

# BEZROBOCIE

## → co robić

### Bezrobocie – co robić?

### Rola organizacji pozarządowych na rynku usług pracy

POLSKO-AMERYKAŃSKA  
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN  
FREEDOM FOUNDATION



**Program:**

Polsko-Amerykańskiej  
Fundacji Wolności  
[www.pafw.pl](http://www.pafw.pl)

**Realizator programu:**

Fundacja Inicjatyw  
Społeczno-Ekonomicznych  
[www.fise.org.pl](http://www.fise.org.pl)



# BEZROBOCIE

Warszawa, luty 2006

Nakład 2000 egzemplarzy

Projekt graficzny Frycz | Wicha

Skład graficzny Mirosław Piekutowski

ISBN 83-85928-00-6

Zespół redakcyjny w składzie: Michał Boni, Ilona Gosk, Bartłomiej Piotrowski,  
Joanna Tyrowicz, Jan Jakub Wygnański

Wszystkie prawa zastrzeżone

Przedruk i reprodukcja w jakiegokolwiek postaci całości lub części publikacji bez pisemnej  
zgody Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych są zabronione

**Bezrobocie – co robić?**

**Rola organizacji  
pozarządowych na rynku usług  
pracy**

Opracowanie, które Państwo otrzymujecie do rąk, ma specjalny charakter. Podsumowuje kilkuletni już program „Bezrobocie – co zrobić?” pilotowany przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności, a w ostatniej edycji realizowany przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych. W programie tym, skupionym na wypracowywaniu efektywnych narzędzi wspomagających wychodzenie z bezrobocia, szczególnie w grupach wysokiego ryzyka, przechodziliśmy od adaptacji do polskich warunków metod outplacementu w kierunku wspomagania rozwoju sieci profesjonalnych usług zatrudnieniowych o charakterze outplacementowym i wsparcia dla organizacji pozarządowych (NGO) realizujących takie projekty. A ostatecznie, dokonana została pogłębiona analiza oraz diagnoza roli NGO jako aktorów polityki zatrudnienia, ale też i dostawców usług rynku pracy.

To pozwala na *refleksję dotyczącą warunków usprawnienia polskiego rynku pracy* tak, by służyło to szybko adaptującemu się do potrzeb bezrobotnych dostarczaniu usług o wysokiej jakości, dając im szansę przejścia ze stanu bezrobocia do uzyskania zatrudnienia, a zarazem często do wyjścia poza krąg zagrożenia wykluczeniem społecznym.

Przedstawione w skróconej wersji raporty oraz zawarte na płycie wyniki badań prowadzą do kilku istotnych wniosków. Generalnie, aby sprostać wyzwaniom polskiego rynku pracy, niezbędne jest stworzenie klimatu i warunków dla realnej *współpracy wielu partnerów* działających wspólnie na rzecz diagnoz, opracowywania projektów, ich realizacji oraz oceny. W tych projektach warto szczególnie w odniesieniu do grup wysokiego ryzyka stosować *narzędzia polityki społecznej, polityki zatrudnienia oraz Aktywnej Polityki Rynku Pracy – używając ich razem, pakietowo*.

To stanie się możliwe, gdy administracja publiczna na większą skalę będzie otwarta nie tylko na ideową kooperację, ale i praktyczne dzielenie się odpowiedzialnością i zadaniami (kontraktowanie u podmiotów pozapublicznych) przy realizacji celów społecznych i zatrudnieniowych.

*Efektywność tych zmian i działań będzie tym większa, im sensowniej wykorzystamy doświadczenie i potencjał organizacji pozarządowych w sferze budowy i rozwoju kapitału więzi społecznych oraz kapitału innowacyjnego. Pokazując w raporcie siły i słabości NGO działających w obszarze rynku pracy, pokazując dobre wzory i przykłady, pokazując niezbędność zmiany, czy wręcz reformy sposobu dostarczania usług zatrudnieniowych – liczymy, iż będzie to źródłem nie tylko debaty w gronie interesariuszy polityk rynku pracy na różnych szczeblach, ale także wypracowania nowego trybu działań i współpracy.*

Michał Boni

Ilona Gosk

Jan Herbst

Radostaw Jasiński

Bartłomiej Piotrowski

Maria Rogaczewska

Joanna Tyrowicz

Jan Jakub Wygnański



## Spis treści

➤ Wprowadzenie .....	7
➤ Grupy ryzyka na polskim rynku pracy .....	10
➤ Rynek usług zatrudnieniowych .....	19
➤ Sektor pozarządowy na rynku usług zatrudnienia w Polsce .....	25
➤ Współpraca organizacji pozarządowych z publicznymi służbami zatrudnienia .....	35
➤ Specyficzne kompetencje organizacji pozarządowych .....	41
➤ Rekomendacje dotyczące środowiska pozarządowego w sferze usług rynku pracy .....	49
➤ Aneks .....	58
➤ Nasi autorzy .....	60



## Wprowadzenie

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności (PAFW) została powołana do życia w roku 1999. Fundacja prowadzi ponad 20 dużych programów koncentrując się na inicjatywach edukacyjnych służących wyrównywaniu szans oraz na pobudzaniu i wspieraniu aktywności obywatelskiej w miejscach wymagających szczególnego wsparcia, takich jak obszary o wysokiej stopie bezrobocia czy tereny wiejskie i małe miasta. Programy Fundacji są kształtowane w wyniku konsultacji i realizowane we współpracy ze specjalistami i organizacjami pozarządowymi. To właśnie doświadczonym i kompetentnym w danej dziedzinie organizacjom pozarządowym PAFW powierza realizację swoich przedsięwzięć. Organizacje te w oparciu o zasady i procedury określone przez Fundację realizują zadania przewidziane w danym programie i przy udziale niezależnych komisji ekspertów przyznają np. dotacje na realizację projektów czy stypendia. Obecnie Fundacja przeznacza rocznie ok. 10 000 000 dolarów na realizację swoich programów, a dotychczasowy bilans efektów to ponad 1600 zrealizowanych lokalnych projektów, blisko 6000 przyznanych stypendiów i dziesiątki innych inicjatyw, takich jak konferencje, szkolenia, analizy, publikacje, itp.

Już w pierwszym roku swej działalności Fundacja postanowiła uruchomić przedsięwzięcie w sferze przeciwdziałania bezrobociu. Mając pełną świadomość, iż jej możliwości są ograniczone, starała się wybrać dla swoich działań taki obszar, w którym jej zaangażowanie mogłoby okazać się najbardziej efektywne. Uznała, iż w sytuacji, w której bezrobocie jest trwałym elementem rzeczywistości, warto wspierać te działania, które przyczyniają się do kształtowania nowoczesnej formuły usług zatrudnieniowych – na przykład poprzez promowanie i praktyczne wdrażanie efektywnych metod i narzędzi oraz współpracy realizujących je partnerów.

Idea ta zmaterializowała się w postaci Programu „Bezrobocie – co robić?”. Program, w swojej zasadniczej części realizowany od stycznia 2001 roku, był adresowany do organizacji pozarządowych i miał na celu wydobycie, przetestowanie i upowszechnienie doświadczeń w zakresie tzw. „outplacementu”, jako metody walki z bezrobociem. Program służył praktycznemu sprawdzeniu różnych wariantów zastosowania tej metody i wypracowaniu wzorców możliwych do rozpowszechnienia i zastosowania w różnych lokalnych społecznościach oraz grupach społecznych i zawodowych.

Do udziału w programie swoje projekty zgłosiło aż 160 organizacji, z których wybrano do realizacji 5, skierowanych do: młodzieży, bezrobotnych z terenów wiejskich oraz dwóch grup zawodowych - pielęgniarek i kolejarzy. Realizacja pierwszego (zasadniczego) etapu programu, zakończyła się w październiku 2002 roku i przyniosła nadspodziewanie dobre wyniki. Ważnym osiągnięciem stało się wypracowanie oryginalnej wersji metody outplacementu, dostosowanej do potrzeb zróżnicowanych grup odbiorców oraz możliwości polskich NGO's. Równolegle blisko 50% spośród 1156 uczestników Programu (bezrobotnych lub osób przeznaczonych do zwolnienia) znalazło pracę lub rozpoczęło działalność gospodarczą na własny rachunek, a niemal wszyscy uzyskali nowe kwalifikacje podnoszące ich zatrudnialność (jak wykazały późniejsze badania, większość z nich utrzymała swoje miejsca pracy). Dobre rezultaty programu oraz rosnące zainteresowanie wypracowanym w trakcie programu *know-how*, skłoniło Fundację do podjęcia szeregu działań o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Odbyło się kilkanaście seminariów i konferencji w różnych miastach Polski, opracowano materiały szkoleniowe, przygotowano grupę ok. 100 specjalistów od organizacji i realizacji przedsięwzięć outplacementowych, powstała specjalna strona internetowa ([www.bezrobocie.org.pl](http://www.bezrobocie.org.pl)) umożliwiająca udostępnianie dorobku programu.

W związku z przystąpieniem Polski do UE (maj 2004) i wdrażaniem Narodowego Planu Rozwoju (w zakresie Rozwoju Zasobów Ludzkich) pojawiła się możliwość korzystania z funduszy przewidzianych na realizację przedsięwzięć na rzecz rynku pracy i osób bezrobotnych (w tym dotyczących popularyzacji nowoczesnych metod, takich jak np. outplacement). Fundacja zdecydowała się kontynuować swoje zaangażowanie i wesprzeć organizacje, które zdecydują się na wdrożenie konkretnych działań w oparciu o doświadczenia Programu „Bezrobocie – co robić?” i unijne fundusze.

Trzecia już edycja Programu, realizowana od roku 2004, miała dwa zasadnicze elementy. Po pierwsze – upowszechnianie informacji o metodzie outplacementu, jej modyfikacjach, przykładach wdrożeń, narzędziach wypracowanych w ramach poprzedniej edycji Programu. Służyły temu kolejne seminaria, rozbudowa doradczego serwisu internetowego oraz wyszkolenie w programie tzw. Akademii Outplacementu kolejnych ponad 100 specjalistów. Po drugie – bezpośrednie wsparcie finansowe i doradcze dla organizacji pozarządowych, które decydowałyby się przygotować i wdrożyć lokalne, niekomercyjne projekty outplacementowe w oparciu o zasoby dostępne w ramach funduszy unijnych.



W trakcie projektowania Programu wszystko wskazywało na to, iż pozyskanie tychże funduszy będzie uzależnione od wniesienia przez organizacje wkładu własnego w wysokości 25% wartości projektu. W związku z tym zaplanowaliśmy konkurs grantowy, w ramach którego zainteresowane organizacje mogły ubiegać się o wsparcie, które pozwoliłoby im spełnić powyższy warunek. Ostatecznie, projekty realizowane w tym obszarze uzyskały prawo ubiegania się o pełne dofinansowanie kosztów, co pozwoliło Fundacji ograniczyć swoje zaangażowanie w tym segmencie programu (wsparto ostatecznie 9 projektów) i podjąć kolejne wyzwania.

*Dotychczasowa realizacja programu przyniosła szereg efektów, takich jak: upowszechnienie metody outplacementu, adaptowanie jej do polskich warunków i specyfiki działania polskich NGO; opracowanie nowych wariantów tej metody, które umożliwiają jej zastosowanie do grup nietypowych dla metody w jej klasycznym ujęciu (osoby długotrwale bezrobotne, osoby bezrobotne z grup defaworyzowanych); praktyczne wdrożenie modeli realizacji projektów przy udziale koalicji lokalnych partnerów.*

Pozwoliła ona również **ujawnić braki i niedostatki, które utrudniają i opóźniają budowanie w Polsce nowoczesnego modelu usług zatrudnieniowych, w którym różni partnerzy współpracują dla osiągnięcia wspólnego celu**, jakim jest wzrost zatrudnienia. Inwentaryzacja barier oraz zebranie informacji, które mogłyby być podstawą do planowania i podejmowania działań w kierunku ich przełamywania stała się nowym wyzwaniem dla realizatorów programu. Zdając sobie sprawę ze złożoności problemu, postanowiliśmy skoncentrować nasze działania na tych aspektach, które wiążą się bezpośrednio lub pośrednio determinując udział podmiotów społecznych w szeroko rozumianym obszarze usług dla rynku pracy.

Przedmiotem naszego zainteresowania i badań stały się instytucje aktywne na rynku pracy. Podjęliśmy działania prowadzące do stworzenia swoistej mapy tego typu instytucji, szczególnie uważnie inwentaryzując i badając organizacje pozarządowe zarówno pod kątem ich liczby, lokalizacji, obszaru działania/specjalizacji, ale też ich kompetencji i standardów pracy. Szybko okazało się, że nasze działania są do pewnego stopnia pionierskie. Zebrane wyniki badań i analiz mogą okazać się, jak sądzimy, niezwykle przydatne zarówno w procesie dyskusji nad budowaniem docelowej formuły usług zatrudnieniowych w Polsce, jak i roli, jaką winny w niej pełnić organizacje pozarządowe, a także w procesie rozwoju i profesjonalizacji samych organizacji pozarządowych.



## Grupy ryzyka na polskim rynku pracy

Główne cechy charakteryzujące polskie bezrobocie to (dane z jesieni 2005 roku):

- **Duże zróżnicowanie regionalne.**  
W województwie warmińsko-mazurskim stopa bezrobocia wynosiła – 27,2%, a w województwie małopolskim – 13,6%. W przypadku porównania poszczególnych powiatów różnice mogą być kilkakrotnie większe.
- **Wysoki udział ludzi młodych.**  
Bezrobocie młodych w wieku 19-24 lat wg BAEL wynosi ok. 40%. Ponadto, w końcu września 2005 roku osoby w wieku 25-34 lata stanowiły 27,9% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych, co oznacza, że kłopoty ze startem zawodowym ludzi bardzo młodych przenoszą się na problem utrzymania zatrudnienia przez osoby młode, choć już w starszym wieku (kilka lat po ukończeniu nauki).
- **Dominacja osób o niskim poziomie wykształcenia.**  
W końcu września 2005 roku największa grupa bezrobotnych posiadała wykształcenie zasadnicze zawodowe – 32,3% ogółu zarejestrowanych w urzędach pracy oraz gimnazjalne i niższe – 32,2%.
- **Wysoki udział długotrwale bezrobotnych.**  
W końcu września 2005 roku wśród bezrobotnych dominowały osoby poszukujące pracy powyżej 12 miesięcy – 51,6% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych.
- **Wysoki udział bezrobotnych zamieszkających na wsi.**  
W końcu września 2005 roku było 1 154 000 osób bezrobotnych mieszkających na terenach wiejskich. Stanowili oni 41,8% ogółu bezrobotnych (udział ludności zamieszkałej na wsi w ludności ogółem wynosi ok. 38%). Podane wskaźniki bezrobocia nie uwzględniają istniejącego na wsi bezrobocia ukrytego. Szacuje się, że bezrobocie ukryte na wsi wynosi 800 000 do 1 200 000 osób.
- **Niski udział bezrobotnych posiadających uprawnienia do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych.**

W końcu października 2005 roku tylko co ósmy bezrobotny otrzymywał zasiłek.

Urzędy pracy nie dysponują aktualnie wieloma ofertami pracy – w listopadzie 2005 roku miały do dyspozycji 60 700 ofert pracy, w tym 20 300 (33,4%) dotyczyło pracy subsydiowanej (m.in. z Funduszu Pracy, PFRON).

Sytuacja na rynku pracy jest najmniej korzystna dla osób o niższych kwalifikacjach, a także dla osób młodych (wchodzących na rynek pracy) oraz starszych, w wieku niemobilnym (osoby powyżej 45 roku życia). Lepszą sytuację wyjściową mają osoby bardziej wykształcone, w wieku 25-44 lata. Osoby o niskich kwalifikacjach, a także starsze cierpią na trwałe bezrobocie. W grupie osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym wskaźnik bezrobocia w I kwartale 2005 roku utrzymywał się na poziomie 29,4%, a w grupie z wykształceniem zasadniczym zawodowym – 23,4%.

W ramach prowadzonego przez FISE projektu „Bezrobocie co – robić?” opracowane zostały raporty przedstawiające sytuację grup defaworyzowanych na rynku pracy. Oficjalne definicje ustawowe zaliczają do bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji: osoby do 25. roku życia, bezrobotnych długotrwale, osoby powyżej 50. roku życia, bez kwalifikacji zawodowych, samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 7. roku życia oraz niepełnosprawnych.

Raporty programu „Bezrobocie – co robić?” dotyczą zdecydowanie większej i bardziej dokładnie określonej grupy osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji (nie tylko na rynku pracy) i pokrywają w zasadzie wszystkie główne grupy w szczególny sposób zagrożone. Wyróżnić przy tym można dwie podstawowe kategorie omawianych grup wysokiego ryzyka. Pierwszą z nich stanowią **grupy liczne o znaczącym wpływie na generalną sytuację na rynku pracy**, takie jak młodzież, kobiety, czy osoby po 50. roku życia. Drugą stanowią **grupy niewielkie ilościowo, których stosunkowo mała liczebność nie wpływa w sposób istotny na całościową sytuację rynku pracy, ale których szczególnie trudna sytuacja powoduje konieczność poświęcenia im równie dużej uwagi**.

Przedstawiając, z konieczności w skrótovej formie, sytuacje poszczególnych grup (dokładniejsze informacje czytelnik znajdzie w raportach na załączonej płycie CD-ROM) pragniemy skoncentrować się na tej drugiej kategorii – grupach stosunkowo nielicznych, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. O ile bowiem te pierwsze (liczebnie ważkie) były i są aktualnie przedmiotem wielu

badań i publikacji oraz raportów, to w odniesieniu do grup z drugiej kategorii powstałe w ramach projektu opracowania mają, istotnie, walor „pionierski”.

Pierwszą z omawianych „wielkich” grup defaworyzowanych na polskim rynku pracy są **kobiety**. Stopa bezrobocia kobiet stale utrzymuje się na wyższym poziomie niż stopa bezrobocia mężczyzn. Kobiety, w liczbie 1 477 400, stanowiły w końcu listopada 2005 roku – 54,3% ogółu bezrobotnych. Szczególnie wysokie jest bezrobocie długookresowe kobiet wynoszące 54,3% bezrobotnych kobiet (w II kwartale 2005) w porównaniu z 52,1% bezrobotnych mężczyzn. Jednak *tym, co najbardziej odróżnia sytuację kobiet na rynku pracy w stosunku do mężczyzn – jest ich mniejsze uczestnictwo w pracy zawodowej*. Stopa ich aktywności zawodowej jest niższa niż mężczyzn (różnica wynosiła 14,5%-16,0%) oraz niższa jest stopa zatrudnienia (różnica 12,6%-15,9%). Ważną różnicą, pokazującą dyskryminację kobiet na rynku pracy, są ich niższe zarobki. W latach 1996-2002 kobieta przeciętnie zarabiała o 20,8%-16,9% mniej niż mężczyzna. Istotnym elementem określającym specyficzną sytuację kobiet na rynku pracy są ich zachowania związane z macierzyństwem – kobiety nie tylko zaprzestają pracy w okresie macierzyństwa i tuż po nim (co jest oczywiste i zgodne ze społecznymi uwarunkowaniami i oczekiwaniami), ale też starają się potem wrócić na rynek pracy. Ten powrót jednak jest utrudniony – w grupach wieku 25-29 lat udział bezrobotnych kobiet wśród ogółu kobiet jest o ponad 60% wyższy od analogicznego udziału mężczyzn. Zatem *bezrobocie kobiet pojawia się w części jako następstwo przerwania pracy zawodowej*. Dalsze bezskuteczne poszukiwanie pracy powoduje ponowną ich dezaktywizację.

Przerwa powodowana macierzyństwem, to nie jedyna przyczyna faktu, iż kobietom trudniej konkurować na rynku pracy. Dzieje się tak dlatego, że pracodawcy oceniają pracę kobiet jako niosącą za sobą wyższe koszty. Obawiają się komplikacji wynikających ze szczególnych uprawnień kobiet, przekładających się na dodatkowe koszty firm. Stąd, gdy pracodawcy mają do dyspozycji równorzędnych kandydatów – mężczyzn, wybierają mężczyzn. Problem ten dotyczy szczególnie kobiet w wieku, w którym mogą być pochłonięte opieką nad dziećmi.

**Młodzież** – stopa bezrobocia w grupie osób 15-24 lata, które nie uczą się w szkole dziennej wzrosła w latach 1998 – 2004 o 13 punktów procentowych, z 29% do 42% (dane GUS 2005 na podstawie BAEL). W pierwszym kwartale 2005 roku bezrobocie młodzieży do 24. roku życia wyniosło 41,2% (dane GUS 2005), zaś wśród ogółu bezrobotnych zarejestrowanych przez urzędy pracy ta grupa wiekowa stanowiła 24,3%). Problemu bezrobocia wśród młodzieży

nie odzwierciedlają przy tym wystarczająco pokazane powyżej statystyki. Młodzi ludzie, szczególnie absolwenci, jeśli nie posiadają prawa do zasiłku mają niską motywację do rejestrowania się w urzędach pracy. Młodzi zawsze niechętnie poddają się wszelkim rygorom, w tym też rygorom związanym z przestrzeganiem biurokratycznych wymogów i procedur urzędów pracy. Oferta usług proponowana przez PUP-y obejmująca korzystanie z instrumentów rynku pracy, takich jak: staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, szkolenia – dla wielu młodych nie jest wystarczającym powodem do zgłoszenia się do urzędu i rejestracji. Trzeba tutaj zdecydowanie podkreślić, że bezrobocie młodzieży nie jest jedynie problemem braku pracy, ale jest także poważnym problemem braku możliwości prawidłowego funkcjonowania społecznego, także aktywności w życiu społeczności lokalnej.

Należy pamiętać, że *populacja młodzieży jest wewnętrznie zróżnicowana i istnieje wśród niej grupa osób (zwłaszcza o niepełnym wykształceniu zawodowym), nie posiadających ani umiejętności pożądanych przez pracodawców, ani odpowiedniego przygotowania do samodzielnego poszukiwania pracy.* Bezrobocie w tej grupie ma charakter strukturalny i w odróżnieniu od pozostałych grup młodzieży nie zmniejsza się po przekroczeniu 25. roku życia.

Kolejną „wielką” grupą osób wyraźnie znajdujących się w relatywnie trudniejszej sytuacji na rynku pracy stanowią bezrobotni **mieszkańcy obszarów wiejskich**. Liczba mieszkańców tych obszarów w Polsce wynosi obecnie około 14 000 000. Co prawda odsetek osób pracujących w rolnictwie zmniejszył się z 27% w roku 1990 do 18% w 2003, nadal jednak jest to bardzo istotna część społeczeństwa polskiego. Szacuje się, że bezrobocie na obszarach wiejskich wynosi około 1 341 000. *Obok bezrobocia zjawiskiem charakterystycznym dla polskiej wsi jest tzw. bezrobocie ukryte w rolnictwie.* Szacunki ekspertów mówią, że ok. 900 000 osób będących członkami rodzin użytkujących gospodarstwo rolne jest z ekonomicznego punktu widzenia osobami zbędnymi. Szczególną kategorię wśród bezrobotnych stanowią byli pracownicy PGR i ich rodzin. W latach 1989 – 2000 liczba zatrudnionych w byłych PGR spadała z 450 000 do około 120 000. Powodem były procesy związane ze zmianami własnościowymi.

*Poziom wykształcenia ludności wiejskiej jest zdecydowanie niższy niż ludności terenów miejskich – 43% mieszkańców wsi ma zaledwie podstawowe wykształcenie (w miastach 24%), a wykształcenie wyższe zaledwie 4,3%, gdy w miastach 13,7% – pokazuje to istniejącą barierę zatrudnieniową jaką mają, w porównaniu do mieszkańców miast, zamieszkali na terenach wiejskich.*

Dostępne w Polsce statystyki publiczne nie wydzielają **grupy wiekowej powyżej 50 lat**, stąd operujemy danymi najbardziej zbliżonymi, to jest dla grupy wiekowej 55 lat i więcej. Bezrobocie w tej grupie wiekowej nie wydaje się statystycznie poważnym problemem. Pod koniec 2004 roku w grupie wiekowej powyżej 55 lat stopa bezrobocia wynosiła zaledwie 4%, dla porównania w grupie wiekowej do 24 lat wynosiła ona 24,3%, a w grupie 45-54 lata 22,8%. Dane te, jakkolwiek oczywiście prawdziwe, nie oddają jednak rzeczywistej sytuacji wielu osób starszych, głównie dlatego, że zgodnie z przepisami prawa, nie traktuje się jako bezrobotnych osób, które nie mając pracy wybrały świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, renty lub wcześniejsze emerytury. Tym samym **znacznie bardziej realny obraz sytuacji daje analiza wskaźników dotyczących aktywności zawodowej osób powyżej 55. roku życia. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 55-64 lata w Polsce należy do najniższych w Europie i wynosi ok. 26%**. Przeciętny rzeczywisty wiek emerytalny w Polsce jest najniższy wśród krajów członkowskich UE i w przypadku kobiet wynosi 56 lat, a w przypadku mężczyzn 58,7 lat. Tylko co czwarty z pracujących mężczyzna i blisko co ósma z kobiet przechodzi na emeryturę w wieku ustawowym. Problemy niskiej aktywności zawodowej osób starszych i ich dyskryminacji na rynku pracy w Polsce będą się nasilały w związku z postępującym starzeniem się polskiego społeczeństwa.

Narodowy Spis Powszechny przeprowadzony w 2002 roku szacuje liczbę **osób niepełnosprawnych** w Polsce na 5 456 700, co stanowi 14,3% mieszkańców. Według badań GUS – 2 500 000 niepełnosprawnych jest w wieku produkcyjnym. Tymczasem *ponad 80% osób niepełnosprawnych w Polsce funkcjonuje poza rynkiem pracy (w krajach UE wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wynosi średnio 40-50%)*. Bariery w zatrudnianiu niepełnosprawnych, z punktu widzenia pracodawców, to postrzeganie niepełnosprawnych jako niewydajnych pracowników, przysparzających kłopotów, niekonkurencyjnych w stosunku do osób sprawnych. Przeszkodą w zatrudnieniu są też trudności, na jakie napotykają pracodawcy na drodze do uzyskania dofinansowania do tworzonego miejsca pracy; mała elastyczność form tego dofinansowania versus rodzaj niepełnosprawności pracownika; brak wzorców i promocji zatrudniania niepełnosprawnych. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w większości przypadków zatrudnienie osób niepełnosprawnych miało charakter zatrudnienia chronionego w zakładach pracy chronionej (200 000 w I półroczu 2004 roku w drugim półroczu spadek do około 190 000 osób). Zatrudnienie to jest finansowane poprzez system subwencji dla podmiotów o statusie zakładu chronionego oraz poprzez stosowanie ulg podatkowych wobec tych zakładów. Od stycznia 2004 roku nie tylko zakładom pracy chronionej, lecz wszystkim przedsiębior-

com, którzy zatrudniają co najmniej 6% osób niepełnosprawnych, przysługuje prawo dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym. Ta regulacja wpłynęła nieznacznie na zwiększenie się zainteresowania pracodawców z otwartego rynku pracy zatrudnieniem niepełnosprawnych (na początku 2004 roku było to około 2000 – 3000 pracodawców, a w czerwcu 2005 roku – około 4400 pracodawców).

Wśród grup o małej liczebności, ale charakteryzujących się wyjątkowo dużym problemem z uzyskaniem pracy są **osoby opuszczające zakłady karne, osoby chore psychicznie i bezdomni**.

Jednostki penitencjarne opuszcza rocznie ok. 30 000 osób i jest to fala osób obciążonych „piętnem” **pobytu w więzieniu**, która trafia na rynek pracy i ma ogromne trudności ze znalezieniem zatrudnienia. W zakładach karnych przebywa obecnie ponad 82 000 osób. *Głównym kłopotem w znalezieniu pracy dla osób skazanych jest kompleksowość ich problemów*. Skazany jest zawsze obciążony zapisem o karalności, a także w wielu przypadkach nie ma wykształcenia ani przygotowania zawodowego, pozostaje w konflikcie z najbliższymi, nie ma dokąd wracać, obciążony jest nałogami lub łatwo im ulega. Spośród 82 000 osadzonych pracuje jedynie ok. 26%, a więc 21 000, z czego zaledwie 4000 zatrudnionych jest poza murami więziennymi. W chwili obecnej jedyną zachętą dla pracodawców spoza więziennictwa, jest możliwość zapłaty więźniowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy połowy minimalnego wynagrodzenia, które i tak – jak wskazuje wieloletnie doświadczenie – nie jest motywacją wystarczającą. *Ogromną luką w obowiązujących przepisach, jest to, że nie pozwalają one na wykonywanie pracy nieodpłatnej bezpośrednio na rzecz organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, fundacji*.

Jednym z najtrudniejszych przedsięwzięć jest przywrócenie na rynek pracy **osób chorych psychicznie**. W Polsce, od roku 1989 istnieje nowy system prawnych uregulowań, dotyczących kwestii zatrudnienia i rehabilitacji zarówno społecznej, jak i zawodowej wszelkiego typu osób wykluczonych społecznie oraz niepełnosprawnych, w tym także wykluczonych z powodu głębokich zaburzeń psychicznych. *Skuteczność tych rozwiązań jest bardzo ograniczona – stopa bezrobocia wśród osób chorych psychicznie jest ponad dwukrotnie wyższa niż w zbiorowości osób niepełnosprawnych ogółem (wynosi 35%)*. Formami rehabilitacji społeczno-zawodowej obejmuje się w Polsce około 9000 – 10 000 chorujących psychicznie, czyli mniej niż 10% z grupy 120 000 osób cierpiących na schizofrenię i inne poważne zaburzenia psychotyczne. Liczba osób chorych psychicznie, które nie są objęte żadną formą pomocy wynosi około 400 000. Z problemem

zatrudniania osób niepełnosprawnych psychicznie nie poradziły sobie zakłady pracy chronionej (ZPCh) pomimo prawnej, pozytywnej dyskryminacji tej kategorii osób. Zgodnie z danymi z raportu PFRON z 2005 roku poziom zatrudnienia osób chorych psychicznie w tych instytucjach wynosi niespełna 7,5% (ok. 11 000 osób), z czego tylko 2,5% należy do znacznego stopnia niepełnosprawności.

Aktywizacja zawodowa osób **bezdomnych** jest kolejnym zagadnieniem wymagającym bardzo kompleksowego podejścia. W Polsce – w związku z brakiem badań – szacuje się, że liczebność osób bezdomnych wynosi w granicach 30-80 000 osób. W związku z problemami definicyjnymi zjawiska bezdomności liczba ta jest jednak niepewna – pojawiały się także szacunki mówiące o 500 000 ludzi bezdomnych. W placówkach dla osób bezdomnych (noclegownie i schroniska) przebywa około 50% populacji osób bezdomnych. Reszta osób przebywa w miejscach niemieszkalnych (dworce, kanały, zsypy, itp.), zamieszkuje tymczasowo, bez meldunku i nie z własnej woli u znajomych lub rodziny, duża część osób przebywa na działkach i w altankach. Organizacje pozarządowe świadczące w Polsce około 80% usług w sferze pomocy bezdomnym szacują, że około 70% – 90% ludzi bezdomnych pozostaje bez pracy. Z badań zrealizowanych w woj. pomorskim w 2001 i 2003 roku wynika, że zdecydowana większość (90,2%) nie ma pracy. Sytuacja osoby bezdomnej jest przy tym zazwyczaj kompilacją wielu problemów. Jest często tak, że brak pracy powoduje bezdomność, a bezdomność może prowadzić do bezrobocia. Jednym z podstawowych i najbardziej dotkliwych problemów towarzyszących bezdomności jest alkoholizm, niektóre organizacje pozarządowe szacują, że około 60% – 80% bezdomnych mężczyzn to alkoholicy.

Defaworyzowaną grupą o małej liczebności, ale specyficznej problematyce są **cudzoziemcy starający się o status uchodźcy oraz mniejszości narodowe**.

**Cudzoziemcy** starający się o status uchodźcy to osoby, które uciekają przed zagrożeniami w kraju rodzinnym i znajdują schronienie na terytorium Polski. Chociaż z założenia przebywają one w Polsce ściśle określony czas (1 rok lub maksymalnie 2 lata), praktyka wskazuje, że często pozostają one znacznie dłużej, na różne sposoby przedłużając legalnie lub nielegalnie swój pobyt. Zgodnie z danymi Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców w 2004 roku liczba takich osób wyniosła ok. 8000 i wzrosła w stosunku do lat poprzednich. Cudzoziemiec, który został uznany za uchodźcę, nabywa szereg praw, w tym prawo do zatrudnienia oraz korzystania ze wszystkich instrumentów przewidzianych w przeciw-



działaniu bezrobociu określonych ustawowo (łącznie z równością ze względu na rasę, pochodzenie, narodowość i wyznanie).

Z tych samych praw korzystają **mniejszości narodowe**. W odniesieniu do sytuacji obydwu grup – realizowane obecnie formy przeciwdziałania bezrobociu są niewystarczające i często nie uwzględniają ich specyfiki. Przykładem jest środowisko romskie w Polsce, które można uznać za szczególnie zagrożone długotrwałym bezrobociem. Jego głównymi przyczynami są, obok słabego wykształcenia (często analfabetyzmu oraz niedostatecznej znajomości języka polskiego), brak kwalifikacji, bierność w poszukiwaniu pracy oraz niechęć pracodawców do zatrudniania Romów. Liczbę obywateli polskich narodowości romskiej szacuje się w granicach od 20 000 do 50 000 osób. Społeczność romska jest grupą szczególnie narażoną na pozostawanie bez pracy. Według badań przeprowadzonych w 1999 roku przez Stowarzyszenie Romów w Polsce na zlecenie Krajowego Urzędu Pracy, pracowało wówczas zawodowo jedynie 43% respondentów.

Wysokie, sięgające przeszło 17% bezrobocie w Polsce dotyka poszczególnych grup społecznych w bardzo różnym stopniu. Charakterystycznym jest to, że **wykształcenie silnie różnicuje szanse na podjęcie i utrzymanie pracy we wszystkich grupach**. Poszczególne grupy ryzyka różnią się między sobą nie tylko stopą bezrobocia, lecz także jego charakterem. Charakter ten definiowany jest poprzez intensywność przepływów na rynku pracy, co decyduje o tym, czy bezrobocie ma charakter strukturalny czy przejściowy. Przykładowo, jednoznacznie przejściowy charakter ma bezrobocie osób o wykształceniu wyższym. Natomiast **większość małych grup defaworyzowanych cechuje duże zagrożenie strukturalnym niedopasowaniem do potrzeb rynku pracy**.

Różnicowanie charakteru bezrobocia między poszczególnymi grupami na rynku pracy nabiera dużego znaczenia zwłaszcza w kontekście prowadzonych w Polsce Aktywnych Polityk Rynku Pracy (APRP). APRP nastawione są na poprawę sytuacji na rynku pracy, szczególnie grup defaworyzowanych. Ich celem jest zwiększenie szansy na szybkie znalezienie pracy przez osoby, które same nie zdołałyby tego zrobić bez zewnętrznej pomocy. **Polityki te muszą w pierwszym rzędzie być dobrze dopasowane – niejako „na miarę” specyfiki osób, którym mają rzeczywiście pomóc**. Tymczasem przedstawiony powyżej krótki opis sytuacji grup szczególnie defaworyzowanych na rynku pracy łączy, obok rzeczywiście trudnej sytuacji bezrobotnych, jeszcze jeden wspólny problem. Jak pokazuje wiele analiz i badań, **publiczne służby zatrudnienia raczej unikają podejmowania działań ukierunkowanych na grupy o wysokim**

**ryzyku wykluczenia z rynku pracy.** Stanowi to zaprzeczenie idei „dopasowywania” APRP do potrzeb beneficjentów i adresowania konkretnych programów do konkretnych grup ryzyka.

Trzeba również podkreślić, że nie wszyscy bezrobotni z grup defaworyzowanych mają w ogóle szansę na znalezienie zatrudnienia na rynku otwartym. Dlatego do ich reintegracji zawodowej potrzebne jest tworzenie miejsc pracy, które uwzględniałyby specyfikę bezrobotnych, jednocześnie pozwalając na szerokie wykorzystanie ich potencjału.



## Rynek usług zatrudnieniowych

Polski rynek pracy charakteryzują trudności co najmniej dwójakiego rodzaju. Wysokie bezrobocie i bardzo niska stopa zatrudnienia ujawniają problemy strukturalne. Natomiast równocześnie widać skalę zagrożeń związanych z sytuacją grup wysokiego ryzyka: osobami młodymi, starzejącymi się, niepełnosprawnymi, na granicy wykluczenia społecznego, pozycją kobiet, czy mieszkańców obszarów wiejskich, a także innych grup defaworyzowanych scharakteryzowanych powyżej. Tego rodzaju wyzwania wymagają w pewnym sensie podwójnej polityki – *polityki zatrudnienia sprzyjającej tworzeniu miejsc pracy oraz polityki aktywizacji i wsparcia obecności na rynku pracy grup wysokiego ryzyka*.

*Oba te działania potrzebują sprawnego rynku pracy, tzn. takiego, którego reguły oraz funkcjonujące instytucje, ich aktywność oraz kompetencje sprzyjają przepływowi osób ze stanu bierności do pracy, z bezrobocia do zatrudnienia, ze szkół do pierwszej pracy, z jednego miejsca pracy do drugiego, po drodze bardzo często zwiększając potencjał zatrudnieniowy poszczególnych osób i grup. Im większa dynamika tych przepływów, im wyższa jakość oraz skuteczność działań instytucji rynku pracy sprawnie świadczących usługi zatrudnieniowe – tym większe szanse na poprawę sytuacji. Usługi te, co wydaje się kluczowe, powinny być dopasowywane „na miarę”.*

Oczywiście, jakość usług zatrudnieniowych nie wyczerpuje problemu efektywności i kompleksowości niezbędnej w Polsce polityki zatrudnienia. Niemniej jednak jest jej niezbywalnym uzupełnieniem jako kluczowy element Aktywnej Polityki Rynku Pracy (APRP) i różnych jej form.

*Brakuje nam pełnej oceny polskiego rynku pracy pod kątem sprawności i efektywności. Niemniej jednak analiza kilku zjawisk w funkcjonowaniu służb zatrudnienia, pierwsze raporty po wdrażaniu programów europejskich przygotowane w 2005 roku, odśłoniły szereg słabości. Stosunkowo niska jest efektywność realizowanych programów (średnio ok. 43%), choć trochę lepiej wyglądają rezultaty działań szkoleniowych (ok. 48%). Tym, co budzi największe zastrzeżenia, jest duża liczba osób (ok. 25%), które nie kończą programów aktywizacji rezygnując wcześniej, co świadczy m.in. o słabym dopasowywaniu narzędzi i oferty usług zatrudnieniowych do grup ryzyka i ich potrzeb.*

Wydaje się więc, że dopiero ostatnich kilkanaście miesięcy, ze względu na realizację programów UE, zmieniło w części zasady programowania i planowania

działań podejmowanych w ramach APRP. Pojawiły się precyzyjniej określone cele, rezultaty i mierniki realizacji zadań. To instrumenty kluczowe dla wzrostu efektywności polityki prowadzonej przez Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ). Różne formy aktywizacji osób bezrobotnych obejmują od 2 lat nie więcej niż 16% osób bezrobotnych, choć w latach 2001-2003 było ich tylko 6-8%. Jak na skalę wyzwania, nie jest to dużo. *Fundamentalne wątpliwości budzi też i to, czy adresatami oraz realnymi beneficjentami różnorodnych programów są właściwe osoby i grupy, czyli – czy podejmowane działania nie mają charakteru przypadkowego (by tylko szybko wydać pieniądze) i czy ich adresatami nie są osoby, które i tak dają sobie radę na rynku pracy.*

Nie bez znaczenia jest fakt *słabości organizacyjno-instytucjonalnej PSZ*. Model organizacyjny, w jakim funkcjonują nie sprzyja jednorodności polityki z punktu widzenia państwa jako całości, zarazem jednak nie wykorzystuje wszystkich możliwości, jakie mogą wynikać z samorządowego usytuowania powiatowych urzędów pracy (PUP), czy podległości wojewódzkich urzędów pracy (WUP) wobec samorządowych władz regionalnych. **Niski jest poziom umiejętności budowania działań o charakterze partnerskim**, z wykorzystaniem wkładu w politykę rynku pracy różnych podmiotów i organizacji – co w wielu krajach sprzyja tworzeniu lokalnych i regionalnych paktów na rzecz walki z bezrobociem.

Ponadto, *służby zatrudnienia obarczone są wieloma zadaniami administracyjnymi, które nie stanowią kluczowych kompetencji dla ich misji* – np. dbałość o dostęp bezrobotnych do systemu ochrony zdrowia, czy wielość obciążeń biurokratycznych związanych z wydawaniem różnych zaświadczeń (przy niesprawności komunikacyjnej pomiędzy systemem pomocy społecznej a PSZ). Zadania te określone są w ustawodawstwie, gdzie oczywiście mówi się także o pośrednictwie pracy i aktywizacji bezrobotnych. W zestawieniu jednak ze szczupłością kadr służb zatrudnienia, a szczególnie małą liczbą osób nastawionych na świadczenie profesjonalnych usług zatrudnieniowych (doradcy zawodowi: 1 na ok. 7000 bezrobotnych; i pośrednicy pracy: 1 na ok. 2000 bezrobotnych) – te kluczowe zadania i kompetencje spychane są na drugi plan. **Niezawiniona przez same PSZ, ich niewydolność jest jedną z głównych przyczyn niesprawności polskiego rynku pracy.**

Jakie powinny być zatem kierunki działań na rzecz poprawy realizacji kluczowych funkcji PSZ oraz usprawnienia rynku pracy?

Powinno być spełnionych kilka warunków:

- **Długofalowa stabilność finansowania Aktywnej Polityki Rynku Pracy** i możliwość planowania działań w okresach dłuższych, niż jednoroczne budżety, ale i obejmowania programami aktywizacji dużo większej grupy osób (co najmniej 30% populacji bezrobotnych).
- **Nastawienie na poprawę adresowalności działań** tak, by w stosunku do określonych grup, ale i indywidualnych osób stosować narzędzia specjalnie dopasowane do ich problemów i potrzeb (a także sekwencje stosowanych narzędzi i form oddziaływania: od wsparcia psychologicznego, po skuteczne pośrednictwo doprowadzające do względnie stabilnego i trwałego zatrudnienia).
- **Umiejętne programowanie działań powiązane z całościowymi, regionalnymi i lokalnymi diagnozami sytuacji na rynku pracy i problemów integracji społecznej** (sfery tych działań muszą być powiązane) – tak, by przekładało się ono na konkretne plany realizacyjne (wskazujące najlepszych profesjonalnie realizatorów), z uwzględnieniem kryterium efektywności.
- **Tworzenie warunków dla budowania realnych porozumień i paktów społecznych** tak, by przynosiły one korzyści na regionalnym i lokalnych rynkach pracy poprzez wzrost odpowiedzialności partnerów, ale i lepszą wymianę doświadczeń i dobrych praktyk.
- **Otwarte i przemyślane dzielenie się zadaniami i odpowiedzialnością za ich realizację pomiędzy różnymi podmiotami i instytucjami rynku pracy**, co oznacza dostęp do kontraktowania usług zatrudnieniowych dla różnorodnych podmiotów (outsourcing usług zatrudnieniowych tam, gdzie przynosić to może największe korzyści).
- **Wypracowanie nowej roli PSZ** tak, by było jasne, jakiego wyboru dokonano na danym terytorium lub w całym kraju spośród:
  - modelu wyłącznej aktywności PSZ w sferze większości usług zatrudnieniowych,
  - modelu kooperacji pomiędzy PSZ a podmiotami rynkowymi (o charakterze komercyjnym, czy organizacjami pozarządowymi),
  - modelu pełnego urynkowienia usług zatrudnieniowych, co niesie za sobą szereg konsekwencji, jak np. przejrzystość reguł zamawiania tych usług,

dbałość o efekty i unikanie zjawiska „creamingu” (osiąganie wysokiej skuteczności poprzez zajmowanie się grupami „najłatwiejszymi”), czy odpowiedzialność PSZ za wskazywanie kierunków programowych i zamawianie usług zatrudnieniowych oraz nadzór nad efektywnością, czyli pełnienie swojej roli regulatora gry rynkowej na tym obszarze.

Wydaje się, że **jest to droga prowadząca do usprawnienia rynku pracy**. Nowym elementem w tej propozycji jest idea rozszerzenia lub pełnego kontraktowania usług zatrudnieniowych, co wydaje się szczególnie istotne z punktu widzenia poprawienia słabości polskiego modelu aktywizacji bezrobotnych. Oczywiście, dokładnej analizy wymagają obecne przepisy *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, by stwierdzić na ile przeszkadzają one w pełnym otwarciu się na zewnętrzne kontraktowanie usług zatrudnieniowych, na ile zaś lekka ich korekta i odpowiednie wykorzystywanie istniejących ram prawnych mogłoby już obecnie pozwalać na poszerzenie skali kontraktowania usług zatrudnieniowych. W niektórych aspektach tego problemu sprawy są jasne, na przykład – nie ma specjalnej możliwości zamawiania usług pośrednictwa pracy, bo nie są one odpowiednio wyspecyfikowane, nie jest to też osobna pozycja w budżecie działań aktywnych Funduszu Pracy (trudno zatem o kalkulację kosztów i ew. ceny tych usług).

Ale **cztery kwestie mają szczególne znaczenie**.

Po pierwsze, wydaje się, iż *obecny system rejestracji bezrobotnych pozbawiony jest oferty aktywizacyjnej dla osób, które zamierzają się rejestrować*. A w skali roku „wchodzi do bezrobocia” ok. 2 500 000 osób, z czego część, to osoby, które później stosunkowo szybko znajdują pracę. Gdyby *uruchomić na szeroką skalę ofertę usług pośrednika pracy*, jeszcze przed formalnym zarejestrowaniem, to nawet gdyby efekty tych działań były na poziomie tylko ok. 15%-20% osób – przyrływ do bezrobocia byłby mniejszy o prawie pół miliona osób. Ale *zadanie tej skali można wykonać jedynie przy zewnętrznej wobec PSZ aktywności różnych agencji pośrednictwa pracy*, opłacanej głównie od efektywności realizowanego zadania, a nie tylko ilościowego „przerobu osób” (np. 10% wynagrodzenia od razu, ale 90% jako bonus po potwierdzeniu stabilności zatrudnienia w okresie 6 czy 9 – lub nawet 12 miesięcznym).

Po drugie, olbrzymia większość nie tylko bezrobotnych, ale pracowników w Polsce nie ma rozwiniętych umiejętności zarządzania własną karierą zawodową i dopasowywania własnych oczekiwań i kwalifikacji do potrzeb rynku w różnych fazach życia i w kontekście zmieniających się modeli gospodarczych. Tę umie-

jętność trzeba dostarczyć pracownikom i potencjalnym pracownikom. Powinno to być oferowane już w szkole, by łączyć wybór ścieżki edukacji z przyszłym wyborem zawodu (rola Szkolnych Ośrodków Kariery). Gdyby jednak *dla osób bezrobotnych, po np. dwóch miesiącach bycia bezrobotnymi, przygotować specjalne szkolenia poprawiające ich umiejętności w sferze zarządzania własną karierą zawodową* (pisanie życiorysu, rozmowa z pracodawcą, szukanie ogłoszeń o pracy itp.), to może – oprócz niezbędności zwykłych szkoleń – byłoby to wartościowe z punktu widzenia *stymulacji ich „zatrudnialności”*. To bardzo ważny czynnik ograniczania długotrwałości bezrobocia, co pokazały doświadczenia angielskie z lat 90., kiedy takimi metodami zmniejszono stopę bezrobocia długotrwałego z 10,5% do 1,5%. Przedsięwzięcie to wymaga znalezienia formuły prawnej, by zapewnić powszechność uczestnictwa w takich szkoleniach bez zagrożenia, iż zostanie odrzucone jako przymus lub stworzenia formuły bonusowej – by zachęcać bezrobotnych jak najpowszechniej do korzystania z takiej oferty. I znów – *jego realizatorem, jeśli ma być ono naprawdę powszechne, mogą być tylko podmioty zewnętrzne o wysokim poziomie profesjonalizmu, choć wykorzystujące dzisiejsze sale w PUP, przeznaczone do takich treningów* (aczkolwiek same treningi realizowane są stosunkowo rzadko i nie obejmują grup bezrobotnych najbardziej deficytowych w tym zakresie).

Po trzecie, kluczem do efektywności programów aktywizacji jest z jednej strony dopasowanie narzędzi do cech charakterystycznych danej grupy i konkretnych osób. A z drugiej – *pamiętanie, iż niezbywalnym elementem oferowanej usługi musi być, jeśli ma to być w pełnym sensie usługa zatrudnieniowa, jak najskuteczniejsze pośrednictwo pracy*. Dlatego tak ważne jest, by na programy aktywizacji spoglądać nie od strony posegmentowanych narzędzi (tak jak w budżetach Funduszu Pracy: szkolenia, prace interwencyjne, itp.), ale całościowo i z nastawieniem na grupy: kobiety wracające na rynek pracy, mieszkańcy wsi odchodzący z rolnictwa, itp. Takie podejście ułatwi programowanie działań, *dopasowywanie narzędzi do grup ryzyka, kalkulację kosztów, ustawianie celów i mierników osiągania rezultatów, ale też i podkreślanie roli pośrednictwa i doprowadzania do zatrudnienia*. Niewątpliwie też pozwoli PSZ na ocenianie, czy i jacy potencjalni wykonawcy – kontraktorzy usług zatrudnieniowych – *mogą się podjąć takich zadań i realnie mogą takie usługi dostarczyć*.

I czwarta kwestia. *W polskiej sytuacji jest wiele tzw. „trudnych” grup, zmagających się z problemem wejścia na rynek pracy. Wspomaganie psychicznie chorych, osób powracających z więzień, nisko wykształconych mieszkańców wsi, kobiet powracających na rynek pracy po długiej przerwie z niskimi kompetencjami, itp. – wymaga łącznego stosowania instrumentów doradztwa personal-*

nego, szkoleń i pośrednictwa pracy, jak i właśnie różnych sposobów budowania poczucia integracji społecznej. *Taką unikatową kompetencję mają tylko organizacje pozarządowe, obecne już przecież w sferze usług rynku pracy. Czas (bardzo zróżnicowany i uzależniony od różnych czynników), jaki potrzebny jest na aktywizację specjalnych grup, a także umiejętność właściwego podejścia („miękkie” nastawienie na klienta) powodują, iż lepiej z takiej roli wywizować się mogą organizacje, które działają z szerszą misją i nie są skoncentrowane głównie for-profit. Ale też na pewno takich zadań nie mogą podjąć się PSZ. Dlatego kontraktowanie usług zatrudnieniowych w tym obszarze, u organizacji pozarządowych – wydaje się być najbardziej efektywnym posunięciem w ramach APRP, co nie oznacza, iż NGO nie mogą oferować usług zatrudnieniowych dla różnych kategorii bezrobotnych w ogóle – tak jak to się dzieje często obecnie.*

**Dostarczanie bezrobotnym dobrych jakościowo, finansowanych ze środków publicznych usług zatrudnieniowych przez komplementarne wobec PSZ podmioty jest przyszłościowym kierunkiem rozwoju tych usług i narzędziem poprawy sprawności rynku pracy w Polsce.** Czas chyba jednak przejść od rozważań do stworzenia ram dla uruchomienia takich projektów na szerszą skalę. A także do przeprowadzenia pilotażu sprawdzającego wszystkie praktyczne uwarunkowania realizacji takiego kierunku działań.

Jednak już dziś warto wiedzieć, co organizacje pozarządowe mogą wnieść w procesie zmian rynku usług zatrudnienia w Polsce.





## Sektor pozarządowy na rynku usług zatrudnienia w Polsce

W Polsce, udział organizacji pozarządowych w realizacji polityki rynku pracy jest znikomy. Nie oznacza to, że organizacje rynku pracy nie współpracują z publicznymi służbami zatrudnienia (prawie 90% z nich kontaktuje się z powiatowymi urzędami pracy, a 80% czyniło to przy wykorzystaniu środków publicznych). Czynnikiem determinującym stanowisko administracji w tej kwestii jest założenie, że organizacje nie są dość silne, aby traktować je jako równorzędnego partnera administracji. Ta domniemana słabość organizacji pozarządowych skazuje je w relacjach z administracją publiczną na rolę petentów lub w najlepszym razie podwykonawców. Tymczasem, jak pokazują nasze badania, taka ocena – przynajmniej w przypadku organizacji działających w sferze rynku pracy – jest nietrafna. Inicjatyw zajmujących się usługami rynku pracy jest w Polsce zdecydowanie więcej, niż wynikałoby to z rejestrów wykorzystywanych przez publiczne służby zatrudnienia. A te z nich, dla których jest to działalność podstawowa, zdecydowanie wyróżniają się na tle całego sektora pozarządowego zarówno pod względem zasobów, jakimi dysponują, jak i skali podejmowanych działań i ich różnorodności. Właściwe wykorzystanie tej siły powinno być priorytetem w kraju borykającym się z najwyższym w Europie poziomem bezrobocia. Jeśli nie jest, to dlatego, że z perspektywy Powiatowych Urzędów Pracy otaczające je organizacje nie wydają się szczególnie atrakcyjnym partnerem. Aby docenić ich znaczenie, warto spojrzeć na ich działalność z nieco szerszej perspektywy.

Na podstawie wyników badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce”, przeprowadzonego w 2004 roku przez Stowarzyszenie Klon/Jawor można szacować, że ponad 2000 organizacji pozarządowych w Polsce prowadzi działania związane z pośrednictwem pracy lub aktywizacją zawodową, a ponad 5000 zajmuje się kształceniem ustawicznym lub szkoleniami dla osób dorosłych (niekoniecznie związanymi z problematyką zatrudnienia). Nie oznacza to jednak, że można je wszystkie uznać za aktywne „instytucje rynku pracy”. Nie wszystkie bowiem zajmują się tego typu usługami w sposób systematyczny (nie wszystkie w ogóle prowadzą systematyczną działalność) i uznają je za istotny element swoich działań.

Wobec tego, próbę ustalenia rzeczywistych rozmiarów „podsektora” organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką zatrudnienia podjęto w ramach badań programu „Bezrobocie – co robić?”.

W pierwszym etapie prac, na podstawie dostępnych baz danych i spisów wyodrębniono zbiór ponad 2300 inicjatyw społecznych potencjalnie zaangażowanych w aktywność związaną z zatrudnieniem. Znalazły się wśród nich organizacje, których przynależność do tej dziedziny nie budziła żadnych wątpliwości, jak np. podmioty non-profit zarejestrowane jako jednostki szkoleniowe przy wojewódzkich urzędach pracy, agencje zatrudnienia, projektodawcy składający wnioski do funduszy strukturalnych w działaniach związanych z rynkiem pracy. A także takie, które według wszelkiego prawdopodobieństwa do niej należały (wybrane na podstawie informacji zawartych w bazie danych o organizacjach pozarządowych Stowarzyszenia Klon/Jawor, analizy rejestru REGON i innych baz danych), choć ze względu na potencjalną nieaktualność danych wymagało to potwierdzenia. W następnym kroku podjęto próbę zweryfikowania zgromadzonych informacji, najczęściej poprzez bezpośredni kontakt z tymi podmiotami. Udało się z całą pewnością ustalić, że *aktywną działalność związaną z rynkiem pracy prowadzą dziś na terenie Polski 834 organizacje pozarządowe*. Spośród pozostałych, tylko nieco ponad 300 zadeklarowało, że nie prowadzi obecnie takich działań. Statusu pozostałych 1200 organizacji nie udało się ostatecznie potwierdzić, jednak w obliczu trudności w nawiązaniu z nimi kontaktu, a także na podstawie doświadczeń związanych z procesem weryfikacji danych przyjęto, że mniej więcej 60% z nich bądź już nie istnieje, bądź nie zajmuje się obecnie problematyką rynku pracy.

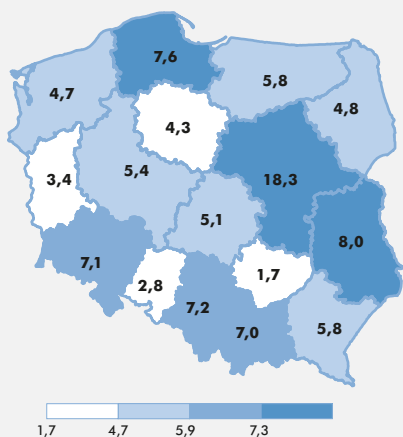
Przy takim ostrożnym założeniu **ogólną liczbę organizacji pozarządowych w sposób stały angażujących się w pomoc osobom bezrobotnym lub świadczących inne usługi rynku pracy można szacować na ok. 1300**. Warto zwrócić uwagę, że niespełna 500 z nich to organizacje korzystające z nowych regulacji, mających sprzyjać rozwojowi niepublicznych instytucji rynku pracy. Należą do nich: agencje zatrudnienia (wraz z filiami, ok. 116 organizacji), jednostki szkoleniowe zarejestrowane przy WUP (393 organizacji) oraz spółdzielnie socjalne oraz Centra Integracji Społecznej (ok. 20).

Geograficzny rozkład położenia ponad 800 organizacji, które w pełni udało się zidentyfikować w trakcie badań, odpowiada mniej więcej proporcjom charakterystycznym dla całego sektora pozarządowego. Choć warto zauważyć, że nie dotyczy to województwa lubelskiego, gdzie tego typu inicjatyw działa więcej, niż wskazywałyby na to statystyki dotyczące wszystkich stowarzyszeń i fundacji. Mniej więcej co piątą zidentyfikowaną organizacją rynku pracy zarejestrowaną jest na Mazowszu (159) – w tym ok. 12% w Warszawie (przy czym trzeba pamiętać, że w stolicy zlokalizowane są najczęściej centrale organizacji o charakterze sieciowym). Relatywnie dużo działa ich także na południu kraju – w woj.

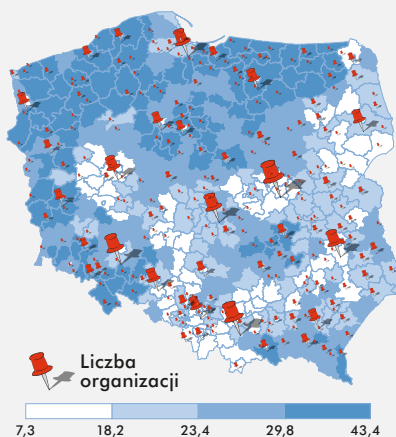
małopolskim (61), śląskim (63), dolnośląskim (62), a także wspomnianym już lubelskim (70) oraz na północy – w woj. pomorskim (66). Podobnie jak w przypadku ogółu organizacji pozarządowych, najmniej przedsięwzięć związanych z rynkiem pracy zlokalizowanych jest na Opolszczyźnie (25), w województwie lubuskim (30) oraz świętokrzyskim (15) i kujawsko-pomorskim (38). Wyniki te można próbować tłumaczyć niewielką powierzchnią lub populacją tych regionów. Jednak zwłaszcza w odniesieniu do woj. kujawsko-pomorskiego wyjaśnienie takie nie wydaje się wystarczające, tym bardziej, że należy ono do obszarów o najgorszej sytuacji na rynku pracy w Polsce. Jak zresztą widać na poniższej mapie, obecność organizacji zajmujących się pomocą osobom bezrobotnym nie jest po prostu funkcją poziomu bezrobocia.

Jakie inne czynniki – poza skalą potrzeb – decydują o takim rozkładzie terytorialnym? Najbardziej oczywistą odpowiedzią jest odwołanie się do zróżnicowań związanych z poziomem urbanizacji oraz bliskością centrów miejskich. Wyraźnie zaznaczają się one na przedstawionej wyżej mapie. Mniej więcej 50% organizacji aktywnych w sferze usług rynku pracy zlokalizowanych jest w miastach przekraczających 100 000 mieszkańców, zaś ponad 40% ma siedzibę w jednej z 16 stolic regionów. Niespełna 30% działa w miejscowościach liczących mniej niż 50 000 mieszkańców, w tym ok. 17% na terenach wiejskich. Z pewnością istotne są także wpływy o charakterze lokalnym, nieuchwytnie na poziomie sta-

**Organizacje działające w sferze usług rynku pracy wg województw (%)**



**Stopa bezrobocia w powiatach, I poł. 2004 r. (%)**



tystycznym (takie jak różnorodność tradycji samoorganizacji społecznej, jakość lokalnych władz i ich otwartość na tego typu działania).

Żeby jednak nie poprzestać na nich, warto odwołać się do wiedzy o specyfice działań organizacji pozarządowych. Często mówi się, że *organizacje specjalizują się w działaniach na rzecz grup, których potrzeb nie zaspokaja system publiczny*. W dziedzinie związanej z rynkiem pracy rozwinięciem tej tezy jest pogląd, że koncentrują się one na szczególnych „niszach” bezrobocia, grupach szczególnie zagrożonych na rynku pracy lub nie mających szans na skuteczne wsparcie ze strony publicznych służb zatrudnienia. Jeśli tak, to *zmienną wyjaśniającą różnice w geografii ich występowania powinna być nie tylko skala bezrobocia, ale także jego struktura, trwałość, jego ukryte wymiary, które nie znajdują odzwierciedlenia w statystykach*.

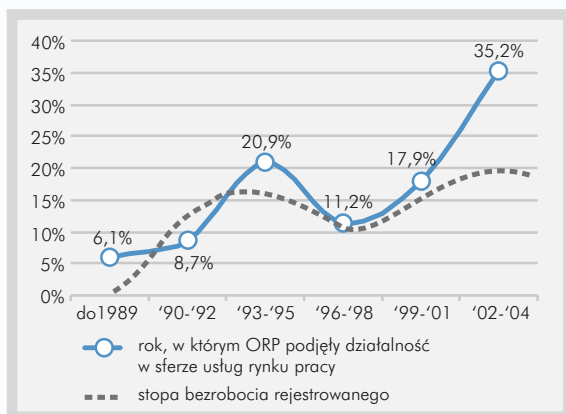
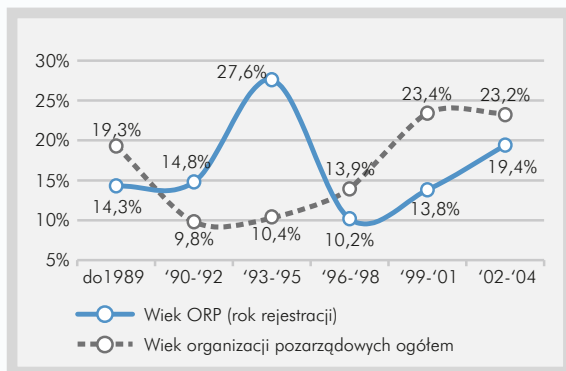
Na poziomie ogólnopolskim, zależność pomiędzy poziomem bezrobocia a aktywnością organizacji pozarządowych w sferze usług związanych z zatrudnieniem jest wyraźniejsza. Dobrze ilustrują ją dane ukazujące strukturę ich wieku. Na tle „demografii” całego sektora pozarządowego jest ona bardzo charakterystyczna. Okazuje się, że *ponad 40% organizacji zajmujących się dzisiaj działalnością w sferze rynku pracy powstało w pierwszej połowie lat 90.*, podczas gdy wśród ogółu organizacji pozarządowych (wg badań Stowarzyszenia Klon/Jawor) takie inicjatywy stanowią dziś jedynie 20% łącznej ich liczby. Może to świadczyć zarówno o ponadprzeciętnej „długowieczności” czy też stabilności działania organizacji rynku pracy, jak i o tym, że właśnie w połowie lat 90. powstawało ich nieprzeciętnie dużo. Poza tym, *część organizacji pozarządowych zajmujących się w szerszym zakresie reintegracją rozszerza stopniowo swoją działalność o usługi rynku pracy niejako „towarzysząc” beneficjentom w procesie wracania do głównego nurtu życia społecznego* – jest to oznaka daleko idącej dojrzałości organizacji rynku pracy (ORP). W wytlumaczeniu tej specyficznej cechy interesującego nas zbioru organizacji pomaga odniesienie danych o ich wieku (lub jeszcze lepiej – danych o tym, kiedy podjęły działalność związanych z rynkiem pracy) do informacji o trendach związanych ze zmianami poziomu bezrobocia w Polsce. Jak widać na drugim z zaprezentowanych niżej wykresów, rozwój tego podsektora był ściśle związany z pogarszaniem się sytuacji na rynku pracy. Do 2002 roku, rozwój społecznych inicjatyw związanych z zatrudnieniem wyznaczała zmieniająca się trajektoria bezrobocia w Polsce.

Warto przy okazji zauważyć ciekawy układ wykresu po roku 2002. Ostatnich kilka lat, to okres dynamicznego rozwoju nowych inicjatyw związanych z zatrudnieniem, w kontekście stabilizacji sytuacji na rynku pracy w postaci utrzy-

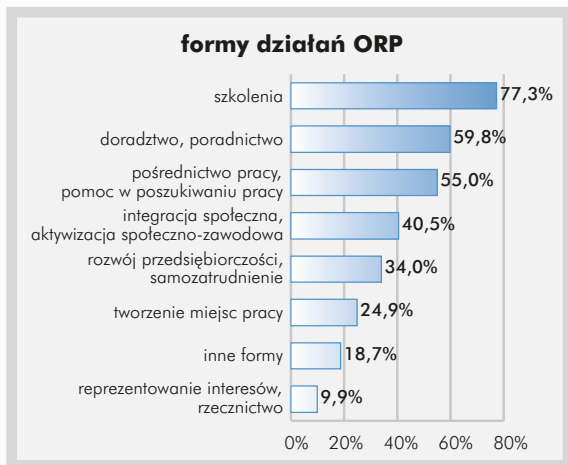
mującego się wysokiego bezrobocia. Takie wyniki trzeba interpretować jako *bezpośredni efekt pojawienia się nowych możliwości działania w dziedzinie przeciwdziałania bezrobociu – funduszy unijnych, nowych regulacji sprzyjających powstawaniu niepublicznych instytucji rynku pracy* (spółdzielni socjalnych, agencji zatrudnienia, Centrów Integracji Społecznej, itp.) Można się jednak także zastanawiać, czy rosnące zainteresowanie organizacji działalnością w tej sferze nie jest także, w jakimś stopniu, odzwierciedleniem ich trudnej sytuacji, skłaniającej je niekiedy do pewnego koniunkturalizmu w wyborze działań, w które się angażują.

Niezależnie od tych obaw, trzeba jednak stwierdzić, że gwałtowny wzrost zainteresowania organizacji usługami zatrudnieniowymi, to powód do zadowolenia i przyczynę do względnie pozytywnej oceny uregulowań, które mają sprzyjać rozwojowi takich instytucji.

Istotnym elementem opisu roli organizacji pozarządowych w polskim systemie usług zatrudnienia muszą być dane dotyczące charakteru oferowanych przez nie typów wsparcia, a także profilu odbiorców ich działań. Zwłaszcza ta druga kwestia wydaje się ważna z punktu widzenia rozważań nad specyficznymi kompetencjami ORP. Jeśli chodzi o formy wsparcia, uzyskane dane nie są specjalnie zaskakujące. Zdecydowana większość zidentyfikowanych w trakcie projektu organizacji rynku pracy (77%) angażuje się w organizowanie szkoleń dla osób bezrobotnych. Ponad połowa wskazała także na działania związane z doradztwem



zawodowym i poradnictwem (60%), a także pośrednictwem pracy (55% – przy czym warto zwrócić uwagę, że w przypadku większości z nich działalność ta ma charakter nieformalny – nie jest zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Agencji Zatrudnienia). 40% organizacji angażuje się w działania związane z integracją społeczną i aktywizacją społeczno-zawodową. Co trzecia (34%) deklaruje aktywność w dziedzinie rozwoju przedsiębiorczości, zaś co czwarta twierdzi, że sama organizuje miejsca pracy dla osób bezrobotnych.



Ten ostatni wynik wydaje się nieco zaskakujący, ale zarazem zwraca uwagę na jeszcze jeden ważny element odróżniający organizacje pozarządowe od innych instytucji na rynku usług zatrudnienia. *NGO definiują się same nie tylko w kategoriach instytucji, ale także instrumentu rynku pracy. Jest to tym ważniejsze, że sektor pozarządowy tworzy bardzo specyficzną niszę, wykorzystującą w znacznej mierze tzw. elastyczne formy zatrudnienia: pracę w niepełnym wymiarze czasu, pracę kontraktową, samozatrudnienie, pracę w domu, itp. Ta ich cecha, podobnie jak częste korzystanie z wolontariatu, czyni je podmiotami wyjątkowo atrakcyjnymi z punktu widzenia działań zmierzających do reintegracji zawodowej osób mających szczególne trudności w powrocie na rynek pracy.*

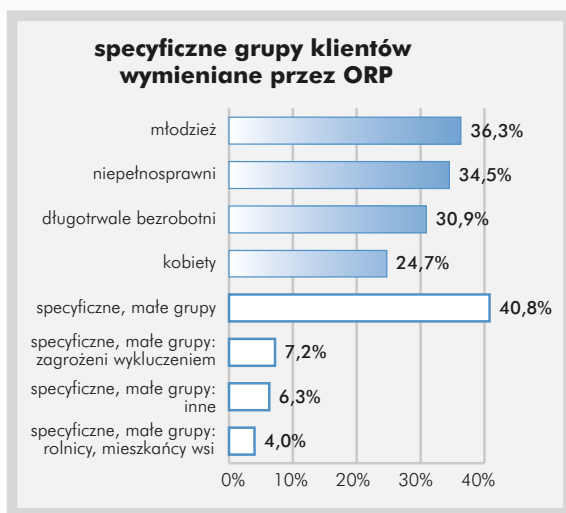
Pisząc o odbiorcach działań organizacji warto przypomnieć, że zwolennicy zwiększenia ich udziału w systemie usług zatrudnienia, uprawomocniają to stanowisko poprzez podkreślanie daleko posuniętej „specjalizacji” – ich orientacji na ściśle określone, specyficzne grupy odbiorców, z pożytkiem dla jakości oferowanego im wsparcia. Aby zweryfikować te tezy, zapytano, czy prowadząc działania w sferze rynku pracy koncentrują je na jakichś specyficznych grupach odbiorców. Na tak zadane pytanie, 58% rozmówców odpowiedziało twierdząco. Poproszeni o opisanie tych grup, respondenci najczęściej wymieniali ich kilka, bądź odwołując się do różnych projektów realizowanych przez ich organizacje, bądź łącząc ze sobą rozmaite kategorie odbiorców (np. „niepełnosprawna

młodzież”, „kobiety ze środowisk wiejskich”), bądź wreszcie wymieniając bardzo specyficzne ich typy (np. „osoby zarażone wirusem HIV”, „osoby chore na zespół Marfana”). Poniżej przedstawiamy próbę uporządkowania tych wypowiedzi, kategoryzując najczęściej się pojawiające.

Wyniki te korespondują więc z тезami o *specjalizacji jako ważnym atucie organizacji pozarządowych w dziedzinie usług rynku pracy*. Warto tu jednak zaznaczyć, że do pewnego stopnia specjalizację wymusza „projektowa” logika funkcjonowania organizacji, które, aby uzyskać środki na swoją działalność, muszą precyzyjnie zdefiniować grupę odbiorców swoich działań. Naturalnie sytuację, w której definicja ta staje się „ruchoma”, zależna od szans na dofinansowanie, należy traktować jako rzadko występującą patologię. Niemniej – a może tym bardziej – należy pamiętać o tym zagrożeniu, zastanawiając się nad szerszym włączeniem organizacji w realizację polityki rynku pracy.

Przekonanie o niezwyklej wadze tej cechy sektora pozarządowego podziela ją sami jego przedstawiciele, wypowiadając się na temat miejsca organizacji non-profit w systemie usług rynku pracy. Ponad 60% respondentów badania zdecydowanie zgodziło się ze stwierdzeniem, że *organizacje potrafią działać na rzecz grup, które nie mają szans na pomoc ze strony innych instytucji*. A 40% wskazało na konkretne obszary działań, w których ich zdaniem sektor pozarządowy sprawdzałby się lepiej, niż inne instytucje rynku pracy.

Szczególne role sektora pozarządowego w dziedzinie pomocy tzw. „trudnym klientom” – osobom wymagającym szczególnej opieki, indywidualizacji świadczonego im wsparcia, itp. – wydaje się być jednym z kluczowych argumentów za zwiększeniem ich roli w polityce rynku pracy. Zwolennicy tego poglądu często odwołują się do metafory sektora pozarządowego jako „niewykorzystanego zasobu”.



Zgadając się, że nie jest on wykorzystywany w pełni, i że nie wykorzystuje się go w sposób właściwy, nie można jednak zapominać o tym, że już teraz odgrywa on niemałą rolę na rynku usług zatrudnienia. Nie tylko dlatego, że organizacje często koncentrują się na szczególnych grupach odbiorców, ale po prostu dlatego, że pomagają bardzo wielu ludziom. Wydaje się zresztą, że nieumiejętność realnej oceny potencjału tego typu inicjatyw – nie tylko w kategoriach efektów działań pojedynczych organizacji, ale w kategoriach skali zmiany generowanej przez nie wszystkie – jest jednym z podstawowych problemów utrudniających pełniejsze włączenie ich w system usług rynku pracy. Nie docenia się ich znaczenia na tym rynku.

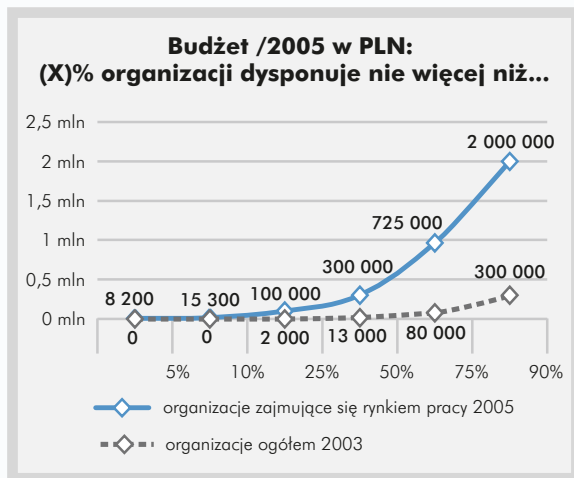
*Tymczasem, łączna liczba odbiorców działań samych tylko organizacji uczestniczących w naszym badaniu sięgnęła w roku 2005 ok. 65 000 osób, czyli ok. 10% liczby aktywizowanych przez PSZ. Szacunki te należy traktować ostrożnie – zarówno dlatego, że część organizacji nie gromadzi regularnie tego rodzaju danych, jak i dlatego, że hasło „odbiorcy działań związanych z zatrudnieniem” może w ich przypadku oznaczać bardzo różne kategorie beneficjentów (od uczestników targów pracy po odbiorców szkoleń czy osoby, które skorzystały z pośrednictwa pracy). Biorąc pod uwagę wszystkie zastrzeżenia metodologiczne – pokusić się można o oszacowanie całkowitej liczby odbiorców działań wszystkich organizacji pozarządowych zajmujących się usługami zatrudnienia (przy założeniu że jest ich ok. 1300), okazuje się, że w zeszłym roku sięgnęła ona (w zależności od przyjętej metody) od 200 000 do 300 000 osób, co daje prawie połowę osób aktywizowanych przez publiczne służby zatrudnienia!*

Istotnym problemem we włączaniu organizacji pozarządowych w programowanie lokalnych polityk rynku pracy wydaje się być ich wizerunek, którego częścią jest przekonanie, że dysponują one bardzo ograniczonymi zasobami finansowymi i kadrowymi. Jakkolwiek z pewnością pogląd taki jest w przypadku niektórych organizacji usprawiedliwiony, to na podstawie wyników badań programu „Bezrobocie – co robić?” można powiedzieć, że bardzo wiele z nich zupełnie do takiego stereotypu nie pasuje. Należy stwierdzić, że te z nich, które utożsamiają się z tą dziedziną i działają dość regularnie, okazują się często dysponować niemałymi środkami, zwłaszcza jeśli porównać je z całym sektorem pozarządowym. Połowa organizacji rynku pracy uczestniczących w omawianym badaniu uzyskała w roku 2005 przychody nie mniejsze niż 300 000 zł, a 9 na 10 dysponowało nie mniej niż 15 000 zł. Dla porównania, ponad 2 lata temu (najświeższe dane na ten temat dotyczą niestety roku finansowego 2003) przychody 50% ogółu organizacji pozarządowych w Polsce nie przekraczały 13 000 zł, zaś prawie 20% nie dysponowało żadnymi przychodami.



Nie należy stąd wnosić, że organizacje zajmujące się usługami rynku pracy są bardziej zamożne lub że nie potrzebują wsparcia finansowego. Środki, którymi dysponują, to głównie środki publiczne lub – rzadziej – dotacje ze strony instytucji prywatnych, przeznaczone na realizację określonych działań. Wielkość ich budżetów odzwierciedla zatem raczej skalę działań, jakie

prowadzą, niż ich kondycję finansową. By zilustrować tę tezę danymi: niespełna 30% spośród wszystkich organizacji uczestniczących w badaniu zadeklarowało, że dysponuje jakimikolwiek rezerwami finansowymi. Warto jednak powiedzieć, że owe 30% cieszy się relatywnie stabilną sytuacją finansową: posiadane przez nie rezerwy wystarcząłyby im przeciętnie na ok. 7-8 miesięcy ciągłego funkcjonowania.



O niemałym potencjale opisywanych organizacji świadczą również dane dotyczące ich personelu. Jednie 15% z nich nie zatrudnia w ogóle płatnego personelu, opierając się w całości na pracy społecznej (wśród wszystkich organizacji pozarządowych tylko 33% zatrudnia płatnych pracowników). Wśród pozostałych, tylko 10% nie posiada w ogóle pracowników zatrudnionych w formie umowy o pracę. Ok. 85% organizacji zatrudniających płatnych pracowników (a więc prawie 80% wszystkich badanych organizacji) dysponuje płatnymi pracownikami zajmującymi się kwestiami związanymi z działalnością organizacji w sferze usług rynku pracy. W 2/3 organizacji pracownicy ci są zatrudnieni w formie umowy o pracę (połowa organizacji zatrudnia nie więcej niż 3 takich pracowników). Warto dodać, że 75% badanych inicjatyw korzysta dodatkowo z pracy wolontariuszy, przy czym 65% korzysta z niej realizując działania związane z usługami rynku pracy. Wolontariat to specyficzny dla sektora pozarządowego zasób, wyjątkowo cenny w pracy z osobami doświadczającymi szczególnych trudności na rynku pracy. Można go traktować zarówno jako instrument rynku pracy (ze względu na jego funkcje z punktu widzenia wolontariuszy), jak i ele-

ment zmniejszający koszty działania organizacji i zwiększający ich skuteczność w działaniach na rzecz osób bezrobotnych.

Nawet pobieżne spojrzenie dowodzi, że **organizacje działające na obszarze usług rynku pracy to naprawdę silni, warci zainteresowania partnerzy, dysponujący wyjątkowymi kompetencjami, a często także niemałymi zasobami.**

Warto **dążyć do wzmocnienia ich udziału w systemie usług zatrudnienia**, zwłaszcza w Polsce, która boryka się wciąż z głębokim, strukturalnym kryzysem rynku pracy – kryzysem, któremu publiczny system od dawna nie jest w stanie sprostać. Warto przy tym skorzystać z lekcji, jakie odebrały przed nami państwa decydujące się na decentralizację systemu usług zatrudnienia. Jest to tym ważniejsze, że jakkolwiek pod względem kondycji finansowej, czy osiąganym efektów organizacje zajmujące się dziś działalnością na rynku pracy prezentują się zaskakująco korzystnie, to jednak podobnie jak cały polski sektor pozarządowy cierpią na rozmaite „choroby młodości”, wśród których uzależnienie od środków publicznych (rozumiane jako brak alternatyw) nie jest wcale jedyną. O tych problemach (kłopoty z samoregulacją, niska kultura ewaluacji, nieumiejętność współdziałania z publicznymi instytucjami rynku pracy, itp. itd.) więcej powiedziano w innych częściach raportu. Warto może przypomnieć, że pełne wykorzystanie potencjału organizacji nie polega jedynie na zlecaniu im realizacji określonych zadań, ale na wykorzystaniu tych wszystkich kompetencji, które odróżniają je od innych instytucji rynku pracy. Przede wszystkim zaś ich orientacji na specyficzne, „trudne” grupy klientów i „zakorzenienie” w lokalnych społecznościach, co umożliwi im szybkie i trafne diagnozowanie potrzeb i problemów lokalnych rynków pracy. Potrzebne jest więc myślenie o organizacjach nie tylko jako o wykonawcach usług, ale jako o aktywnych aktorach w sferze polityki rynku pracy, mających w niej swoje miejsce oraz własne, dobre pomysły.



## Współpraca organizacji pozarządowych z publicznymi służbami zatrudnienia

W Polsce administracja publiczna kieruje się zazwyczaj zasadą realizowania jedynie tego, co prawo nakazuje. Alternatywę stanowiłoby kierowanie się faktycznymi potrzebami chwili, przy oczywistym ograniczeniu, by nie podejmować działań, których prawo nie zabrania lub też nie przekazuje innej instancji, które to podejście z całą pewnością należałoby uwzględnić już na etapie budżetowania. Niezależnie od oceny, który z powyższych wariantów byłby bardziej pożądany, w myśl obowiązującej zasady współpraca między publicznymi służbami zatrudnienia i jednostkami samorządu terytorialnego po jednej stronie oraz organizacjami rynku pracy po drugiej jest możliwa tylko wówczas, gdy istnieją dla niej właściwe instrumenty prawne.

Zgodnie z prawem, dla publicznych służb zatrudnienia współpraca z organizacjami pozarządowymi jest obligatoryjna, z zastrzeżeniem, iż zarówno ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jak i ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie podają przykładowe, minimalne formy tej współpracy preferowane przez ustawodawcę. Nie narzucając obowiązku współpracowania we wszystkich tych formach, nie zamyka jednocześnie drogi do podjęcia innych form współpracy. Choć zgodnie z zapisami ustawy formalna inicjatywa leży po stronie publicznych służb zatrudnienia lub jednostek samorządu terytorialnego, w praktyce organizacje pozarządowe powinny same nawiązywać współpracę, nie czekając na inicjatywę administracji publicznej. Ostateczna decyzja co do podjęcia współpracy należy do publicznych służb zatrudnienia, lecz kryteria w takiej sytuacji mogą być jedynie formalne, a nie merytoryczne.

Wydaje się jednak, że w ramach istniejących uwarunkowań instytucjonalnych wiele dostępnych rozwiązań prawnych nie jest stosowanych. Dzieje się tak najprawdopodobniej ze względu na niewystarczające wsparcie idei współpracy – zarówno od strony prawnej, jak i praktycznej. Uzupełnienie tych braków oraz wypracowanie metod postępowania może znacząco zwiększyć efektywność działań na rynku pracy, między innymi poprzez umożliwienie głębszej penetracji tego rynku przez organizacje pozarządowe i instytucje komercyjne.

W przypadku polityki społecznej – w tym również polityki zatrudnieniowej – mamy niewątpliwie do czynienia z monopolem państwa jeśli chodzi o finansowanie

wszystkich działań oraz rozdzielanie środków unijnych. Jakikolwiek zewnętrzne finansowanie (np. programy celowe poszczególnych fundacji) nie jest w stanie zapewnić trwałego rozwiązywania problemów społecznych w istotnej dla kraju skali. Nie da się zatem uciec od kontaktów z publicznymi służbami zatrudnienia. I nie da się uciec od zasad zamówień publicznych oraz dyscypliny finansów publicznych. Jednak **obecny system prawny – choć daje pewne możliwości realizowania działań pozwalających na wyższą efektywność, zarówno z punktu widzenia bezrobotnych, jak i budżetu państwa, to jednak nie stwarza wystarczających bodźców dla ich wdrażania.** Powodem jest zapewne zniechęcający do takich działań element ryzyka (często osobistego) z tym związany.

Można wskazać na trzy główne mechanizmy.

Pierwszym z nich jest niewątpliwie mechanizm finansowania publicznych służb zatrudnienia, zgodnie z którym prowadząca jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana zapewnić środki na utrzymanie infrastruktury oraz etaty pracowników. W sposób oczywisty dyrektorzy tych placówek nie mają żadnej motywacji by racjonalizować zatrudnienie. Przede wszystkim, jednak, ze względu na obowiązek finansowania funkcjonowania urzędów pracy a nie realizacji usług rynku pracy, utożsamia się etat z oddziaływaniem. Zatrudnia się tylu doradców zawodowych, na ilu dany urząd „stać”, a nie świadczy tyle usług doradztwa zawodowego ile w sytuacji danego regionu jest pożądane (i możliwe do sfinansowania). W konsekwencji usługi rynku pracy, precyzowane ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nie są ani wyceniane, ani racjonalizowane, co uniemożliwia efektywną alokację środków zarówno na poziomie lokalnym jak i całego kraju. Uniemożliwia również ocenę tej efektywności, ponieważ nie ma sformułowanych żadnych celów ani mierników ich osiągnięcia. W konsekwencji, choć nominalnie na podstawie ustawy wiemy, czym są usługi rynku pracy, realnie nie podlegają one zleceniom dla podmiotów zewnętrznych. Jedyne wyjątkiem są tu szkolenia zawodowe, których obecność wynika z drugiego istotnego mechanizmu: potrzeby dopasowania się do wymogów *Ustawy Prawo Zamówień Publicznych*.

Wydatkowanie pieniędzy przypisanych do działań wymaga stosowania przepisów *Ustawy Prawo Zamówień Publicznych*. Oznacza to, że przy każdym przetargu należy zdefiniować *ex ante* kryteria oceny ofert. Kryteria te mogą zawierać różne elementy, z których zaledwie jednym jest cena. Mimo to, szczególnie przy usługach rynku pracy, mamy do czynienia z kontraktowaniem na podstawie kryterium „100% cena”. Wybranie w konkursie oferty droższej, ze względu

na jej spodziewaną wyższą skuteczność w zakresie przeciwdziałania bezrobociu, nie jest zatem możliwe. Ponieważ wszelkie koszty w ramach publicznych służb zatrudnienia rozlicza się na jednego bezrobotnego, koszty działań aktywizacyjnych również przeliczane są najczęściej na osobę. Oznacza to np., że bardziej intensywne, rozbudowane (i przez to prawdopodobnie bardziej skuteczne) działanie, mając relatywnie niższy koszt za godzinę, nie może być nigdy preferowane z punktu widzenia kryterium cenowego, ponieważ będzie się charakteryzowało wyższym kosztem na osobę. W konsekwencji, poprzez zgodne

z literą lecz zaprzeczające zdrowemu rozsądkowi stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych prowadzi do preferowania kontraktowania działań wystandaryzowanych i łatwych w wycenie. A przede wszystkim działań, których efektywności z punktu widzenia beneficjenta nikt nie weryfikuje. W sposób oczywisty, jest to system ortogonalny wobec misji i natury funkcjonowania organizacji pozarządowych – ortogonalny wobec potrzeb społecznych.

W ten sposób dochodzimy do trzeciego mechanizmu jakim jest kwestia efektywności i alokacji środków na zadania i grupy docelowe. Przy braku strategicznego podejścia do rozwiązywania problemów lokalnych, jak również braku jasnego sygnału na poziomie centralnym co do priorytetów na rynku pracy, dominuje „akcyjność” podejmowanych działań. Kryterium efektywności

Podstawową metodą stosowaną w domu dla bezdomnych, prowadzoną przez **Stowarzyszenie Pomocy „Ludzie-Ludziom”** z Wrocławia, jest „praca z indywidualnym przypadkiem”, która pozwala na wybór optymalnego rozwiązania, dostosowanego do okoliczności. Jednym z narzędzi pracy tą metodą – unikalnym i wypracowanym przez Stowarzyszenie – jest „Karta Potrzeb i Możliwości Mieszkańca”. Karta to zestaw 32 pytań i zagadnień dotyczących: ogólnej charakterystyki mieszkańca i jego historii oraz obecnej sytuacji życiowej; cech osobowościowych; relacji między mieszkańcem a Domem; jego roli i celów w życiu.

Karta jest wprowadzana nie od razu, ale po 2-3 miesiącach pobytu mieszkańca w Domu. Karta pozwala też zebrać więcej informacji o mieszkańcu, dzięki czemu pomoc mu udzielana jest bardziej systematyczna i lepiej dostosowana do jego potrzeb. Jej nadrzędnym celem jest jednak usamodzielnienie się mieszkańca. Cel ten osiągany jest przez pobudzenie do myślenia i działania, uruchomienie refleksji nad własną sytuacją i doprowadzenie do jej świadomej i celowej oceny, a także motywowanie do zmiany.

**Skierniewickie Stowarzyszenie Rodzin Abstynenckich „AMETYST”** zainicjowało w Skierniewicach ruch abstynencki, którego **myślą przewodnią było założenie, że sami alkoholicy, którzy wyszli z nałogu, będą zarówno dla siebie nawzajem, jak i dla osób wciąż nadużywających alkoholu, znacznie lepszym wsparciem od państwowych instytucji powołanych do leczenia alkoholizmu.** Wszyscy liderzy SSRA „AMETYST” to alkoholicy, często z kilkuno-stoletnim okresem abstynencji. W ramach Ośrodka organizowana jest pomoc socjalna, prowadzone są grupy wsparcia i terapia indywidualna, prowadzona jest także terapia rodzin, a dziećmi zajmują się pedagodzy. W 2004 roku rozpoczęto działania związane z aktywizacją zawodową bezrobotnych alkoholików w programie Klub Integracji Społecznej. Liderzy Stowarzyszenia szacują, że ponad 100 członków Klubu Abstynenta lub osób z ich rodzin aktywnie się udziela w pracach na rzecz AMETYSTU i że zawsze można na nich liczyć. Są to często osoby wykształcone, nierzadko „na stanowiskach”, ponieważ problemy z alkoholem mają ludzie z różnych warstw społecznych.

staje się koszt na jednego bezrobotnego – im niższy, tym więcej działań można dostarczyć. To, czy działania rzeczywiście zwiększają szanse danej osoby na znalezienie i utrzymanie pracy (tzw. „zatrudnialność”) nie jest kryterium decyzyjnym. Mechanizm konkursowy związany z finansowaniem większości APRP w Polsce przy pomocy środków unijnych oparty jest o Fundusz Pracy. Ten z kolei – ze względu na wbudowany algorytm podziału środków między regiony w Polsce – stwarza dwa rodzaje zachęt: do nie zwiększania bazy (czyli liczby osób aktywnie poszukujących pracy) oraz zwiększenia wyrejestrowań bezrobotnych, nawet nietrwających. W kontekście informacji, że około miliona spośród 2 500 000 osób wyrejestrowywanych rocznie opuszcza grupę bezrobotnych ze względu na niepotwierdzenie gotowości do podjęcia pracy, wskazuje to na brak mechanizmu dopasowującego narzędzia stosowane w polityce rynku pracy na poziomie powiatu do potrzeb konkretnych bezrobotnych.

Jednym z takich mechanizmów miał być dialog społeczny, realizowany na rynku pracy poprzez powoływane rady zatrudnienia na poziomie powiatowym, wojewódzkim i centralnym. Są to ciała kolegialne o dość szerokich kompetencjach decyzyjnych w obszarze polityki rynku pracy na poziomie lokalnym. Poza inspirowaniem przedsięwzięć oceniają racjonalność gospodarki środkami Funduszu Pracy. Co bardzo istotne, opiniują kryteria podziału środków Funduszu Pracy, przeznaczonych na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i innych fakultatywnych zadań. Weryfikują także sprawozdania

z ich wykorzystania. Do ich prerogatyw należy również składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w regionie. Mają również prawo do oceny okresowych sprawozdań z działalności urzędów pracy oraz opiniują wnioski o odwołanie lub powołanie dyrektora urzędu. Rady zatrudnienia mają zatem szerokie kompetencje, realną możliwość kształtowania gospodarki środkami Funduszu Pracy i dystrybuowania środków finansowych pomiędzy regiony i na cele społeczne. Dlatego tym bardziej ważne jest, by wykorzystywać potencjał wiedzy i kompetencji zgromadzony przez organizacje pozarządowe zapraszając je do współuczestnictwa. Szczególnie, że jednostki samorządu terytorialnego, obarczone od 1999 roku obowiązkiem prowadzenia polityki zatrudnieniowej w wyniku reformy administracyjnej – jak same często podkreślają – w wielu obszarach po prostu nie czują się kompetentne. Jednak w momencie badania, zrealizowanego przez FISE w połowie 2005 roku (wnioski w raporcie *Relacje pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia a organizacjami rynku pracy – wnioski z badania ilościowego* załączonym na płycie CD), w zaledwie około 30 powiatach rady funkcjonowały w ogóle. A w czterech na 12 wojewódzkich radach zatrudnienia, o których dane udało nam się uzyskać, nie zasiada żaden przedstawiciel środowiska pozarządowego.

Podobnie przedstawia się sytuacja związana z wykorzystaniem środków na aktywne polityki rynku pracy. W zakresie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) instytucje wdrażające oferując podmiotom niepublicznym wsparcie w ubieganiu się o środki unijne tylko w minimalnym zakresie oraz stosując rygorystyczny formalizm w ocenie projektów uniemożliwiają realizację projektów innowacyjnych i efektywnych z punktu widzenia beneficjenta. Choć zasadnicza ocena sektora pozarządowego jest wysoka, jego rola w rozwiązywaniu problemów społecznych wciąż pozostaje na niewysokim poziomie. Jak wskazują dane, bazując na zgłoszonym kryterium rozstrzygniętych konkursów (a nie podpisanych umów lub wydatkowanych już środków) wykorzystano zaledwie od ok. 10% (dla działań 1.1 oraz 1.4) do ok. 20% (dla działań 1.5 oraz 1.6). Jedynie w tych działaniach, gdzie środki zostały dyskrejonalnie zarezerwowane wyłącznie dla publicznych służb zatrudnienia wykorzystanie sięga 58% oraz 41,2% dla działań 1.2 i 1.3 odpowiednio (dane za MPiPS, stan na listopad 2005r.). Ogółem, organizacje pozarządowe stanowią około 20% realizatorów projektów finansowanych z funduszy unijnych, nie odbiegając przy tym od innych podmiotów skutecznością z ubieganiem się o nie (około 20% do 30% wniosków złożonych przechodzi weryfikację

zarówno formalną jak i merytoryczną). Wskazuje to na wysoki potencjał sektora pozarządowego i niewielkie jego wykorzystanie.

W prawie polskim dominuje „przeregulowanie”, ale również założenie, iż administracja publiczna może działać w granicach prawem dozwolonych. Z drugiej jednak strony, można odnieść wrażenie, że bardzo wiele pozostawiono do interpretacji podmiotom, które nie posiadają takiej delegacji (jak np. publiczne służby zatrudnienia na poziomie powiatowym i wojewódzkim). Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku regulacji zawartych w *Ustawie o promocji zatrudnienia*, dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi. Regulacje te poddawane są przez urzędników państwowych dowolnym, niespójnym i czasem wręcz niezgodnym z duchem prawa interpretacjom, które miejscami po prostu zastępują prawo. Takie działanie sprzeczne jest choćby z art. 6 *Kodeksu postępowanie administracyjnego*, zgodnie z którym organy administracji działają na podstawie przepisów prawa, a nie jego interpretacji. Mimo to zlecanie zadań, wymiana informacji, tworzenie partnerstw lokalnych i regionalnych, uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług rynku pracy przy współpracy publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych nadal pozostają czasami jedynie martwymi zapisami ustawy.





## Specyficzne kompetencje organizacji pozarządowych

O bezrobociu, podobnie jak o zjawisku biedy, mówi się często w kategoriach zmiennej makroekonomicznej – odsetek społeczeństwa lub siły roboczej, przypływ i odpływ, tabele przejścia, liczba bezrobotnych. I tak jak banalnym jest stwierdzenie, że oba stanowią problem społeczny, tak chyba zbyt często w debacie zapomina się o ich szeroko rozumianym wymiarze instytucjonalnym. Ten wymiar ma szczególne znaczenie na trzech poziomach: samych zainteresowanych, podmiotów powołanych do pracy z nimi oraz polityków określających priorytety polityki społecznej, w tym polityki rynku pracy.

W przypadku bezrobotnych, decydującymi kategoriami są *ich* postawy oraz przyjęte przez nich i powtarzane schematy zachowań. Utało się traktować brak pracy w kategoriach osobistego problemu. Towarzyszące temu osamotnienie, generuje alienację i wykluczenie społeczne, ale również rozbudza postawę

**Stowarzyszenie MONAR** stworzyło sieć placówek leczniczo-rehabilitacyjnych, które stały się podstawą polskiego systemu leczenia osób uzależnionych od narkotyków. Zajmuje się również przeciwdziałaniem bezdomności, a także niesieniem pomocy osobom w trudnej sytuacji życiowej – chorym na AIDS, długotrwale bezrobotnym czy ofiarom przemocy. Część projektów podwyższających kwalifikacje zawodowe adresowana jest do kadry ośrodków MONAR. Fenomenem organizacji jest to, że są to w dużej mierze neofici (są to w większości osoby, które pozostały w MONARze dla jego idei). Głównym narzędziem aktywizującym jest tu **jasno określona ścieżka kariery**. W roku 2004 Stowarzyszenie prowadziło szkolenia dla kadry placówek MARKOTU (około 80 osób), które objęło wiedzę i podstawowe umiejętności z zakresu: obsługi księgowej placówek, podstaw pomocy społecznej, administrowania i zarządzania placówką, opracowywania wniosków i programów oraz podstaw pierwszej pomocy psychologicznej. Uczestnicy szkoleń uzyskali certyfikaty. W listopadzie 2005 roku ruszyła druga edycja szkoleń dla kierowników ośrodków MONAR – odbyły się dalsze zajęcia dotyczące następujących zagadnień: wykorzystanie metody społeczności terapeutycznej w pracy z osobami bezdomnymi, uzależnienia od substancji psychoaktywnych i towarzyszące im choroby (HIV/AIDS, HCV i inne), przygotowywanie wniosków o dotacje na realizację zadań publicznych.

roszczeniową utrudniając złożony i wymagający motywacji proces odnalezienia na nowo swojego miejsca na rynku pracy. Równocześnie brak jest systemowej pomocy w definiowaniu swojej kariery, jej rozwoju. Przy niskiej mobilności pracowników i ogólnej tendencji malejącej liczby miejsc pracy dla osób z niskimi kwalifikacjami, umacnia to procesy wykluczenia i marginalizacji. Paradoksalnie, osoby, które są w stanie samodzielnie nie ulec takim mechanizmom, potrzebują najmniej pomocy – dostęp do precyzyjnej i aktualnej informacji połączony z dopasowaną do potrzeb pracodawców ofertą szkoleń (nawet częściowo odpłatnych) stanowią często warunki wystarczające do znalezienia pracy.

W konsekwencji, *rola organizacji powołanych do pracy z bezrobotnymi* – w tym również, jeśli nie przede wszystkim, publicznych służb zatrudnienia – choć nie może się ograniczać do dostarczania informacji oraz oferty szkoleniowej, *musi mieć zdecydowanie pro-aktywny charakter* w swoich pozostałych działaniach. Konieczne jest precyzyjne **diagnozowanie** *ex ante wielowymiarowości problemów na poziomie lokalnym i na poziomie konkretnego beneficjenta, ale również ocena ex post dla potrzeb ewaluacji wyjściowo przyjętych założeń*. Oznacza to dokładne poznanie beneficjentów zanim zaczną być im świadczone jakiegokolwiek usługi, ale również śledzenie późniejszych losów beneficjentów, w szczególności tych, którzy powracają do bezrobocia. Konieczne jest również wszechstronne informowanie wszystkich aktorów aktywnych na lokalnym rynku pracy o swoich diagnozach i planowanych działaniach. Wreszcie konieczna jest *perspektywa długookresowa* – rozwiązanie wielu problemów nawet w skali poszczególnych beneficjentów jest często niemożliwe w czasie „roku budżetowego”. Choć w oficjalnej sprawozdawczości zazwyczaj traktowane w kategoriach stanu, *bezrobocie jest procesem*.

**W sferze polityki istnieje konieczność zmiany optyki na długofalową i uwzględniającą procesowość bezrobocia. Wymaga to przeorientowania priorytetów polityki społecznej** – w tym polityki zatrudnienia – zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym. Władze samorządowe na poziomie wojewódzkim i powiatowym, choć czasem we własnej ocenie nieprzygotowane merytorycznie do takich funkcji, niosą na swoich barkach odpowiedzialność za tworzenie lokalnych rozwiązań w ramach aktywnych polityk rynku pracy – z mocy prawa pełnią funkcję inicjatora takich działań. Wymagane zapisami w *Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* budowanie koalicji na rzecz walki z bezrobociem nie jest potrzebne same w sobie, lecz jako wyrażenie przekonania, że dopiero dzięki synergii rozproszonych wysiłków wszystkich aktorów rynku pracy można osiągnąć wymierny w sensie społecznym sukces w przeciwdziałaniu bezrobociu i jego skutkom. Na poziomie centralnym, dopie-

*ro pełna integracja polityki zatrudnienia z polityką społeczną – zarówno w sensie definicji ustawowych jak i w sensie instrumentów finansowania – jest w stanie umożliwić współdziałanie publicznym służbom zatrudnienia, systemowi pomocy społecznej oraz organizacjom pozarządowym obecnie działającym na rzecz grup defaworyzowanych, funkcjonującym w środowisku miejscami rozłącznych, a miejscami wręcz sprzecznych regulacji.*

Rola organizacji pozarządowych w postulowanym powyżej procesie przemian strukturalnych, to nie tylko rola katalizatora i rzecznika grup wykluczonych czy zagrożonych wykluczeniem. Trzeci sektor bardzo aktywnie uczestniczy w świadczeniu usług rynku pracy. Co więcej, *pokazuje iż na poziomie instytucjonalnym możliwe jest osiągnięcie w praktyce celów określanych często jako wizjonerskie i innowatorskie: podnoszenie poziomu jakości świadczonych usług oraz zwiększanie aktywnego zaangażowania beneficjentów w proces reintegracji.*

Przede wszystkim, jak wskazuje doświadczenie wielu organizacji, nie tylko z powodzeniem można *standaryzować świadczone usługi, ale równocześnie angażować się w kodyfikowanie swoich działań w sposób, który umożliwiłby ich przeniesienie do innych organizacji oraz wobec innych grup beneficjentów.* Co szczególnie istotne, standaryzacja wyraża się zapewnieniem każdemu z podopiecznych takiego samego poziomu jakości usług, przy jednoczesnym zachowaniu *indywidualizowanego podejścia*, choć często zaledwie pożądanego minimum. Przygotowywane są regulaminy świadczenia usług, z którymi zapoznają się beneficjenci przed rozpoczęciem uczestnictwa w programach, otrzymując wiedzę, czego mogą wymagać, ale również, jakiego zaangażowania oczekuje się od nich.

*Indywidualizowane podejście jest szczególnie ważne w przypadku grup bezrobotnych, dla których bariery wejścia na rynek pracy są silniejsze ze względu na stan zdrowia, w kontekście sytuacji rodzinnej lub społecznej.* Wówczas, jak wskazuje praktyka wielu programów, adresaci działań mogą się stać jednocześnie ich współtwórcami, na przykład poprzez zaangażowanie rodziny w proces aktywizacji. Poprawienie kontroli efektywności działań oraz trwałości oddziaływania wpływa bardzo korzystnie na osiągnięte wyniki.

Skuteczność działań musi być wiązana także z efektywnością kosztową. Sugeruje się często, że *przewaga konkurencyjna NGO leży w niższych kosztach usług rynku pracy*, niż w przypadku sektorów publicznego i komercyjnego. Zanedbujemy jednak fakt, że te koszty mogą być częściowo przerzucane na wykwalifikowanych pracowników zatrudnianych przez organizację pozarządową (także

na zasadzie outsourcingu). Utrwalanie wizerunku zgrzebnych stowarzyszeń prowadzonych przez pasjonatów w siermiężnych warunkach, którzy za minimalne wynagrodzenie zaangażują swój czas i energię w pracę z beneficjentami jest nie tylko dalekie od rzeczywistości, ale również wyraża brak szacunku dla beneficjentów oraz uznania dla dotychczasowego dorobku trzeciego sektora.

## Gdzie zatem zawiera się przewaga NGO?

Jej fundamentem jest umiejętność precyzyjnego diagnozowania oraz umiejętność pracy z różnymi grupami potrzebującymi realnej pomocy, choć czasem wymykającymi się ustawowym definicjom wykluczenia i zagrożenia wykluczeniem. *Istotą przewagi NGO byłby zatem nie tyle niższy koszt, co unikatowe doświadczenie* (sprawdzona, „rzemieślnicza” wiedza praktyczna). Taki rodzaj doświadczenia jest nierzadko zasobem, którym organizacja dysponuje od samego początku, ponieważ to właśnie oddolna diagnoza problemu stanowi impuls do stworzenia organizacji pozarządowej. NGO aktywne w obszarze przeciwdziałania skutkom bezrobocia często powstają z inicjatywy grup samopomocowych lub terapeutów-specjalistów. Często również zajęcie się problematyką rynku pracy jest *konsekwencją rozwoju organizacji, która wraz ze swoimi beneficjentami pokonuje kolejne etapy na drodze do reintegracji społecznej* – dla bezrobotnych brak pracy jest często tylko jednym z wymiarów problemu. W takich przypadkach, daje się dostrzec osobistą ambicję twórców i liderów organizacji w kodyfikowaniu własnych działań i wiedzy. Traktując doświadczenie w pracy z beneficjentami również w kategoriach dorobku zawodowego nie tylko ciągle podnoszą swoje kompetencje (szkolenia specjalistyczne), ale również dokładają starań, by udoskonalać i rozwijać stosowane techniki. Ta wewnętrzna potrzeba innowacyjności znajduje niewątpliwie swoje pozytywne odzwierciedlenie w jakości dostarczanych usług.

Kapitał innowacyjny	
Standaryzacja i orientacja na jakość usług	Orientacja na beneficjenta (indywidualizowane kryteria sukcesu)
	Pozycjonowanie wobec rynku pracy ("odległość" od lokalnego rynku pracy, różnorodne miary zatrudnialności)
	Definiowanie poziomów referencyjnych (standardy minimalne)
	Definiowanie oczekiwań beneficjentów (regulaminy świadczenia usług)
	Kodyfikacja działań (tworzenie „szkół”)

Kapitał innowacyjny	
Narzędzia diagnozowania	Autodiagnoza (wewnętrzne ewaluacje merytoryczne)
	Diagnoza kontekstowa (diagnoza potrzeb społeczności, zindywidualizowane profilowanie wielowymiarowości problemów społecznych)
	Wczesna diagnostyka (określanie stopnia gotowości do podjęcia pracy)
	Diagnoza ex post (śledzenie losów beneficjentów)
	Zewnętrzne narzędzia diagnostyczne (różnorodne metodologie rekrutacji i pracy z beneficjentami, współpraca międzynarodowa)
Wykorzystanie zasobów	Kompleksowa percepcja kapitału ludzkiego (nie tylko wykształcenie, ale również umiejętność „zarządzania” swoim życiem)
	Empowerment (adresaci pomocy stają się jej współtwórcami)
	Pokazanie „nowych” źródeł zasobów ludzkich (aktywizacja zawodowa nie tylko „ustawowych” bezrobotnych)
	Szukanie nieoczywistych sojuszników (współpraca z biznesem)
Generowanie miejsc pracy	Nowe usługi (generowanie nowych rynków produktów lub usług)
	Nowe nisze (generowanie przedsiębiorczości społecznej)

Te organizacje pozarządowe, które działają na rynku pracy w sposób modelowy, poza samym świadczeniem usług rynku pracy, wytwarzają w toku realizacji swych projektów także inne, *społecznie korzystne efekty, mające charakter wartości dodanej*. Jednym z najważniejszych efektów tego typu jest *stymulowanie wzrostu kapitału społecznego* – budowanie sieci relacji opartych na zaufaniu, wzajemności i chęci do współdziałania pomiędzy samymi beneficjentami, między beneficjentami i ich środowiskiem, wreszcie – między samą organizacją oraz jej otoczeniem, interesariuszami zaangażowanymi do wspólnych działań.

W jaki sposób powstaje owa unikalna sieć relacji ułatwiających współpracę i włączających do obiegu społecznego osoby zagrożone wykluczeniem?

W przypadku organizacji pozarządowej, udzielanie pomocy bądź świadczenie usług osobom bezrobotnym *nie ma charakteru punktowej, jednorazowej interwencji, ale jest częścią stałego wysiłku, aby te osoby włączyć w obieg społeczny*, czyli trwały sieć relacji wymiany, pomocy i wzajemności. Organizacje rozumieją, że jednorazowa pomoc, nawet, jeśli jest profesjonalna, nie skutkuje trwałą odmianą losu beneficjenta, nie przełamuje zarazem społecznej izolacji osoby bezrobotnej. W celu przełamania tej izolacji i osiągnięcia efektu inkluzji społecznej organizacje podejmują szereg działań służących zwiększeniu kapitału społecznego. Starają się *nie tylko obsługiwać, ale włączać beneficjentów*

w swoje działania. Włączając ich w samo świadczenie usług zatrudnieniowych na zasadzie „otrzymuję pomoc i sam pomagam” – w ten sposób działają kluby bezrobotnych i grupy samopomocowe. Inną stosowaną praktyką jest włączanie bezrobotnych do innego, równoległego nurtu swoich działań, a przez to uczenie postawy zaangażowania i wartości pracy jako takiej (nawet na zasadzie wolontariatu).

Równocześnie organizacje trzeciego sektora umożliwiają beneficjentom nawiązanie nowych więzi w ich środowisku lokalnym z do tej pory nieznanymi, często postrzeganymi jako nieprzyjazne instytucjami, czy innymi organizacjami pozarządowymi. Właściwe i skuteczne rozwiązanie różnorodnych problemów społecznych stanowiących z jednej strony przyczyny, a z drugiej złożone skutki bezrobocia wymaga współpracy różnorodnych organizacji. W tym procesie konieczny jest właściwy przepływ informacji między publicznymi służbami zatrudnienia, ośrodkami pomocy społecznej, trzecim sektorem, ale również szkolnictwem, organizacjami przedsiębiorców oraz innymi potencjalnymi interesariuszami (na przykład więziennictwo w przypadku osób, które weszły w konflikt z prawem, czy zakłady opieki zdrowotnej w przypadku osób przewlekle chorych, lecz zdolnych do aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym).

Organizacje starają się też (choć jest to proces wymagający jeszcze wielu nakładów) nawiązywać relacje z innymi NGO, które zajmują się podobną kategorią podopiecznych. Chodzi o łączenie istniejących już dobrych praktyk w systemy powiązań i współpracy („szkół”), połączone z pozycjonowaniem, czyli określaniem, kto zajmuje się jakim etapem całego procesu prowadzącego beneficjenta do powrotu na rynek pracy. Bezrobotny, który trafia do któregoś z takich ośrodków, powinien mieć zarazem dostęp do całego społecznego zaplecza, jakim dysponują różne organizacje w swoich licznych placówkach (organizacje partnerskie, zaprzyjaźnione, instytucje wspierające oraz ogromnie ważna, choć nieformalna sieć współpracowników, „absolwentów” i przyjaciół).

Wreszcie, organizacje starają się także tworzyć trwałe sieci współpracy w tych miejscach, gdzie są, i to w różnych skalach – począwszy od najbliższego otoczenia. Lokalne, regionalne i ogólnopolskie sieci współpracy budowane są pomiędzy różnymi podmiotami pozarządowymi, Kościołem, instytucjami publicznymi, podmiotami komercyjnymi, w których partnerzy ufają sobie i chętnie współpracują. Należy mocno podkreślić, że samo istnienie takiej sieci wokół organizacji nie gwarantuje jeszcze wzrostu kapitału społecznego, który służyłby i zapewniał przetrwanie nie tyle samej organizacji, co bezrobotnym. Kapitał społeczny zgromadzony przez samą organizację powinien nade wszystko służyć jej beneficjen-

tom – dlatego ogromnie ważne jest, by organizacja pozarządowa potrafiła nie tylko wzbudzić u swoich lokalnych partnerów życzliwe nastawienie do niej samej, ale *skłonić ich do trwałego przyjęcia zobowiązania na rzecz działań prozatrudnieniowych* – na przykład poprzez lokalny pakt na rzecz zatrudnienia, kontrakt wielostronny, etc. **Zdolność organizacji pozarządowej do trwałej mobilizacji partnerów społecznych oraz lokalnych instytucji polityki społecznej na rzecz osiągnięcia celu zatrudnieniowego jest wyrazem jej dojrzałości jako aktora aktywnej polityki rynku pracy.**

Kapitał więzi społecznych	
Współpraca na poziomie lokalnym z władzami i instytucjami publicznymi (w tym z publicznymi służbami zatrudnienia)	<b>Porozumienia o współpracy</b> (rozbudowywanie lokalnych programów pomocy społecznej)
	<b>Pakty na rzecz zatrudnienia</b> (uczestniczenie w forach i ciałach konsultacyjno-doradczych, wymiana informacji o realizowanych programach i beneficjentach)
	<b>Faktyczna współpraca lokalnych interesariuszy</b> (wspólne tworzenie programów walki z bezrobociem i ich skutkami, wspólna ich realizacja, specjalizacja)
	<b>Generowanie zmiany instytucjonalnej</b> (zwiększanie świadomości lokalnych aktorów, działania upowszechniające wiedzę o danym problemie, rzecznicтво, propagowanie rozwiązań)
Budowanie sieci współpracy	<b>Pomiędzy samymi beneficjentami</b> (kluby samopomocy i wzajemnego wsparcia)
	<b>Pomiędzy beneficjentami i otoczeniem</b> (przetłamanie procesu izolacji społecznej, generowanie inkluzji)
	<b>Pomiędzy daną organizacją i interesariuszami</b> (upowszechnienie wiedzy, synergia doświadczeń)
	<b>Pomiędzy daną organizacją a partnerami lokalnymi</b> (nakładanie do trwałych zobowiązań na rzecz działań prozatrudnieniowych)
Subsydiarne (niecentralistyczne) rozwiązywanie problemów społecznych	<b>Generowanie procesu upodmiotawiania społeczności lokalnych</b> (mobilizacja partnerów lokalnych, współtworzenie świadomości społeczności)

Wydaje się, że choć w niektórych regionach zaobserwować można zmianę instytucjonalną w postaci stworzenia faktycznie funkcjonującego modelu partnerskiego sposobu rozwiązywania problemów społecznych, w wielu innych sektor publiczny i sektor pozarządowy mało ze sobą współpracują. Zarówno przedstawiciele publicznych służb zatrudnienia, jak i organizacji pozarządowych wskazują, że *najczęściej tradycyjny klimat zbudowanej na stereotypach wrogości i uprzedzeń zastępowany jest przez klimat rywalizacji*. Wynika to z wielu

mechanizmów utrudniających, czy wręcz przeciwdziałających inicjatywom partnerskim. Prowadzi jednak do zaniedbywania potrzeb beneficjentów, rokując jak najgorzej dla możliwości skutecznego rozwiązywania problemów społecznych w przyszłości. *Przekształcenie go w klimat kooperacji i konkurencji możliwe jest jedynie pod warunkiem dobrego, wzajemnego poznania.*

Kluczowym dla współpracy jest wspólne wypracowywanie diagnozy potrzeb lokalnych, a następnie podział zadań pomiędzy poszczególne instytucje dialogu społecznego. Możliwości faktycznej komunikacji i skuteczność takiego modelu zostały zweryfikowane w Polsce na Śląsku. Pakt na rzecz zatrudnienia przekłada się tam na wspólne realizowanie projektów w ramach EFS (a więc i wspólne badanie potrzeb lokalnych), jak również faktycznie funkcjonujące rady zatrudnienia. Co więcej, model rywalizacji udało się tam zastąpić wzajemną i innowacyjną stymulacją (ang. *coopetition* = *competition* + *cooperation*). Partnerzy nie patrzą na siebie jak na rywali przy ubieganiu się o fundusze na realizację projektów, lecz rozdzielają między siebie zadania zgodnie z pozyskanymi kompetencjami tak, by maksymalizować skuteczność oddziaływania na beneficjentów. Niezależnie od tego, że w ramach partnerstw następuje i powinna następować oczywista specjalizacja, zarówno przedstawiciele publicznych służb zatrudnienia, jak i środowiska pozarządowego zdecydowanie zbyt rzadko wskazują na to, że fundamentem współpracy jest nie tylko wymiana korzyści, lecz przede wszystkim wzajemne zaufanie.

Zgodnie ze wskazaniem strategicznym w kwestii polityki społecznej, jakie zaleca UE, skuteczna aktywna polityka rynku pracy powinna być skalowana tak, aby maksymalnie wykorzystywać lokalne, regionalne zasoby, i jak najmniej angażować instancję centralną – zgodnie z naczelną zasadą subsydiarności. **Kapitał społeczny i kapitał innowacji wytworzony przez organizacje pozarządowe stanowi bardzo poważny argument na rzecz słuszności idei subsydialnej polityki społecznej, ale również istotny załączek rozwoju takich rozwiązań w przyszłości.**





## Rekomendacje dotyczące środowiska pozarządowego w sferze usług rynku pracy

Jest rok 2006, w Polsce stopa bezrobocia wynosi około 17%. Wskaźnik zatrudnienia jest jednym z najniższych w Europie – ok. 52%. Dla niektórych kategorii osób, np. niepełnosprawnych, wskaźnik zatrudnienia wynoszący około 13% jest najniższy w UE i ponad dwukrotnie niższy niż średnia w krajach OECD. Bezrobocie i jego pośrednie skutki są główną plagą społeczną w Polsce. Jego rozmiary są nieakceptowalne w sensie moralnym, społecznym, gospodarczym czy politycznym – słowem – w żadnym sensie. Oczywiście *podstawowym sposobem na trwałe rozwiązanie tego problemu jest wzrost gospodarczy*. Jednak nie jest to sposób jedyny (szczególnie jeśli wzrost ma charakter bezzatrudnieniowy), ani **nie jest to sposób dla wszystkich**.

Magicznej ręce rynku trzeba będzie trochę pomóc. Kto ma pomagać? Od zadanania tego nie może uchylić się państwo i jego agendy. Może to robić różnymi metodami: od adekwatnej, prozatrudnieniowej polityki gospodarczej, systemu podatkowego, aż – jak chcieliby tego niektórzy – po dystrybucję zasiłków dla każdego, kto nie może zdobyć pracy.

Nie zajmujemy się tutaj tymi mechanizmami. Ale skupimy się na specyficznym instrumencie, jakim są usługi rynku pracy oraz podział zadań między różnymi instytucjami w jego ramach. Bardziej precyzyjnie, interesują nas aktualne i potencjalne role, jakie mogłyby w tym podziale pracy pełnić organizacje pozarządowe. Poniżej garść rekomendacji, które sprawy tej dotyczą.

### Rekomendacja 1:

#### **Zdefiniowanie ustrojowych zasad podziału pracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi**

W sensie najbardziej ogólnym konieczne jest wprowadzenie w życie *nie tylko litery (choć i tu wiele pozostaje do zrobienia), ale przede wszystkim ducha Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. To ona właśnie wyznacza nową zasadę podziału pracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. W myśl ustawy zadania publiczne mogą i tam, gdzie to możliwe – powinny być powierzane organizacjom pozarządowym. Ustawa nie przyznaje wprowadzić prawa „pierwokupu” organizacjom, ale nominalnie odbiera to prawo administracji publicznej – tworząc mechanizmy *quasi-konkurencji*. Ustawa

określa też fundamentalne zasady współpracy i formy współpracy (wymiana informacji, konsultowanie aktów prawnych, finansowanie).

Ustawa o pożytku publicznym ma jednak charakter ogólny. Szereg dziedzin zostało wyłączonej spod jej obowiązywania w drodze stworzonych *lex specialis* regulacji. W szczególności wyłączenia te dotyczą sposobu powierzania zadań publicznych organizacjom pozarządowym i zastosowane zostały niestety w dwóch obszarach ważnych z punktu widzenia problematyki niniejszego raportu. Są to pomoc społeczna oraz promocja zatrudnienia. Obydwie ustawy (*Ustawa o pomocy społecznej* oraz *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*) były tworzone lub istotnie modyfikowane już po wejściu w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. W obydwu osłabiono w istocie pozycję organizacji pozarządowych. Prawo (w szczególności *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*) w wielu miejscach mówi co prawda o tym, że administracja publiczna może powierzać niektóre zadania. Zadania te są następnie enumeratywnie wymienione w sposób, który, jak się zdaje, z góry niejako zubaża możliwe pola współpracy. W związku z tym regulacje prawne raczej dopuszczają niż promują pluralizm instytucjonalny w dziedzinie usług rynku pracy. W konsekwencji nie tworzy żadnego, nawet quasi-ryнку konkurencji w dostarczaniu usług zatrudnieniowych. Rozsądniejsze byłoby wskazanie, których zadań administracja powierzać nie może i przyjęcie, że wszystkie inne zadania mogą być dostarczane przez inne podmioty (w tym administrację, jeśli istotnie potrafi to robić lepiej).

Nie ma tu miejsca na szerszą dyskusję na temat koncepcji (lub raczej jej braku) organizacji usług publicznych w Polsce. Debata i praktyka są w tej mierze chaotyczne. Jedni mówią o pomocniczości i uspołecznieniu, inni przestrzegają przed prywatyzacją i komercjalizacją. Ogólnie rzecz biorąc, nie ma spójnej koncepcji podziału pracy. Nie ma koncepcji, ale pod jej nieobecność podstawową zasadą w praktyce jest właśnie zasada „pierwokupu” wykonawstwa zadań ze strony administracji publicznej. Za maskaradą haseł o konieczności ochrony standardów, profesjonalizacji, a nawet „fundamentalistycznych haseł ochrony mienia narodowego” i ustrojowych funkcji państwa nie dopuszcza się zewnętrznej konkurencji w dostarczaniu usług. Jednocześnie brakuje wewnętrznych mechanizmów dyscyplinowania/nagradzania powiązanego z jakością działań prowadzonych przez samą administrację. W praktyce nie istnieje system sprzężenia zwrotnego – w jednej sprawie te same służby zajmują się rozpoznaniem potrzeb, zaspokajaniem ich, raportowaniem – co nie pozwala na wymuszenie samokorekty. Państwo cierpi na „instytucjonalną bulimię” i zamiast wzrostu skuteczności głównie przybiera „na wadze”.

Żeby przeciwdziałać tym procesom konieczne byłoby, w przypadku wielu usług publicznych, rozdzielenie funkcji płatnika od roli wykonawcy usług. Innymi słowy trzeba powiedzieć wyraźnie, że z faktu, iż administracja publiczna – czy w głębszym sensie państwo w ogóle – ma zobowiązania w stosunku do obywateli nie wynika automatycznie, że to ono właśnie ma być ich jedynym czy nawet głównym dostawcą. W dziedzinie tej dopuszczony powinien być pluralizm. Może on być realizowany w różnych formach, i w różnym stopniu dopuszczać konkurencję między podmiotami publicznymi i prywatnymi, komercyjnymi i niekomercyjnymi. Ważne jest jednak, aby w ogóle konkurencja taka mogła się pojawić, i aby uczestniczyły w niej także podmioty prowadzone lub nadzorowane przez administrację publiczną.

## **Rekomendacja 2:**

### **Tworzenie lokalnych partnerstw na rzecz rozwoju i zatrudnienia**

Promocja zatrudnienia, czy mówiąc staromodnie walka z bezrobociem, wymaga wspólnej pracy wielu podmiotów. Pracy opartej o plan i to plan wspólnie uzgodniony. Za jeden z podstawowych mechanizmów współpracy, a precyzyjniej rzecz ujmując komunikacji, wyprzedzającej często faktyczną współpracę – uznać można zdefiniowane jako odpowiednie narzędzie w ustawie lokalne programy promocji zatrudnienia, stanowiące część strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Powinny one powstawać na poziomie powiatu, województwa i kraju. W praktyce jednak bardzo często, zarówno programy promocji, jak i strategię rozwiązywania problemów społecznych nie są tworzone w ogóle albo sposób ich przygotowania nie ma charakteru partnerskiego. Podobnie zresztą ma się sprawa z programami współpracy z organizacjami pozarządowymi. Polskie prawo dawstwo jest pełne tego rodzaju zobowiązań, czy jeśli kto woli, ofert współpracy o czysto nominalnym charakterze. W intencji ustawodawcy chodziło zapewne w równej mierze o sam dokument, co o partycypacyjny proces jego powstawania. Na razie bardzo często zapisy te pozostają puste. W tej sytuacji konieczne jest: *po pierwsze, stworzenie mechanizmu monitorowania i oceny opisanych wyżej dokumentów* (obecnie niedopełnienie obowiązków w tej dziedzinie nie wiąże się w praktyce z żadnymi konsekwencjami), *po drugie – system dystrybucji dobrych praktyk w tej dziedzinie.*

Myśląc o partnerskim podejściu do budowania terytorialnych planów i strategii można skorzystać z dostępnych i bardzo obszernych zasobów doświadczeń zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Należy uczynić to w kontekście

projektowanych obecnie programów operacyjnych na lata 2007-13. Warto rozważyć *potrzebę stosowania modelu „zintegrowanych programów lokalnych” – jako podstawowego sposobu budowania programów regionalnych*. Pojęcie „zintegrowania” oznacza zarówno uznanie różnorodności partnerów rozwoju lokalnego, jak i zastosowanie kompleksowego podejścia do zagadnień rozwoju lokalnego. W takiej perspektywie zatrudnienie może być najważniejszym, ale tylko jednym z aspektów, można powiedzieć wynikowym. Jest to fundamentalnie inne podejście niż mówiąc nieco prowokacyjnie, masowe trwonienie pieniędzy na pozornie konkurencyjne, odtwórcze, ekstensywne i rozproszone działania indywidualne. Potrzebna jest radykalna zmiana. Właśnie mija czas (z punktu widzenia pracy nad strategią na lata 2007-13), kiedy zmiana ta powinna być nazwana i przygotowana. Proces budowania autentycznych, lokalnych partnerstw jest zadaniem trudnym, wymagającym często wsparcia z zewnątrz, ale warto wysiłek ten podjąć.

### **Rekomendacja 3:**

#### **Stworzenie specyficznej infrastruktury działającej na rzecz organizacji realizujących usługi rynku pracy**

---

Konieczne jest stworzenie specyficznej infrastruktury wspierającej technicznie działania instytucji niekomercyjnych na rynku pracy.

Coraz częściej w działaniach organizacji *to nie brak środków finansowych na działania, ale umiejętność ich pozyskiwania i formalne warunki dostępu do nich, stają się problematyczne*. Na potrzeby raportu dokonaliśmy analizy projektów finansowanych z pieniędzy publicznych w zakresie usług rynku pracy. Ich lektura jest dość „monotonna”. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że często są to po prostu wyłączone szkolenia, realizowane aż „do znużenia”. Dość często zresztą są one mało skuteczne, zrutyinizowane, źle adresowane i wyrwane z szerszego kontekstu działań. Nie nazywa się tych zjawisk po imieniu, między innymi dlatego, że programy te nie podlegają ewaluacji, którą konieczne odróżniać trzeba od sprawozdawczości.

W praktyce zatem, *zwiększająca się dostępność środków (w szczególności EFS) zamiast sprzyjać wzbogaceniu oferty pomocy dla osób bezrobotnych – homogenizuje i spłaszcza rynek usług*. W grze o środki publiczne często zwyciężają programy wcale nie najciekawsze i jakościowo najlepsze, ale najtańsze i najmniej ryzykowne (co za tym idzie często omijające naprawdę potrzebujących). Przy tak zorganizowanych regułach gry, sektor pozarządowy może uczestniczyć

w systemie, niestety często za cenę porzucenia swych naturalnych, specyficznych kompetencji. A za tym idzie groźba ujednolicenia się i upodobnienia.

Dla przeciwdziałania opisanemu wyżej zjawisku konieczny jest zorganizowany wysiłek na rzecz ochrony „specyficzności sektora pozarządowego”. Nie jest to postulat uprzywilejowanego traktowania, ale raczej wołanie o korzystanie z unikalnych kompetencji NGO. Organizacje pozarządowe okazują się szczególnie przydatne tam, gdzie chodzi o bardziej zindywidualizowane działania. Trzeci sektor może być niezwykle ważnym elementem pomocy dla specyficznych kategorii osób bezrobotnych, wymagających właśnie bardziej zindywidualizowanych form pracy. Kompetencje takie muszą być chronione i wspierane, a nie wypierane i osłabiane.

Obecnie organizacje pozarządowe, starając się przetrwać, zmuszane są ze względów czysto finansowych do swoiście rozumianego oportunistu – siłą rzeczy dopasowują swoje działania do dostępnych środków. **Ten rodzaj sterowania przez podaż środków jest ważnym, ale nie powinien być jedynym mechanizmem kształtowania oferty działań organizacji.** Zainwestować trzeba w stworzenie i **rozruch specyficznej infrastruktury pomocy technicznej.** Czym miałyby się ona zajmować? Do jej zadań powinna należeć pomoc w dostępie do środków publicznych (w szczególności EFS – 80% organizacji twierdzi, że ma z tym problemy). Trzeba przeanalizować funkcje pełnione obecnie przez ROSzEFS (Regionalne Ośrodki Szkoleniowe Europejskiego Funduszu Społecznego) tak, by zmodyfikować zasięg ich działań oraz typ i zakres usług.

Zadaniem jednak ważniejszym, niż pomoc „w pisaniu wniosków”, jest *trwałe podnoszenie kompetencji podmiotów działających na rynku pracy*. Obecnie proces „uczenia się” organizacji opiera się najczęściej na dość „bolesnym”, indywidualnym doświadczaniu prób i błędów. Często okazuje się też, że „zwycięzcami” niekoniecznie zostają organizacje najbardziej kompetentne w dziedzinie pracy z poszczególnymi grupami ale te, które w specyficzny sposób „zaadaptowały się” do formalno-finansowych aspektów współpracy (zdolność raportowania, umiejętności proceduralne, płynność finansowa i jednoczesna gotowość do zaakceptowania dość niskich stawek, etc.). Z przeprowadzonych badań wynika, że właściwie istnieją dwa umowne kręgi organizacji działających na rynku usług pracy. Jeden o węższym charakterze, który często współpracuje z publiczną administracją, np. ZDZ. I znacznie liczniejszy, „zewnętrzny” krąg mniejszych organizacji, które pełnią bardzo ważne funkcje pomocy poszczególnym grupom (np. osobom niepełnosprawnym, chorym psychicznie, bezdomnym, długotrwale

bezrobotnym, etc.), i które to na ogół znajdują się poza systemem publicznych służb zatrudnienia oraz będących w ich dyspozycji środków.

*Konieczna jest zmiana proporcji i wykorzystanie w większym niż dotychczas stopniu potencjału organizacji z „zewnętrznego” kręgu. Utworzona niedawno w ramach naszego projektu baza danych obejmująca te organizacje może być w tym bardzo pomocna.*

*Do zadań postulowanej infrastruktury wsparcia powinno należeć poszukiwanie i dystrybucja najlepszych praktyk w dziedzinie usług rynku pracy. Rozwiązanie problemu „dyfuzji wzorów” jest obecnie jednym z największych wyzwań nie tylko dla działania organizacji pozarządowych, ale znacznie szerzej i bardziej fundamentalnie – problemu modernizacji usług publicznych w Polsce. Opanowanie technologii „społecznego franchising’u” byłoby najtrudniejszym, ale bodaj najważniejszym wyzwaniem, z jakim ta infrastruktura powinna się zmierzyć.*

Warto również pamiętać o sprawach natury czysto technicznej. Należą do nich np. *synchronizacja systemów informatycznych*. Urzędy pracy wyposażone są co prawda w dość złożone systemy baz danych, ale niestety w bazach tych rejestrowane są wyłącznie te podmioty, które zdefiniowane zostały specyficznie w ustawie (np. agencje zatrudnienia) i podlegają procesom certyfikacji. Na próżno szukać tam list organizacji pozarządowych działających na rzecz bezrobotnych, ale nie mieszczących się w sztywno zdefiniowanych kategoriach ustawowych. Nie można też w żaden sposób ustalić, które z zarejestrowanych we wspomnianych bazach instytucji, pracują na rzecz poszczególnych grup bezrobotnych. Funkcjonalność baz danych dopasowana jest przede wszystkim do zadań sprawozdawczo – kontrolnych, a nie poszukiwania partnerów do wspólnych działań. Trzeba mieć nadzieję, że tworzony obecnie w ramach naszego projektu system baz danych będzie praktycznie i efektywnie wykorzystywany w działaniach urzędów pracy.

#### **Rekomendacja 4:**

**Ochrona specyficznych kompetencji sektora pozarządowego – praca zindywidualizowana na rzecz grup bezrobotnych wysokiego ryzyka**

---

Specyficzną cechą pracy organizacji pozarządowych jest wyraźniejsze zorientowanie na osobę i większa skłonność do widzenia w sposób całościowy jej problemów. Organizacje znacznie rzadziej niż administracja publiczna „departamentalizują” problemy. Organizacje nie mają „departamentu pomocy spo-

tecznej” i „departamentu rynku pracy”, które nie są w stanie harmonizować swych działań. Ale mają za to znacznie większą szansę na to, by stosując zindywidualizowane, całościowe i ustrukturyzowane w czasie interwencje – uzyskiwać lepsze niż inne instytucje wyniki i powiększać szanse na wyprowadzanie z obszaru bezrobocia szczególnie trudnych „przypadków”.

Opisywane tu podejście (kontrola indywidualnej ścieżki rozwoju i zmian beneficjenta) oznacza często konieczność występowania w roli pośredników między zainteresowanymi a różnymi instytucjami, które, działając łącznie, mogą tworzyć rodzaj „drabiny” pomocy. W wielu krajach, gdzie rozwijają się usługi niekomercyjne w tej dziedzinie, sektor ten jest wykorzystywany właśnie do takiej „saperskiej roboty”. Prawie z zasady ten case work wymaga specyficznych form kontraktu (większe ryzyko, dłuższy czas, zindywidualizowane i stopniowalne kryteria sukcesu). Opisana tu nisza działań jest najbardziej atrakcyjnym z punktu widzenia misji, najlepiej dopasowanym do kompetencji i jednocześnie najbardziej potrzebnym obszarem działań organizacji pozarządowych.

### Rekomendacja 5:

#### Wsparcie sektora pozarządowego jako specyficznego pracodawcy

Opisując kompetencje sektora pozarządowego warto pamiętać, że on sam jest specyficznym pracodawcą. Obecnie jego rola jest dość ograniczona – tworzy on niecały 1% miejsc pracy, ale wiele wskazuje na to, że udział ten w najbliższych latach będzie wzrastał. W tym miejscu warto przypomnieć, że w krajach UE w ostatnich latach dynamika wzrostu miejsc pracy w tym właśnie sektorze jest większa niż w pozostałych sektorach (np. w Irlandii w ciągu kilku ostatnich lat sektor osiągnął imponujący wskaźnik 11%). Nie tyle tworzy on miejsca pracy, co często „przechwytuje” je (bywa, że wraz z pracownikami) z sektora usług publicznych. Zatrudnienie w sektorze pozarządowym ma charakter specyficzny – jak się zdaje jest on bardziej elastyczny niż inne sektory i w większym niż one stopniu otwarty na specyficzne typy zatrudnienia (osoby łączące prace w wychowywaniu dzieci, niepełnosprawni, osoby kończące studia, renciści, etc.) **Końieczne jest lepsze niż obecnie przygotowanie organizacji do pełnienia funkcji pracodawcy.**

## **Rekomendacja 6:** **Umocnienie funkcji rzecznictwa organizacji pozarządowych**

---

Mimo tego, że nieuchronnie korzystać będzie w coraz większym stopniu z pieniędzy publicznych, sektor *pozarządowy nie może zapominać o konieczności pełnienia funkcji rzeczniczych*. Jak wskazują ostatnie badania Stowarzyszenia Klon/Jawor do funkcji rzeczniczych przynajmniej co dziesiąta organizacja świadcząca usługi rynku pracy. Jest to niepokojąco niski wynik w porównaniu z innymi typami organizacji szczególnie, że strukturalnie nie ma obecnie skutecznego mechanizmu reprezentacji interesów osób bezrobotnych (z oczywistych powodów Komisja Trójstronna, nie pełni takiej roli). Nie można też uznać za system reprezentacji czysto politycznego zainteresowania bezrobotnymi ze strony polityków.

W roli rzecznika bezrobotnych osób występować powinny organizacje pozarządowe tworzone przez bezrobotnych lub pracujące na ich rzecz. Patrząc na to z szerszej perspektywy *rolą organizacji powinno być nie tylko wykonywanie zadań publicznych, ale także ich współdefiniowanie* (na poziomie lokalnym i regionalnym). Jest oczywiste, że możliwość wypowiadania własnej opinii (niekoniennie zbieżnej z opiniami urzędu) i jednocześnie korzystanie ze środków, którymi dysponuje urząd bywa zadaniem trudnym i wymaga charakteru. Działania tego nie można jednak zaniechać pod groźbą utraty tożsamości organizacji. Szczególną okazję do wyrażenia tego rodzaju poglądu tworzy praca nad lokalnymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych oraz strategiami promocji zatrudnienia. W sensie instytucjonalnym oznacza to też udział w różnego rodzaju ciałach kolegialnych (powiatowe rady zatrudnienia czy wojewódzkie komisje dialogu społecznego).

## **Rekomendacja 7:** **Tworzenia środowiska, konsolidacja organizacji w sektorze, wzrost roli i znaczenia komunikacji wewnętrznej**

---

Sektor pozarządowy działający na rynku pracy jest dość rozproszony. Wydaje się, że ma on specyficzne kompetencje i może podejmować specyficzne wyzwania. *Choć trudno mówić już o wyodrębnionym środowisku organizacji i osób działających na polu usług rynku pracy, to jednak jego powstanie warto wesprzeć*. Jest oczywiste, że poprawa komunikacji wewnętrznej byłaby bardzo przydatna dla wszystkich uczestników, pomogłaby w wymianie doświadczeń, poszukiwaniu najlepszych wzorców i budowaniu systemu ich dystrybucji, wreszcie wspólnym



nazywaniu problemów o charakterze systemowym i poszukiwaniu dla nich rozwiązań.

### **Rekomendacja 8:** **Rozwój ekonomii społecznej**

---

Nową, obiecującą formułą pracy z osobami bezrobotnymi jest wykorzystanie ekonomii społecznej. Pozwala ona zastąpić anachroniczne w istocie zasady pomocy i połączyć ją z troską o upodmiotowanie potrzebujących. *Zastosowanie zasad ekonomii społecznej jest szansą na odmianę tradycyjnego, redystrybucyjnego modelu pomocy.* Pomoc autentyczna zmierzać powinna do *przywrócenia podopiecznym samodzielności i podmiotowości* – a ta bierze się z pracy. Polskie wydanie „welfare to work” będzie bardzo trudne do wykonania w środowisku podopiecznych przyzwyczajonych do opiekuńczych funkcji państwa.

Wiele sformułowanych rekomendacji nie jest specjalnie nowych. O tym, że warto rozumieć specyfikę, wspierać i doceniać organizacje pozarządowe – one same mówią od dawna i szczęśliwie coraz więcej środowisk podziela ten pogląd. Istotnie, w ostatnich latach zmieniło się w tej sprawie stopniowo wiele na lepsze. Obecnie jest jednak szansa – a równocześnie konieczność – dokonania zmian o charakterze jakościowym. Wymusza to sytuacja na rynku pracy, a umożliwia dostęp do poważniejszych niż dotychczas środków (w szczególności EFS). **Żeby dokonać zmiany o takim charakterze, potrzebne jest środowisko – zarówno po stronie pozarządowej, jak i publicznej – zdolne do sformułowania konkretnych propozycji, eksperymentowania z nimi oraz ich upowszechniania.**



### **Na załączonej płycie prezentujemy następujące opracowania:**

- Jan Herbst *Organizacje pozarządowe w systemie usług rynku pracy 2005*
- Maria Rogaczewska, Joanna Tyrowicz *Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje? Podsumowanie badania jakościowego (studiów przypadku)*
- Anna Sienicka, Joanna Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe w usługach rynku pracy – uwarunkowania prawne*
- Anna Sienicka, Joanna Tyrowicz, *Aktorzy rynku pracy: ujęcie instytucjonalne (wstępne uwagi)*
- Joanna Tyrowicz, *Relacje pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia a organizacjami rynku pracy – wnioski z badania ilościowego*
- Zofia Szymańska, *Raport dotyczący organizacji i działania rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeń niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach (Holandia, Australia, Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone)*

### **Raporty dotyczące szczególnej sytuacji różnych grup społecznych na rynku pracy:**

- Michał Goździk *Problematyka organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy, skierowanych do uchodźców, imigrantów i mniejszości narodowych*
- Justyna Kalita *Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi dla tej grupy beneficjentów*
- Hubert Kaszyński *Osoby chore psychicznie jako grupa beneficjentów organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy*

- Wojciech Marchlewski *Działalność organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy skierowane do grupy beneficjentów – mieszkańców obszarów wiejskich*
- Piotr Olech *Aktywizacja zawodowa osób bezdomnych*
- Tomasz Schimanek *Sytuacja osób powyżej 50. roku życia na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi rynku pracy skierowane do tych osób*
- Urszula Sztanderska *Działalność organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy skierowane do kobiet*
- Jadwiga Werbanowska *Problematyka organizacji pozarządowych jako usługodawców dla młodzieży na rynku pracy*
- Dagmara Woźniakowska *Skazani i byli skazani na rynku pracy – ocena problemu z punktu widzenia organizacji pozarządowych*



## Nasi autorzy

Michał Boni – ekspert ds. rynku pracy i zarządzania zasobami ludzkimi, były minister pracy, współpracownik m.in. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, OECD, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, autor wielu opracowań.

Ilona Gosk – menager programu „Bezrobocie – co robić?”, Prezes Zarządu Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Michał Goździk – prawnik i koordynator projektów w Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM), doświadczenie w pracy w administracji lokalnej i Ministerstwie Kultury, Młodzieży i Sportu w Kosowie (Misja Organizacji Narodów Zjednoczonych).

Jan Herbst – socjolog, członek zespołu badawczego Stowarzyszenia Klon/Jawor, autor bądź współautor kilku publikacji dotyczących sektora pozarządowego, aktywności społecznej oraz postaw Polaków.

Radostaw Jasiński – prawnik, ukończył studia MBA, współtwórca i wieloletni Dyrektor Generalny Fundacji OIC Poland, od 2001 roku Dyrektor Programowy Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności.

Justyna Kalita – pracownik Biura Karier i Centrum Usług Doradczych Osób Niepełnosprawnych działających przy Fundacji Pomocy Matematykom i Informatykom Niepełnosprawnym Ruchowo w Warszawie, współpracuje z Fundacją Pomocy Ludziom Niepełnosprawnym w Warszawie.

Hubert Kaszyński – doktor socjologii, pracownik socjalny, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek Zarządu Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej.

Wojciech Marchlewski – ekspert niezależny, współpracuje ze Związkiem Gmin Wiejskich RP, specjalizuje się w zagadnieniach związanych z rozwojem obszarów wiejskich, edukacją na wsi, problemami bezrobocia, współpracą pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi.

Piotr Olech – pracownik socjalny, Sekretarz Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, członek zespołu eksperckiego ds. badań i statystyk

bezdolności Europejskiej Federacji Organizacji Pracujących z Bezdolnymi FEANTSA.

Bartłomiej Piotrowski – socjolog, specjalista ds. rynku pracy i zarządzania personelem, były wiceminister pracy, ekspert Banku Światowego w krajach byłego ZSRR.

Maria Rogaczewska – doktorantka w Instytucie Socjologii UW, realizuje projekty badawcze dotyczące sektora pozarządowego w Polsce, jako wolontariusz prowadzi zajęcia dodatkowe z edukacji obywatelskiej w liceach.

Anna Sienicka – prawnik, Członek Zarządu Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Tomasz Schimanek – polityk społeczny, zastępca dyrektora ds. programowych Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce, członek Zarządu Forum Darczyńców w Polsce, autor i współautor ponad 25 artykułów w prasie krajowej oraz 10 książek, w tym dotyczących problematyki bezrobocia wśród osób starszych.

Urszula Sztanderska – profesor nauk ekonomicznych, pracownik Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, zajmuje się ekonomią rynku pracy i makroekonomią.

Joanna Tyrowicz – doktor nauk ekonomicznych, pracownik Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Jadwiga Werbanowska – Prezes Zarządu Fundacji „Bez Względu Na Niepogodę”, członek Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia przy Marszałku Województwa Mazowieckiego, ekspert IW EQUAL.

Dagmara Woźniakowska – prawnik, kryminolog, asystentka w Instytucie Nauk Prawnych PAN, Ekspertka OBWE, działaczka Stowarzyszenia Interwencji Prawnej i Polskiego Towarzystwa Kryminologicznego.

Jan Jakub Wygnański – socjolog, założyciel Banku Danych o Organizacjach Pozarządowych Klon/Jawor (1991), autor licznych badań dotyczących kondycji trzeciego sektora w Polsce, laureat m.in. nagrody im. Andrzeja Bączkowskiego (1999) oraz nagrody TOTUS (2005).

Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych  
00-630 Warszawa, ul. Polna 24 lok. 7  
T: +48 22 875 07 68-69  
F: +48 22 825 70 76  
[http: www.fise.org.pl](http://www.fise.org.pl)

→ co robić

Strona programu „Bezrobocie - co robić?”

[www.bezrobocie.org.pl](http://www.bezrobocie.org.pl)