego w postaci parceli wniesionym przez jednostkę samorządu terytorialnego).

Socjalne organizacje pozarządowe działalnością swoją obejmują, oprócz „klasycznych" obszarów socjalnych (jak praca z niepełnosprawnymi, praca z seniorami, pomoc dla dzieci i młodzieży, pomoc dla rodzin, praca z bezrobotnymi, praca z uzależnionymi, pomoc osobom bezdomnym, profilaktyka i łagodzenie skutków wykluczenia społecznego), również wychowanie przedszkolne, szkolnictwo społeczne, kształcenie i dokształcanie dzieci, młodzieży i dorosłych,

105 Por. Badelt, C.: Zielsetzungen und Inhalte des „Handbuchs der Nonprofit Organisation" [Cele i treści „Podręcznika organizacji non-profit"], Stuttgart 1997, str. 7-9

przedsięwzięcia socjokulturalne, pracę z migrantami, a także prowadzenie stacjonarnych placówek służby zdrowia.

Geneza socjalnych organizacji pozarządowych w obecnym kształcie sięga okresu od drugiej połowy XIX po pierwszą ćwierć XX w. i związana jest z wysoką dynamiką przemian społeczno-kulturalnych (industrializacja, pierwsza wojna światowa). W tym okresie powstały też „związki parasolowe" (1849: Diakonia, 1869: Czerwony Krzyż, 1897: Caritas, 1917: Dobroczynność Żydowska, 1919: Dobroczynność Robotnicza, 1924: Parytetowy Związek Socjalny). W okresie panowania narodowego socjalizmu (1933 – 1945) związki te zostały bądź przymusowo rozwiązane bądź też objęte kuratelą reżimu nazistowskiego. Ich (dynamiczne) odrodzenie na terenie Niemiec Zachodnich nastąpiło w okresie kilku lat po zakończeniu II wojny światowej, na terenie b. NRD zasadniczo po 1990 roku.[106] Obecnie zdecydowana większość socjalnych organizacji pozarządowych wchodzi w skład wymienionych wyżej federacji.[107]

Socjalne organizacje pozarządowe zorganizowane są najczęściej w formie prawnej stowarzyszenia. Inne możliwe formy prawne to fundacja, spółka prawa handlowego i spółdzielnia.

Wolność stowarzyszania się uregulowana jest generalnie w art. 9 Ustawy Zasadniczej[108]. Prawo stowarzyszeń regulowane jest w §§ 21 – 79 Ustawy z 18.08.1896 r. Kodeks cywilny (BGB) Różnice w stosunku do prawa polskiego polegają przede wszystkim na mniejszej minimalnej liczbie członków – założycieli (7) oraz braku rozróżnienia między członkostwem osób fizycznych i osób prawnych. Prawo stowarzyszeń nie uległo istotnym zmianom od czasu wejścia BGB w życie (1.01.1900 r.); mamy tu zatem do czynienia z ciągłością kultury prawnej.[109] W tym kontekście

---

106 Por. Ballhausen, W.: Freie Wohlfahrtspflege [Niezależna dobroczynność], Baden-Baden 2007, str. 344-347

107 82,35% zakładów pracy socjalnych organizacji pozarządowych prowadzonych jest przez organizacje członkowskie Caritas, Czerwonego Krzyża, Diakonii, Dobroczynności Robotniczej lub Parytetowego Związku Socjalnego; źródło: niepublikowana statystyka Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (branżowa instytucja obowiązkowych ubezpieczeń „wypadkowych") za rok 2009

108 Art. 9 Ustawy Zasadniczej:

"(1) Wszyscy Niemcy [zgodnie z ustawodastwem zwykłym również: cudzoziemcy] mają prawo do zakładania stowarzyszeń i towarzystw.

(2) Zrzeszenia, których cele lub działalność są sprzeczne z ustawami karnymi lub które skierowane są przeciwko porządkowi konstytucyjnemu lub idei porozumienia między narodami są zakazane."

109 Najważniejsze przepisy BGB dotyczące stowarzyszeń:

§ 26 BGB [Zarząd, władza przedstawicielska]: "(1) Stowarzyszenie musi mieć Zarząd. Zarząd może składać się z wielu osób. (...)"

§ 56 BGB [Minimalna liczba członków]: "Rejestracja ma nastąpić tylko wtedy, gdy liczba członków wynosi co najmniej siedem."

§ 57 BGB [Statut, wymagania minimalne]: "(1) Statut zawierać musi cel, nazwę i siedzibę stowarzyszenia i musi z niego wynikać, że stowarzyszenie ma zostać zarejestrowane. (2) Nazwa musi wyraźnie różnić się od nazw istniejących w tej samej miejscowości lub w tej samej gminie stowarzyszeń zarejestrowanych."

należy zauważyć, że procedura rejestracyjna stowarzyszeń jest maksymalnie uproszczona i niedroga. Sądami rejestrowymi są sądy powszechne szczebla podstawowego właściwe terytorialnie ze względu na siedzibę stowarzyszenia.

Te same uwagi dotyczą fundacji prawa prywatnego, uregulowanej w §§ 80 – 88 BGB. Kodeks cywilny nie wymaga rejestracji fundacji na drodze sądowej, konieczne natomiast jest zezwolenie na założenie fundacji wydane przez rząd danego kraju związkowego na podstawie krajowej ustawy o fundacjach.

Organizacja pozarządowa działać może również w formie spółki prawa handlowego. W praktyce spotyka się konstrukcję spółki pożytku publicznego z o. o., założonej na ogół przez lub przy udziale stowarzyszenia zarejestrowanego.[110] Do spółki z o. o. pożytku publicznego stosuje się – podobnie jak do każdej innej spółki z o. o. przepisy Ustawy z 10.05.1897 r. Kodeks handlowy (HGB) oraz Ustawy o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością (GmbHG).

Do wyjątków należą spółdzielnie zarejestrowane (eG), posiadające status pożytku publicznego. Ich status regulowany jest przez prawo spółdzielcze (GenG).

5. Świadczenie usług społecznych a zasada subsydiarności w relacjach między sektorem publicznym a sektorem pozarządowym

Zasada subsydiarności, głęboko zakorzeniona w chrześcijańskiej doktrynie społecznej[111], ma podstawowe znaczenie dla relacji międzysektorowych w Niemczech. Stało się tak w dużej mierze dzięki „profilaktycznej" interpretacji tej zasady zaproponowanej przez Oswalda von Nell-Breuning, jezuity i wybitnego reprezentanta katolickiej nauki społecznej w ubiegłym stuleciu. Nell-Breuning

---

§ 58 BGB [Dalsze wymagania]: "Statut ma zawierać postanowienia: 1. o wstępowaniu i występowaniu członków; 2. o tym, czy i jakie składki opłacać mają członkowie; 3. o tworzeniu zarządu; 4. o warunkach zwoływania zgromadzenia członkowskiego, 5. o formie jego zwoływania i o dokumentowaniu jego uchwał."

110 Przykładem spółki akcyjnej pożytku publicznego jest Evangelisches Jugend- und Fürsorgewerk (Ewangelickie Dzieło Młodzieżowe i Opiekuńcze) z siedzibą w Berlinie.

111 "(...) 79. Jest prawdą, a historia wyraźnie o tym uczy, że dziś z powodu zmiany warunków tylko potężne organizacje mogą sprostać pewnym zadaniom, które dawniej spełniały małe wspólnoty. Mimo to jednak nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje to nader ważne prawo filozofii społecznej: jak nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczności mocą swojej natury winna wspomagać człony społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć ani nie wchłaniać. (...)"; Pius XI, Papież: Quadragesimo anno, Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i udoskonaleniu go według normy prawa Ewangelii, Rzym 1931

zrelatywizował ścisłą hierarchizację pomiędzy „mniejszymi i niższymi społecznościami" a „społecznościami większymi i wyższymi". W przeciwieństwie do interpretacji konserwatywnej, zgodnie z którą wyczerpaniu ulec muszą potencjały pomocowe społeczności „najniższej", zanim rozpocznie się interwencja pomocowa społeczności „wyższej", interpretacja Nell-Breuningowska zakłada, że społeczność „wyższa" musi podjąć w stosunku do „niższej" działania o charakterze profilaktycznym wzgl. stworzyć odpowiednie warunki brzegowe, bez których to działań/warunków wysiłki społeczności „niższej" nie mogłyby zaistnieć lub zostałyby skazane na bezskuteczność.[112]

Decydujące znaczenie dla implementacji zasady subsydiarności w relacjach pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym miał wyrok Federalnego Trybunalu Konstytucyjnego z 18.07.1967 r., kształtujący rozwój ustawodastwa w zakresie pomocy dla młodzieży i pomocy społecznej. W ustawodastwie tym zasada subsydiarności przybiera postać zasady względnego[113] pierwszeństwa organizacji pozarządowych przed administracją publiczną w świadczeniu usług i prowadzeniu placówek, przy równoczesnym nałożeniu na stronę publiczną ogólnego obowiązku finansowego wspierania organizacji w wykonywaniu tych zadań.

I tak, § 5 Księgi XII kodeksu socjalnego: Pomoc społeczna (SGB XII) stanowi:

(2) Podmioty prowadzące pomocy społecznej współpracować mają przy realizacji tej księgi z kościołami i związkami wyznaniowymi prawa publicznego oraz ze związkami socjalnych organizacji pozarządowych. Respektują one przy tym ich samodzielność w zakresie wyznaczania celów i realizacji zadań.

(3) Współpraca ma być nakierowana na skuteczne uzupełnianie się pomocy społecznej i działalności socjalnych organizacji pozarządowych na rzecz dobrostanu uprawnionych do świadczeń. Podmioty prowadzące pomocy społecznej mają adekwatnie wspierać związki socjalnych organizacji pozarządowych w ich działalności w obszarze pomocy społecznej.

(4) Jeżeli w poszczególnym przypadku świadczenie wykonywane jest przez socjalne organizacje pozarządowe, podmioty prowadzące pomocy społecznej powinny zrezygnować z prowadzenia własnych przedsięwzięć. Nie dotyczy to wykonywania świadczeń pieniężnych.

---

[112] Por. Nell-Breuning, Oswald von: Wie sozial ist die Kirche? Leistung und Versagen der katholischen Soziallehre. [Na ile socjalny jest kościół? Osiągnięcia i porażki katolickiej nauki społecznej], Schriften der Katholischen Akademie in Bayern, Düsseldorf 1972, S. 26; por. Blessing, Karlheinz: Die Zukunft des Sozialstaates. Grundlagen und Vorschläge für eine lokale Sozialpolitik [Przyszłość państwa socjalnego. Podstawy i propozycje lokalnej polityki społecznej], Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung Bd. 98, Opladen 1987, S. 237

[113] „Względność" polega na stawianych organizacjom pozarządowym wymogach posiadania merytorycznych kompetencji niezbędnych dla prowadzenia danego rodzaju placówki lub usługi.

(5) Podmioty prowadzące pomocy społecznej mogą co do zasady albo umożliwiać partycypację związków socjalnych organizacji pozarządowych w realizacji zadań wynikających z przepisów niniejszej księgi, albo przekazać im wykonanie tych zadań, o ile związki zgodzą się na partycypację lub przekazanie. Odpowiedzialność podmiotów prowadzących pomocy społecznej w stosunku do uprawnionych do świadczeń pozostaje nienaruszona.“

Z kolei § 4 Księgi VIII kodeksu socjalnego: Pomoc dla dzieci i młodzieży (SGB VIII) mówi, iż:
(1) Publiczna pomoc dla młodzieży powinna partnersko współpracować z *organizacjami pozarządowymi pracy z młodzieżą*[114] na rzecz dobrostanu młodych ludzi i ich rodzin. Ma ona przy tym respektować ich samodzielność w zakresie wyznaczania celów i realizacji zadań oraz kształtowania struktur organizacyjnych.
(2) O ile odpowiednie placówki, usługi lub imprezy prowadzone są lub mogą zostać w porę utworzone przez *koncesjonowane*[115] organizacje pozarządowe pracy z młodzieżą, publiczna pomoc dla młodzieży powinna zrezygnować z własnych przedsięwzięć.
(3) Publiczna pomoc dla młodzieży powinna wspierać organizacje pozarządowe pracy z młodzieżą stosownie do przepisów niniejszej księgi, umacniając przy tym różne formy samopomocy.

Podobne przepisy zawiera Księga II kodeksu socjalnego: Zabezpieczenie podstawowe dla poszukujących pracy (SGB II). § 17 stanowi, iż:
(1) Podmioty prowadzące właściwe zgodnie z przepisami niniejszej księgi nie powinny tworzyć nowych własnych placówek i usług służących wykonywaniu świadczeń w zakresie integracji na rynku pracy, jeżeli istnieją lub mogą być w przeciągu krótkiego czasu utworzone lub rozbudowane odpowiednie placówki i usługi podmiotów trzecich. Podmioty prowadzące właściwe w sprawach świadczeń zgodnie z przepisami niniejszej księgi powinny adekwatnie wspierać socjalne organizacje pozarządowe w ich działalności w obszarze zabezpieczenia podstawowego dla poszukujących pracy. “

Należy zauważyć, że ten kierunek rozwoju znalazł również odzwierciedlenie w

[114] W przekładzie literalnym: „z niezależną pomocą dla młodzieży” (freie Jugendhilfe), termin ten zawiera również organizacje zakładane przez kościoły i związki wyznaniowe, które w Polsce potocznie również określane są jako pozarządowe, mimo osobnego statusu wynikającego m. in. z Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
[115] Tj. upoważnione do prowadzenia placówek/usług po spełnieniu określonych kryteriów przez organ stanowiący lub wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego

(posiadającym rangę konstytucyjną) traktacie zjednoczeniowym RFN – NRD.[116] W ten sposób nieodłącznym elementem procesu transformacji b. NRD stało się niejako instytucjonalne wspieranie, w tym finansowe, rozwoju socjalnych organizacji pozarządowych przez sektor publiczny i konsekwentne stosowanie zasady subsydiarności w relacjach pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym.

Warty uwagi jest fakt, że w ramach współpracy międzysektorowej dopiero od niedawna – i tylko w niektórych zakresach – administracja próbuje wprowadzać procedury konkursowe przy zlecaniu świadczenia usług[117], a to w związku z rosnącymi obciążeniami finansowymi kas publicznych. Spotyka sią to z krytyką i oporem ze strony organizacji pozarządowych świadczących usługi, wskazujących, że tendencja ta prowadzi w konsekwencji do zdominowania procesu wyboru usługodawcy przez kryteria cenowe.

6. Finansowanie świadczenia usług społecznych

Nie istnieją precyzyjne dane statystyczne dotyczące udziału poszczególnych źródeł w finansowaniu usług społecznych. Szacunki z roku 2000 wskazują jednak na ponad 90-procentowy udział środków publicznych w finansowaniu usług społecznych wykonywanych przez podmioty niepubliczne.[118]

Najbardziej rozpowszechnionym systemem finansowania usług społecznych jest realizacja wynikających z ustawodastwa socjalnego roszczeń prawnych klientów (uprawnionych) do świadczenia na ich rzecz określonych usług. W systemie tym podmiot prowadzący (kasa ubezpieczenia społecznego, jednostka samorządu terytorialnego, kraj związkowy) w całości lub w części finansuje wykonanie usługi na rzecz klienta. Wykonawcą jest przy tym podmiot trzeci, z reguły niepubliczny (na ogół organizacje pozarządowe).

---

116 Art. 32: ”Związki socjalnych organizacji pozarządowych i podmioty niezależnej pomocy dla młodzieży wnoszą poprzez swoje placówki i usługi niezastąpiony wkład do państwowości socjalnej wynikającej z Ustawy Zasadniczej. Tworzenie i rozwój socjalnych organizacji pozarządowych i organizacji pozarządowych pracy z młodzieżą na obszarze wymienionym w art. 3 [tj. obszar b. NRD] wspierane będzie w ramach kompetencji konstytucyjnych.”

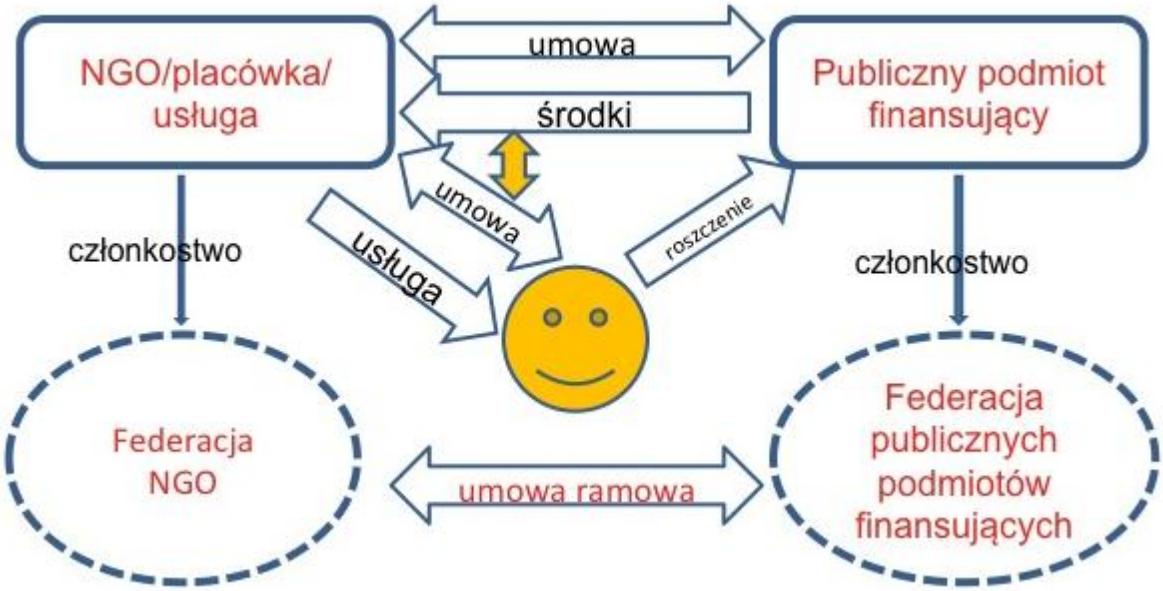
117 W procesie zlecania świadczenia usług organizacjom pozarządowym dominują obecnie procedury „uzgodnieniowe” pomiędzy administracją (oraz ew. komisjami specjalistycznymi organów stanowiących jst) a reprezentacjami organizacji pozarządowych.

118 Źródło: Deutsches Ärzteblatt, Ausgabe 22 vom 02.06.2000, www.aerzteblatt.de/v4/archiv/artikel.asp?id=23196 dnia 12.04.2010 r.

Wykres 2: Uproszczony schemat realizacji wynikających z ustawodastwa socjalnego roszczeń prawnych klientów (uprawnionych) do świadczenia na ich rzecz określonych usług

W obrębie tzw. „trójkąta świadczeń”: *podmiot finansujący – klient – organizacja (pozarządowa)* klient formalnie rzecz biorąc nabywa zatem usługę odpłatnie w np. organizacji pozarządowej, korzystając w całości lub w części z refundacji jednego lub wielu publicznych podmiotów finansujących. Metoda i sposób wyceny usługi (a niekiedy sama jej cena) są przy tym negocjowane pomiędzy terytorialnie lub branżowo właściwą reprezentacją organizacji pozarządowych a takąż reprezentacją podmiotów finansujących. Ponadto mogą odbywać sią negocjacje bezpośrednie między wykonawcą, a podmiotem (podmiotami) prowadzącymi. W ten sposób powstaje „regulowany rynek” usług społecznych, na którym panuje (ograniczona) konkurencja pomiędzy usługodawcami; „petent” czy też „podopieczny” staje się „klientem”.

Wykres 3: Uproszczony schemat relacji w ramach tzw. „trójkąta świadczeń”



Mechanizm ten opiera się zatem z jednej strony na zaskarżalnym[119] roszczeniu prawnym osoby uprawnionej w stosunku do publicznego podmiotu finansującego w ramach regulacji ustawowych, z drugiej strony zaś na działaniu zasady subsydiarności, w myśl której organizacje pozarządowe korzystają z pierwszeństwa w stosunku do podmiotów publicznych w wykonywaniu usług i prowadzeniu placówek.[120] Relacje pomiędzy podmiotami finansującymi a podmiotami wykonującymi świadczenia (są to w większości organizacje pozarządowe) regulowane są przy tym głównie przez przepisy Kodeksu Socjalnego (SGB).

Księga I SGB zawiera zasady ogólne obowiązujące we wszystkich zakresach świadczeń socjalnych. Sprzyjają one umocnieniu pozycji zarówno klientów (m. in. poprzez nakaz indywidualizacji i prawo wyboru), jak i podmiotów wykonujących usługi. Zobowiązują one

119 Przy sprawnym i przyjaznym dla klienta, wydzielonym systemie sądownictwa socjalnego.
120 Podczas, gdy wypłata świadczeń pieniężnych leży zawsze w gestii podmiotów publicznych.

również publiczne podmioty finansujące do utrzymywania koniecznej infrastruktury usługowej poprzez planowanie socjalne, inicjatywy, zawieranie umów.[121]

Innym źródłem finansowania są dotacje publiczne. Są to – w odróżnieniu od świadczeń opartych na roszczeniu prawnym – w sensie prawnym dobrowolne świadczenia podmiotów publicznych, przyznawane wykonawcom na ogół na realizację określonego programu lub projektu. W praktyce ich „dobrowolność" jest często ograniczana przez wytworzoną tradycję i, po części zinstytucjonalizowany, lobbying organizacji pozarządowych.[122] Jednakże w sytuacjach kryzysowych jednostki samorządu terytorialnego nie wahają się przed drastycznymi cięciami budżetowymi właśnie w obszarze świadczeń „dobrowolnych". Dotacje publiczne obejmować mogą finansowanie części lub całości kosztów danego przedsięwzięcia. Ich istotną wadą jest formalne ograniczenie czasowe, związane z z na ogół rocznym okresem budżetowym w administracji publicznej.

Spośród innych źródeł finansowania na uwagę zasługują, zwłaszcza w przypadku wykonawców typu non-profit:

- składki członkowskie
- darowizny od osób fizycznych i firm
- spadki i zapisy
- finansowanie Unii Europejskiej
- dotacje fundacji prywatnych oraz loteryjne

---

121 § 17 SGB I: "(1) Swiadczeniodawcy [podmioty prowadzące] zobowiązani są do działania w taki sposób, aby:
1. Każdy uprawniony otrzymał przysługujące mu świadczenia socjalne w formie aktualnej, pełnej i w szybkim tempie,
2. Konieczne dla wykonywania świadczeń socjalnych usługi i placówki stały do dyspozycji w odpowiednim czasie i w wystarczającej ilości (...)
(3) Swiadczeniodawcy [podmioty prowadzące] we współpracy z placówkami i organizacjami użyteczności publicznej i niezależnymi działają w taki sposób, żeby działalność ich i ww. placówek i organizacji skutecznie uzupełniała się dla dobra świadczeniobiorców. Swiadczeniodawcy [podmioty prowadzące] zobowiązane są przy tym do respektowania samodzielności placówek i organizacji użyteczności publicznej i niezależnych w określaniu celów i sposobów realizacji zadań. Nie wyklucza to możliwości kontroli celowego wykorzystania środków publicznych. Poza tym ich wzajemny stosunek wynika z przepisów szczegółowych tego kodeksu [...]"
§ 33 SGB I: "Jeżeli prawa lub obowiązki ze względu na ich rodzaj lub zakres nie są określone dla poszczególnego przypadku, należy przy ich definiowaniu, o ile nie jest to sprzeczne z przepisami prawnymi, uwzględniać sytuacje osobistą uprawnionego lub zobowiązanego, jego potrzeby i jego wydolność jak również warunki miejscowe. Należy przy tym spełniać uzasadnione życzenia uprawnionego lub zobowiązanego."

122 Reprezentanci organizacji pozarządowych zasiadają np. (częściowo z głosem stanowiącym) w komisjach ds. socjalnych oraz dzieci i młodzieży organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

- kredyt bankowy (przy czym obsługa kredytu może być kosztem wykonania usługi i podlegać na tej drodze refundacji ze środków publicznych).

Dwie ostatnie kategorie są szczególnie istotne dla finansowania inwestycji infrastrukturalnych (budynki, sprzęt, środki transportu). Ani bowiem finansowanie w ramach realizacji usług społecznych gwarantowanych poprzez roszczenia prawne klientów, ani tym bardziej finansowanie w ramach dotacji publicznych nie uwzględnia bądź uwzględnia tylko w niewielkim stopniu bezpośrednio zapotrzebowanie finansowe związane z inwestycjami czy remontami. Nawet w przypadkach, w których odpisy amortyzacyjne mogą być elementem kosztów rozliczanych w ramach korzystania ze środków publicznych, nie pokrywają one na ogół wartości niezbędnych w przyszłości inwestycji.

W Niemczech działa kilkaset liczących się w tym zakresie mniejszych lub większych fundacji prywatnych. Ważną rolę odgrywa też dofinansowanie sfery socjalnej z zysku publicznych gier liczbowych. Od lat siedemdziesiątych XX w. działają też loterie telewizyjne finansujące przedsięwzięcia socjalnych organizacji pozarządowych, takie, jak „Złota Jedynka", „Akcja Człowiek" czy „Spirala Szczęścia".

Marginalna jest natomiast rola wpływów z własnej działalności gospodarczej wykonawców typu non-profit.

7. Znaczenie socjalnych organizacji pozarządowych dla rynku usług społecznych i rynku pracy

Jakkolwiek słusznym jest twierdzenie o generalnie dominującej roli organizacji pozarządowych na rynku usług społecznych w Niemczech, zauważyć należy jednak istnienie zróżnicowania związanego z konkretnymi uregulowaniami ustawowymi oraz praktyką administracyjną i społeczną. Możemy wyodrębnić tu zatem obszar działania z opierającym się na zasadzie pomocniczości, ustawowo lub zwyczajowo uregulowanym względnym[123] pierwszeństwem organizacji pozarządowych, charakteryzujący się faktyczną ich dominacją na rynku usług, zawierający (kursywą podano nazwy aktów prawnych):

[123] „Względność" polega na konieczności spełnienia przez organizacje pozarządowe chcące korzystać z przywileju pierwszeństwa wymogów posiadania merytorycznych kompetencji niezbędnych dla prowadzenia danego rodzaju placówki lub usługi.

- **Usługi związane z Federalną Ustawą o Pomocy Społecznej (BSHG): niektóre usługi dla osób niepełnosprawnych, dla osób o szczególnych trudnościach społecznych (bezdomność, uzależnienia), osób w sytuacjach kryzysowych, doradztwo socjalne, doradztwo oddłużeniowe, *Federalna Ustawa o Pomocy Społecznej (BSHG)*.**
- Pomoc dla dzieci i młodzieży (doradztwo, środowiskowe, półstacjonarne i stacjonarne formy opieki), *księga VIII Kodeksu Socjalnego (SGB).*
- Rehabilitacja i partycypacja społeczna osób niepełnosprawnych, *księga IX Kodeksu Socjalnego (SGB)*
- Stacjonarne (domy pomocy społecznej), półstacjonarne i środowiskowe (w tym mieszkania serwisowe) formy opieki nad osobami wymgającymi pielęgnacji, związane z ubezpieczeniem pielęgnacyjnym (opiekuńczym), *księga XI Kodeksu Socjalnego (SGB)*
- wspieranie grup samopomocowych, *księga V Kodeksu Socjalnego (SGB)*
- opieka nad chorym w domu oraz pomoc w gospodarstwie domowym w wypadku choroby, *księga V Kodeksu Socjalnego (SGB).*

Ponadto organizacje pozarządowe odgrywają istotną rolę rolę na rynku usług społecznych w następujących zakresach:

- Zaopatrzenie zdrowotne, w tym zwłaszcza: placówki profilaktyczne i rehabilitacyjne oraz szpitale ogólne i psychiatryczne, *księga V Kodeksu Socjalnego (SGB)*
- Kształcenie i dokształcanie w ramach wspierania pracy (zwalczania bezrobocia), *księga III Kodeksu Socjalnego (SGB).*

Socjalne organizacje pozarządowe prowadziły w roku 2009 łącznie 53.752 zakładów pracy (placówek/usług społecznych), zatrudniając na podstawie prawa pracy w pełnym i niepełnym wymiarze godzin łacznie 2.500.264 osoby, w przeliczeniu 1.717.220 pełnych etatów, co oznacza bardzo dynamiczny wzrost zatrudnienia w tym obszarze po 1990 roku.[124] Łączne uposażenie brutto tych osób wyniosło w skali rocznej około 42 miliardy euro. Liczba zarejestrowanych wolontariuszy (wliczając w to osoby pełniące społecznie funkcje kierownicze lub kontrolne w organizacjach) osiągnęła w tym samym czasie niemal 812 tysięcy osób.[125]

[124] W roku 1990: w przeliczeniu 751.126 pełnych etatów.

[125] Źródło: niepublikowana statystyka Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (branżowa instytucja obowiązkowych ubezpieczeń „wypadkowych“) za rok 2009. Statystyka ta jest bardzo wiarygodna,

Dostępne dane dotyczące udziału organizacji pozarządowych w „rynku usług socjalnych" są znacznie mniej precyzyjne. Odpowiednie wyliczenia sporządza Federalna Wspólnota Robocza Niezależnej Pomocy Społecznej, stanowiąca zinstytucjonalizowaną platformę współpracy federacji socjalnych organizacji pozarządowych. Zgodnie z nimi, w socjalnych organizacjach pozarządowych zatrudnienie znajduje łącznie około 4% ogółu zatrudnionych w Niemczech. Socjalne organizacje pozarządowe odgrywają dominującą rolę na rynku usług społecznych (oraz istotną rolę na rynku usług służby zdrowia). I tak, w zakresie pomocy dla dzieci i młodzieży socjalne organizacje pozarządowe prowadzą 76% wszystkich placówek/usług, zatrudniając 86% wszystkich pracowników. Porównywalna z zakresem pomocy dla dzieci i młodzieży jest pozycja socjalnych organizacji pozarządowych również w zakresie usług na rzecz osób niepełnosprawnych. W zakresie stacjonarnej pomocy dla osób starszych socjalne organizacje pozarządowe prowadziły 55% domów pomocy społecznej, zatrudniając 63% wszystkich pracowników (podmioty komercyjne odpowiednio 38% i 29%). W ramach usług pielęgnacyjnych dla osób starszych w systemie pomocy środowiskowej socjalne organizacje pozarządowe prowadziły 41% „służb pielęgnacyjnych" zatrudniając 53% wszystkich pracowników (sektor komercyjny odpowiednio 58% i 45%). Socjalne organizacje pozarządowe prowadziły również 44% wszystkich szpitali (38% wszystkich miejsc szpitalnych).[126]

„Na poziomie rzeczywistego świadczenia usług społecznych rola organizacji pozarządowych (...) często polega w dużej mierze na ich umiejętności konkurowania w dziedzinie jakości i ceny. Podczas gdy niektórzy przedstawiciele organizacji pozarządowych oburzają się na takie sugestie, jak dotąd nie przedstawiono, niestety, przekonującej alternatywy. Obiecująca perspektywa dla przyszłości organizacji trzeciego sektora jawi się w efektywnym korzystaniu ze wszystkich instrumentów udostępnianych im w nowoczesnym społeczeństwie w celu uzyskania pewności, że cena nie zawsze musi wzrastać wraz z jakością – przynajmniej nie w przypadku usług mających pomóc najbardziej potrzebującym członkom społeczności i finansowanych w dużej mierze ze środków publicznych".[127]

---

jako że powstaje na podstawie obowiązkowych informacji o osobach zatrudnionych etatowo i wolontariuszach składanych przez wszystkich pracodawców danej branży.

[126] Por. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. [Federalna Wspólnota robocza Niezależnej Pomocy Społecznej]: Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Gesamtstatistik 2008, Stand 1. Januar 2008 [Placówki i służby niezależnej pomocy społecznej. Statystyka łączna 2008, stan na dzień 1 stycznia 2008 r.], Berlin 2009, str. 12

[127] Kramer, D.: Trzeci sektor w Niemczech, Warszawa 2007, str. 19

8. Współpraca sektora publicznego i pozarządowego w kształtowaniu warunków brzegowych świadczenia usług społecznych: Niemieckie Stowarzyszenie Opieki Publicznej i Prywatnej

„Niemieckie organizacje pozarządowe mają nieskończoną ilość możliwości uczestnictwa w formułowaniu zasad polityki społecznej".[128] Tą opinię Davida Kramera z Wyższej Szkoły im. Alice Salomon w Berlinie, rozciągnać można również na proces kształtowania warunków brzegowych świadczenia usług społecznych.

Niezbędną przesłanką skutecznego uczestnictwa w procesie kształtowania warunków brzegowych świadczenia usług społecznych przez organizacje pozarządowe jest wysoki stopień federalizacji. Ponad 80% wszystkich placówek i usług socjalnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe znajduje się w rękach organizacji członkowskich Caritas, Czerwonego Krzyża, Diakonii, Dobroczynności Robotniczej lub Parytetowego Związku Socjalnego.[129] Wymienione tu federacje, tworzą, wraz z Centralną Placówką Dobroczynną Żydów w Niemczech, Federalną Wspólnotę Roboczą Niezależnej Pomocy Społecznej (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, BAGFW). Analogiczne struktury, noszące nazwę „Wspólnota Robocza" lub „Liga", działają również na poziomie poszczególnych krajów związkowych oraz powiatów ziemskich/grodzkich. Wysoki stopień federalizacji, a nawet „meta-federalizacji" (wspólnoty robocze/ligi), umożliwia organizacjom pozarządowym prowadzenie lobbingu, na wszystkich istotnych poziomach administracji publicznej.

Korporacjonistyczne akcenty w ramach niemieckiego modelu społecznego nie wyczerpują się jednak w obrębie skoordynowanych działań lobbingowych III sektora. W zakresie zinstytucjonalizowanej współpracy intersektoralnej należy przede wszystkim wskazać na Niemieckie Stowarzyszenie Opieki Publicznej i Prywatnej (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V., DV).[130] DV założone zostało w 1880 r. jako „Niemieckie Stowarzyszenie Opieki nad Ubogimi i Dobroczynności". Członkami DV (łącznie około 2400) są przede wszystkim osoby prawne; ze strony publicznej: Republika Federalna Niemiec, poszczególne kraje związkowe,

---

128 Kramer, D.: Trzeci sektor w Niemczech, Warszawa 2007, str. 18

129 Źródło: niepublikowana statystyka Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (branżowa instytucja obowiązkowych ubezpieczeń „wypadkowych") za rok 2009

130 W kwestii funkcjonowania i roli DV por. Löher, M.: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. [Niemieckie Stowarzyszenie Opieki Publicznej i Prywatnej], Baden-Baden 2007, str. 193n, homepage DV: www.deutscher-verein.de dnia 12.04.2010 r.; por. także: Kramer, D.: Trzeci sektor w Niemczech, Warszawa 2007, str. 18n

powiaty ziemskie i grodzkie oraz inne miasta i gminy, przy czym członkostwo podmiotów komunalnych realizowane jest z reguły przez ich zrzeszenia. Ze strony pozarządowej członkami DV są wymienione wyżej federacje socjalnych organizacji pozarządowych, ale także federacje „branżowe", np. organizacji osób niepełnosprawnych, organizacje wyspecjalizowane w danej dziedzinie, zrzeszenia samopomocowe etc. Wśród członków DV można ponadto znaleźć placówki naukowe i badawcze oraz szkoleniowe, a także osoby fizyczne (osobistości i eksperci z zakresu polityki społecznej, pracy socjalnej i usług społecznych, adswokaci i sędziowie). DV zatrudnia ok. 80 pracowników etatowych – specjalistów z różnych dziedzin pracy socjalnej, usług społecznych, prawa i administracji socjalnej. Praca DV finansowana jest w pierwszym rzędzie ze środków Federalnego Ministerstwa Rodziny, Seniorów Kobiet i Młodzieży oraz poszczególnych krajów związkowych, a także ze składek członkowskich oraz wpływów z publikacji i imprez szkoleniowych.

DV postrzega swoją rolę jako forum współpracy między publicznymi i pozarządowymi instytucjami i organizacjami pracy socjalnej i świadczenia usług społecznych. Służy ono jako platforma koordynacji i wymiany informacji w zakresie rozwoju pomocy społecznej, pomocy dla młodzieży oraz usług opieki zdrowotnej. W ramach prac DV dyskutowane są na przykład nowatorskie, często kontrowersyjne idee i możliwości ich praktycznej realizacji.

Do głównych zadań Niemieckiego Stowarzyszenia Opieki Publicznej i Prywatnej należą:

- kreowanie impulsów rozwoju i wywieranie wpływu na politykę społeczną
- wypracowywanie rekomendacji dotyczących praktyki pracy socjalnej i usług społecznych
- formułowanie opinii prawnych w zakresie prawa socjalnego
- prowadzenie i wspieranie wymiany informacji i doświadczeń w ww. dziedzinach
- dokształcanie i kształcenie ustawiczne personelu kierowniczego i innych pracowników sfery socjalnej
- wspieranie rozwoju dziedzin nauki związanych z pracą socjalną
- obserwacja i ocena rozwoju pracy socjalnej w innych państwach, wspieranie współpracy międzynarodowej (komisja międzynarodowa DV pełni funkcję niemieckiego komitetu ICSW[131])
- wydawanie książek i czasopism.

[131] International Council on Social Welfare

W 2010 roku DV rozpoczęło prace nad systemem „Kooperatywnego zarządzania jakością przez podmioty finansujące i wykonujące świadczenia w ramach socjalnych systemów pomocowych”.[132] Odzwierciedla to fakt, że dialog sektorów publicznego i pozarządowego w zakresie świadczenia usług społecznych osiągnął w Niemczech etap daleko posuniętej formalizacji, a zarazem dalszego pogłębienia partnerskich relacji łączących instytucje publiczne i organizacje pozarządowe w interesie jednostek i grup defaworyzowanych. W tym kontekście wskazać należy na pozytywną rolę zinstytucjonalizowanych platform współpracy intersektoralnej, w ramach których możliwa jest usystematyzowana dyskusja i – w razie potrzeby – wykorzystanie jej rezultatów do przeprowadzania zmian i modyfikacji o charakterze systemowym.

„Doświadczenie, wiedza i odpowiedzialność społeczna jego (DV) członków, wywodzących się z różnych tradycji filozoficznych, politycznych i gospodarczych, ułatwia krystalizację wielorakich sił, aktywnych w pracy społecznej. (...) Rekomendacje tego Stowarzyszenia w takich dziedzinach jak stosowanie ustawodawstwa społecznego wywierają istotne skutki w praktyce”.[133]

[132] Por. Kuhn-Friedrich, A. (redakcja): Eckpunkte des Deutschen Vereins für ein kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern in sozialen Hilfesystemen [Propozycje Niemieckiego Stowarzyszenia w kwestii kooperatywnego zarządzania jakością przez podmioty finansujące i wykonujące świadczenia w ramach socjalnych systemów pomocowych], Berlin 2010

[133] Kramer, D.: Trzeci sektor w Niemczech, Warszawa 2007, str. 19

9. Współpraca wspólnych struktur administracji socjalnej i administracji pracy („ARGE", „Jobcenter") z organizacjami pozarządowymi przy świadczeniu usług na rzecz osób bezrobotnych[134]

Tzw. „Jobcenter", do 2010 roku: „ARGE" (= Wspólnota Robocza) są instytucjami działającymi w Niemczech na szczeblu powiatu ziemskiego lub grodzkiego, których zasadniczym zadaniem jest realizacja świadczeń zarówno pieniężnych jak i niepieniężnych na rzecz uprawnionych z Księgi II kodeksu socjalnego (SGB II): podstawowe zabezpieczenie osób poszukujących pracy. Deklarowanym celem jest umożliwienie określonej grupie osób bezrobotnych integracji na rynku pracy lub uruchomienia własnej działalności gospodarczej. Odpowiednie świadczenie pieniężne nosi nazwę zasiłku dla bezrobotnych II [Arbeitslosengeld II, ALG II] i zwane jest popularnie „Hartz IV".[135] Właściwe dla tej grupy docelowej były wcześniej agencje pracy (w przypadku pobierania świadczenia o nazwie pomoc dla bezrobotnych) lub urzędy socjalne jednostek samorządu terytorialnego (w przypadku pobierania zasiłku z pomocy społecznej); w przypadku pobierania zasiłku z pomocy społecznej uzupełniająco w stosunku do pomocy dla bezrobotnych właściwe były równolegle obie te instytucje. Wzrost liczebności tej ostatniej grupy docelowej stał się jedną z przesłanek do wprowadzenia reformy ww. świadczeń i tym samym powołania nowego typu instytucji.

Obok ww. świadczeń pieniężnych, w ramach właściwości „Jobcenter" zajmują się one realizacją świadczeń niepieniężnych (usług społecznych). Są to przedsięwzięcia integracyjne, np. stwarzanie możliwości pracy za symbolicznym wynagrodzeniem w organizacjach pożytku publicznego bez utraty prawa do świadczeń, szkolenia, poradnictwo oddłużeniowe, poradnictwo dla osób uzależnionych. Tego typu świadczenia przysługują, poza podstawową grupą docelową, również osobom pobierającym (podstawowy) zasiłek dla bezrobotnych I, o ile pobierają oni uzupełniająco zasiłek dla bezrobotnych II. Zgodnie z zasadą subsydiarności, „Jobcenter" zlecają realizację świadczeń niepieniężnych organizacjom pozarządowym a także podmiotom o charakterze komercyjnym.

W celu optymalizacji spektrum świadczonych usług, „Jobcenter" często tworzą oddzielne jednostki organizacyjne dla określonych podgrup grupy docelowej (młodzież do 25 roku życia, osoby w wieku 50+, osoby niepełnosprawne, osoby prowadzące działalność gospodarczą). Inne jednostki organizacyjne zajmują się z kolei współpracą z pracodawcami oraz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi na zlecenie „Jobcenter" usługi szkoleniowe i doradcze.

---

134 Por. Peters, K.: Arbeitsgemeinschaften [Wspólnoty robocze], Baden-Baden 2007, str. 52n; por. www.sgb2.info dnia 26.06.2011 r.;por. www.de.wikipedia.org/wiki/Jobcenter dnia 26.06.2011 r.

135 Od nazwiska jednego z reformatorów systemu zabezpieczenia społecznego, Petera Hartza, b. członka zarządu koncernu Volkswagen ds. pracowniczych („IV reforma Hartza")

Obecnie działają w Niemczech 437 „Jobcenter" w trzech różnych formach organizacyjnych:

- Zdecydowana ich większość (346) funkcjonuje jako wspólne placówki lokalnej agencji pracy (administracja federalna) i jednostki samorządu terytorialnego (jst) – powiatu ziemskiego lub grodzkiego. Jest to też podstawowa forma organizacyjna przewidziana przez ustawodawcę. W ramach wspólnej placówki Federalna Agencja Pracy odpowiada za finansowanie świadczeń ze środków federalnych, takich, jak wypłata zasiłku dla bezrobotnych II oraz pośrednictwa pracy, w tym także szkoleń. Jst odpowiada za finansowanie świadczeń takich, jak pokrywanie kosztów mieszkania, doradztwo oddłużeniowe, doradztwo dla osób uzależnionych, koszty opieki nad dziećmi. Pracownicy oraz urzędnicy służby cywilnej pracujący w „Jobcenter" opisanego wyżej typu pracują tam na podstawie skierowania, ich pracodawcami względnie przełożonymi osobami prawnymi prawa publicznego pozostają jst lub Federalna Agencja Pracy. W ramach pomocy międzyinstytucjonalnej kierowani do pracy w „Jobcenter" bywają w pojedynczych przypadkach pracownicy dawnych przedsiębiorstw państwowych poczty, telekomunikacji i kolei.
- Takie samo spektrum świadczeń, również finansowanycvh zarówno ze środków Federalnej Agencji Pracy jak i z budżetów samorządowych, oferują „Jobcenter" prowadzone wyłącznie przez jst. Działa ich obecnie w Niemczech 69, a od 1.01.2012 r. przybyć ma 41 nowych.
- W pozostałych przypadkach nie doszło do porozumienia pomiędzy lokalną agencją pracy a jst lub też doszło do rozwiązania zawiązanej już wspólnoty roboczej. Jeżeli realizacja świadczeń jest wprawdzie organizacyjnie rozdzielona, ale odbywa się w tym samym budynku, nazywany on bywa potocznie również „Jobcenter". Zamierzeniem jest, aby od 1.01.2012 r. zlikwidować tą formę współpracy (na rzecz jednej z wyżej wymienionych).

Wprowadzani systemu „Jobcenter" często prowadziło do sytuacji konfliktowych, związanych głównie z faktem, że finansowanie świadczeń odbywa się głównie ze środków federalnych (administracja pracy), a w znacznie mniejszym zakresie ze środków komunalnych. Administracja pracy rości sobie zatem prawo do definiowania zawartości świadczeń i związanych z nimi procesów administracyjnych, co napotyka na opory jednostek samorządu terytorialnego i ich pracowników, przyzwyczajonych do większej swobody w określaniu zakresu świadczeń i sposobu ich realizacji. Ponadto w ramach „Jobcenter" spotykają sią dwie różne kulury administracyjne: federalna, o charakterze hierarchicznym i samorządowa. Integrację utrudniają dodatkowo po części różne systemy wynagradzania, systemy czasu pracy etc. Kolejnym punktem spornym był podział kosztów administracyjnych funkcjonowania „Jobcenter" pomiędzy Federalną Agencję Pracy a jst.

Początkowo Federalna agencja Pracy domagała się udziału jst w kosztach administracyjnych na poziomie co najmniej 12,6%. Ponieważ jst w wielu wypadkach nie były skłonne do zapewnienia tego udziału, jakkolwiek oddawał on w przybliżeniu proporcję pokrywania przez obie strony kosztów świadczeń, z początkiem 2011 roku ustawodawca wprowadził obowiązkowe finansowanie kosztów administracyjnych przez jst w wysokości co najmniej 12,6%. Od kwietnia 2011 r. udział ten podniesiony został do 15,4%, co związane jest z realizowaniem przez „Jobcenter" nowych zadań w zakresie partycypacji społecznej i kształcenia pozaszkolnego dzieci z rodzin odbiorców świadczeń. W ramach kompensacji budżet federalny zwiększył dofinansowanie do zasiłków wypłacanych przez jst na koszty mieszkania.

10. Wnioski końcowe i rekomendacje

Cechami charakterystycznymi systemu świadczenia usług społecznych w Niemczech są federalizm, decentralizacja, subsydiarność, samorządność i zarządzanie kontraktowe. W tym sensie warunki brzegowe w Niemczech niewątpliwie różnią się w dużej mierze od warunków brzegowych panujących w Polsce a także wielu innych państwach europejskich.

W szczególności w ramach niemieckiego systemu świadczenia usług społecznych napotykamy na:

- wysoki stopień autonomii i decentralizacji: szczebel federalny, poza nielicznymi wyjątkami, nie posiada uprawnień o charakterze administracyjnym; administracja socjalna staje się zatem domeną instytucji ubezpieczenia społecznego i krajów związkowych, które z kolei delegują uprawnienia administracyjne na jednostki samorządu terytorialnego; kraje związkowe nie są podporządkowane rządowi federalnemu, dysponując własnym parlamentem i wybranym przezeń rządem, które to organy realizują własne, partykularne koncepcje polityczne; stosunkowo silna autonomia jst w relacjach z rządami krajów związkowych; zarządzanie instytucjami ubezpieczenia społecznego przez gremia wybierane spośród delegatów pracobiorców i pracodawców
- związane z tym występowanie regulacji prawnych na różnych, częściowo uzupełniających się, poziomach
- stosunkowo dużą swobodę jst oraz instytucji ubezpieczeń społecznych w implementacji przepisów prawnych
- znaczny wpływ orzecznictwa sądowego na zakres i stopień dostępności usług społecznych
- konsekwentne stosowanie zasady subsydiarności w relacjach międzysektorowych: usługi społeczne w Niemczech tylko wyjątkowo świadczone są przez jst lub ich agendy; z reguły

są one wykonywane przez organizacje zewnętrzne, przy czym ich faktyczna pozycja w stosunku do administracji jest z powodów historycznych zróżnicowana w poszczególnych zakresach sytemu socjalnego

- istnienie skomplikowanego systemu umów i porozumień pomiędzy podmiotami finansującymi a podmiotami wykonującymi świadczenia
- istotną rolę zrzeszeń zawodowych i samorządu zawodowego w definiowaniu zakresów usług.

Czynnikami stabilizacji tej bardzo zróżnicowanej i (pozornie) mało uporządkowanej struktury świadczenia usług społecznych są m. in.:

- „siła tradycji"
- orzecznictwo
- nadzór prawny i – po części – merytoryczny – federacji i krajów związkowych nad instytucjami ubezpieczeń społecznych i jednostkami samorządu terytorialnego
- gremia działające w otoczeniu administracji socjalnej, prowadzące permanentnie fachowy dyskurs oraz posiadające prawo, a niekiedy obowiązek ustalania standardów
- gremia o charakterze intermediarnym (pośredniczącym), jak zrzeszenia zawodowe, federacje socjalnych organizacji pozarządowych, organizacje samopomocowe
- Niemieckie Stowarzyszenie Opieki Publicznej i Prywatnej, w ramach którego niemal wszyscy liczący się aktorzy systemu zabezpieczenia społecznego kooperują w różnych gremiach, wypracowywując zarówno propozycje ustawodawcze, jak i zalecenia wykonawcze dla administracji i pracy socjalnej.

W świetle powyższych uwag uzasadnione jest postawienie pytania o sens i granice wymiany doświadczeń w tym zakresie pomiędzy Niemcami a Polską. W kontekście założonych celów projektu „Modelowy system na rzecz integracji społecznej" pomocne wydają się być w szczególności:

- przeanalizowanie roli struktur intermediarnych na poziomie centralnym, jak Niemieckie Stowarzyszenie Opieki Publicznej i Prywatnej i implementacja tego modelu w zmodyfikowanej formie
- przeanalizowanie funkcjonowania „Jobcenter": wspólnych jednostek administracyjnych administracji pracy i administracji socjalnych i zlecania przez nie świadczenia usług organizacjom pozarządowym.

Jakkolwiek szczegółowe omówienie funkcjonowania obu tych modeli przekracza ramy niniejszego opracowania, to jednak wydaje się, iż mogłoby stanowić przedmiot oddzielnych ekspertyz.

Istotna byłaby również próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy i na ile istniejące już w Polsce struktury federacyjne „socjalnych" organizacji pozarządowych, takie, jak Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS mogłyby poszerzyć zakres swojego funkcjonowania w kierunku inicjowania i umacniania struktur intermediarnych na poziomie centralnym służących rozwojowi nowoczesnych usług społecznych zmierzających do podniesienia dobrostanu grup docelowych dotkniętych lub zagrożonych marginalizacją i społecznym wykluczeniem.

Bibliografia

Articus, S.: Kreisfreie Städte [Powiaty grodzkie], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej] Baden-Baden 2007

Badelt, C.: Zielsetzungen und Inhalte des „Handbuchs der Nonprofit Organisation“ [Cele i treści „Podręcznika organizacji non-profit”]. W: Badelt, C. (wyd.), Handbuch der Nonprofit Organisation [Podręcznik organizacji non-profit] Stuttgart 1997

Ballhausen, W.: Freie Wohlfahrtspflege [Niezależna dobroczynność] w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Leksykon specjalistyczny pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Balon, K.: Gospodarka społeczna w Niemczech - wybrane aspekty (w cyklu Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych: Ekonomia społeczna - teksty 2006), Warszawa 2006 http://wiadomosci.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Raport_Otwarcia/Balon_GospSpol_Niemcy.pdf dnia 12.04.2010 r.

Balon, K., Hesse, W.: Standaryzacja a system świadczenia usług pomocy społecznej w Niemczech, ekspertyza nie publikowana, Salzgitter/Berlin 2010

Bauckhage, F.: Arbeitsverwaltung [Administracja pracy], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Bieritz-Harder, R.: Leistungserbringer in der sozialen Arbeit [Wykonawcy świadczeń w ramach pracy socjalnej], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Blessing, Karlheinz: Die Zukunft des Sozialstaates. Grundlagen und Vorschläge für eine lokale Sozialpolitik [Przyszłość państwa socjalnego. Podstawy i propozycje lokalnej polityki społecznej], Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung Bd. 98, Opladen 1987

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. [Federalna Wspólnota Robocza Socjalnych Organizacji Pozarządowych]: Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Gesamtstatistik 2008, Stand 1. Januar 2008 [Placówki i usługi socjalnych organizacji pozarządowych. Statystyka łączna 2008, stan na dzień 1 stycznia 2008 r.], Berlin 2009

Fahlbusch, J. I.: Sozialhilfe [Pomoc społeczna], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Faltermeier, J., Wiesner, R.: Jugendhilfe [Pomoc dla młodzieży], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Friedrich, U.: Landkreise [Powiaty ziemskie], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Haller, S.: Jugendamt [Urząd ds. młodzieży], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Leksykon specjalistyczny pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Hartmann, J.: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext [System polityczny Republiki Federalnej Niemiec w kontekście], Wiesbaden 2004

Jordan, E.: Jugendhilfe [Pomoc dla młodzieży], w: Kreft, D., Mielenz, I. (wyd.): Wörterbuch Soziale Arbeit [Słownik pracy socjalnej], Weinheim/Basel 1996

Kramer, D.: Trzeci sektor w Niemczech, Trzeci Sektor 10/2007, Warszawa 2007

Kuhn-Friedrich, A. (red.): Eckpunkte des Deutschen Vereins für ein kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern in sozialen Hilfesystemen [Propozycje Niemieckiego Stowarzyszenia w kwestii kooperatywnego zarządzania jakością przez podmioty finansujące i wykonujące świadczenia w ramach socjalnych systemów pomocowych], Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V., 5/2010, Berlin 2010

Löher, M.: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. [Niemieckie Stowarzyszenie Opieki Publicznej i Prywatnej]; w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Leksykon specjalistyczny pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Lübking, U.: Gemeinde [Gmina], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Marschall, S.: Das politische System Deutschlands [System polityczny Niemiec], Konstanz 2007

Nell-Breuning, Oswald von: Wie sozial ist die Kirche? Leistung und Versagen der katholischen Soziallehre. [Na ile socjalny jest kościół? Osiągnięcia i porażki katolickiej nauki społecznej], Schriften der Katholischen Akademie in Bayern, Düsseldorf 1972

Peters, K.: Arbeitsgemeinschaften [Wspólnoty robocze],], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Peters, K.: Träger der Sozialhilfe [Podmioty prowadzące pomocy społecznej], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Pius XI, Papież: Quadragesimo anno, Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i udoskonaleniu go według normy prawa Ewangelii, Rzym 1931

Sachße, C., Tennstedt, F.: Die Bundesrepublik – Staat und Gesellschaft. Eine Einführung für soziale Berufe [Republika Federalna – państwo i społeczeństwo. Wprowadzenie dla profesji socjalnych], Weinheim/München 2005

Sunder, E.: Soziale Dienstleistung [Usługa społeczna], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Trenk-Hinterberger, P.: Sozialhilfe [Pomoc społeczna], w: Kreft, D., Mielenz, I. (wyd.): Wörterbuch Soziale Arbeit [Słownik pracy socjalnej], Weinheim/Basel 1996

Weyrich, K.-H.: Soziale Dienste [Służby społeczne], w: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (wyd.): Fachlexikon der sozialen Arbeit [Specjalistyczny leksykon pracy socjalnej], Baden-Baden 2007

Wienand, M.: System socjalny i praca socjalna w Republice Federalnej Niemiec, Frankfurt/Main 1999