



MAŁOPOLSKIE OBSERWATORIUM POLITYKI SPOŁECZNEJ

WYKLUCZENIE SPOŁECZNE W MAŁOPOLSCE – STRATEGIE PRZECIWDZIAŁANIA

OSOBY BEZROBOTNE



Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
w Krakowie

WYKLUCZENIE SPOŁECZNE W MAŁOPOLSCE –
STRATEGIE PRZECIWDZIAŁANIA

OSOBY BEZROBOTNE

KRAKÓW 2013



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Wydawca:

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie
ul. Piastowska 32
30-070 Kraków
www.rops.krakow.pl

Opracowanie:

Piotr Stronkowski
Katarzyna Olejniczak
Joanna Sarata
Małgorzata Szlązak

Realizacja badania empirycznego:

Coffey International Development Sp. z o.o.
ul. Krucza 16/22
00-526 Warszawa

Layout okładki:

Robert Krzeszowiak

Druk i skład publikacji oraz opracowanie graficzne okładki:

GRAFPOL Agnieszka Blicharz-Krupińska
ul. Stefana Czarnieckiego 1
53-650 Wrocław
www.agrafpol.pl

ISBN 978-83-60242-75-9

Nakład: 300 egz.

Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej pod adresem:

www.politykaspoleczna.obserwatoria.malopolska.pl

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane z podaniem źródła.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.



Małopolska



Spis treści

WSTĘP	5
Wykaz używanych skrótów	10
CZĘŚĆ I ANALIZA DANYCH ZASTANYCH	11
1 Wprowadzenie do części teoretycznej	13
2 Dane i cechy grupy	15
2.1 Aktywność ekonomiczna ludności	15
2.2 Bezrobocie rejestrowane	19
Dane ogólne	19
Charakterystyka osób bezrobotnych w Małopolsce	22
2.3 Osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy	25
Dane ogólne	25
Bezrobotni długotrwale	30
Bezrobotni powyżej 50 roku życia	37
Bezrobotni do 25 roku życia	43
3 Wsparcie udzielane osobom bezrobotnym w Małopolsce	49
3.1 Publiczne służby zatrudnienia	49
Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu	49
Poradnictwo zawodowe, informacja zawodowa i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy	57
3.2 Pozostałe instytucje wsparcia osób bezrobotnych	59
4 Rekomendacje	68
Bibliografia	80
Spis tabel	82
Spis wykresów	82
Spis map	83
CZĘŚĆ II RAPORT Z BADAŃ EMPIRYCZNYCH	85
1 Wyniki badania	87
1.1 Problemy i potrzeby osób bezrobotnych	87
Otoczenie osób bezrobotnych	87
Problemy związane z indywidualnymi cechami osób bezrobotnych	91
1.2 Ocena dotychczasowego wsparcia	97
Schematyczność wsparcia	98
Czas	99
Zintegrowane wsparcie	100
Trafność wsparcia	101
Ocena poszczególnych form wsparcia	102
Instytucje wspomagające	111
1.3 Trudności podczas realizacji wsparcia	112
Dostęp do informacji	113
Współpraca	115

Zarządzanie finansowe	115
Kompetencje kadry	116
2 Wnioski na przyszłość	117
2.1 Proponowane działania	117
2.2 Charakterystyka potencjalnych realizatorów wsparcia	122

WSTĘP

Niniejsza publikacja jest częścią serii raportów prezentujących wyniki badania pn. *Wykluczenie społeczne w Małopolsce – strategie przeciwdziałania* przeprowadzonego przez Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej działające w strukturze Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie. W ramach badania zidentyfikowano kluczowe problemy, potrzeby oraz strategiczne formy wsparcia w odniesieniu do sześciu grup zagrożonych wykluczeniem społecznym:

- osób bezdomnych,
- osób bezrobotnych,
- osób chorujących psychicznie,
- osób niepełnosprawnych,
- osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze,
- osób opuszczających zakłady karne.

Każda publikacja składa się z dwóch części.

W pierwszej, stanowiącej analizę danych zastanych, zestawione są głównie dane liczbowe. Ilościowa charakterystyka, obejmująca informacje z takich obszarów jak np. edukacja, rynek pracy i in. (stosownie do każdej z grup) została przeprowadzona na podstawie danych dostępnych w statystyce publicznej, a także w regionalnych i ogólnopolskich opracowaniach. Sytuację w województwie opisano na tle kraju, a także, jeśli pozwalały na to dane, przedstawiono ją na poziomie małopolskich powiatów. Opis ilościowy, tam gdzie było to adekwatne i celowe, został wzbogacony o analizę terytorialnego zróżnicowania dostępu do kluczowych z perspektywy każdej grupy instytucji i usług. Część teoretyczna zawiera także zbiór rekomendacji, wybranych z regionalnych oraz ogólnopolskich opracowań, które poszerzają katalog rekomendowanych rozwiązań powstałych na podstawie badań własnych i przedstawionych w części drugiej niniejszej publikacji.

Drugą część publikacji stanowi raport z badania empirycznego. Celem głównym badania była *charakterystyka możliwych działań na rzecz wybranych grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym w celu ograniczenia problemu wykluczenia w Małopolsce*. W ramach wymienionych obszarów wyodrębniono cele szczegółowe badania:

1. Identyfikacja dotychczasowego wsparcia (udzielanego z PO KL i spoza Programu) wybranych grup wykluczonych społecznie i zagrożonych wykluczeniem w Małopolsce, w odniesieniu do kluczowych problemów tych grup;
2. Ocena trafności, skuteczności i efektywności dotychczasowego wsparcia wybranych grup wykluczonych społecznie i zagrożonych wykluczeniem w Małopolsce, w odniesieniu do kluczowych potrzeb tych grup;
3. Identyfikacja trudności w realizowaniu dotychczasowego wsparcia wybranych grup wykluczonych społecznie i zagrożonych wykluczeniem w Małopolsce oraz identyfikacja obszarów wymagających zmian;
4. Sformułowanie katalogu rekomendowanych rozwiązań (uwzględniających dłuższą perspektywę czasową) mających na celu ograniczenie skali wykluczenia społecznego wybranych grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem w Małopolsce – selekcja strategicznych form wsparcia;
5. Określenie katalogu cech realizatorów efektywnego wsparcia w odniesieniu do każdej z wybranych grup – wskazanie na realizatorów strategicznych form wsparcia.

Osiągnięcie tak sformułowanych celów było możliwe dzięki odpowiedzi na poniższe szczegółowe pytania badawcze:

1. Jakie są kluczowe problemy i potrzeby wybranych grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym?
2. Jakie formy wsparcia wybranych grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym były dotychczas oferowane?
3. Czy wdrażane dotychczas formy wsparcia (w tym w szczególności w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 - 2013) są trafne, skuteczne i efektywne w odniesieniu do kluczowych potrzeb i problemów wybranych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym?
4. Na jakie trudności podczas realizacji wsparcia wybranych grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym napotykały instytucje wspierające?
5. Czy dotychczas realizowane formy wsparcia będą adekwatne do sytuacji wybranych grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym w Małopolsce w dłuższej perspektywie czasowej?
6. Jakie nowe działania i formy wsparcia będą adekwatne do sytuacji wybranych grup wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym w Małopolsce w dłuższej perspektywie czasowej?
7. Jakie cechy potencjalnego realizatora określonych działań i form wsparcia zapewnią skuteczność i efektywność ich realizacji w dłuższej perspektywie czasowej?

Badanie zostało zrealizowane w oparciu o jakościową metodę zbierania danych. W jego ramach zostało przeprowadzonych dwanaście zogniskowanych wywiadów grupowych (paneli eksperckich) – po dwa wywiady dla każdej ze wskazanych grup. Dyskusję prowadził moderator będący jednocześnie ekspertem w obszarze wsparcia danej grupy zagrożonej wykluczeniem. Każdy wywiad grupowy był prowadzony według przyjętego planu, określonego w scenariuszu spotkania. Podczas dyskusji wykorzystano metody pracy warsztatowej i burzy mózgów. Część badania obejmująca przeprowadzenie wywiadów grupowych została zrealizowana przez firmę Coffey International Development.

W wywiadach grupowych uczestniczyli przedstawiciele małopolskich instytucji pomocy i integracji społecznej, instytucji rynku pracy (wg definicji słownika terminologicznego Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL 2007-2013) i innych podmiotów działających na rzecz grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Do udziału w wywiadach grupowych zostały zaproszone osoby organizujące wsparcie (kadra kierownicza – łącznie sześć wywiadów) oraz profesjonaliści bezpośrednio pracujący z osobami wykluczonymi (np. doradcy zawodowi, specjaliści pracy socjalnej – również sześć wywiadów).

W badaniu przewidziano konieczność uczestnictwa reprezentantów wszystkich subregionów Małopolski, jednakże ze względu na pojawiające się trudności z rekrutacją uczestników, nie we wszystkich grupach udało się osiągnąć reprezentację. Czasami, mimo zainteresowania i chęci włączenia się instytucji w dyskusję na temat planowanego wsparcia, ze względów organizacyjnych nie miały one możliwości delegowania pracowników na spotkania. Z tego również względu w ramach badania zostało przeprowadzonych kilka dodatkowych indywidualnych wywiadów pogłębionych.

Niniejsza publikacja jest poświęcona wsparciu osób bezrobotnych (w tym bezrobotnych długotrwale, bezrobotnych powyżej 50 roku życia oraz bezrobotnych do 25 roku życia). W wywiadach grupowych uczestniczyli przedstawiciele następujących typów instytucji:

- powiatowego urzędu pracy,
 - ośrodka pomocy społecznej,
 - centrum integracji społecznej,
 - spółdzielni socjalnej,
 - organizacji pozarządowej,
- oraz przedstawiciel Małopolskiej Wojewódzkiej Komendy OHP w Krakowie.

Dodatkowo, telefonicznie przeprowadzono pogłębione wywiady indywidualne z przedstawicielami:

- klubu integracji społecznej,
- agencji zatrudnienia,
- instytucji szkoleniowej.

Raport bazowy do drugiej części niniejszej publikacji został przygotowany przez Piotra Stronkowskiego, redakcji i uzupełnień dokonała Katarzyna Olejniczak.

Wykaz używanych skrótów

BAEL	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
BDL	Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
CIS	centrum integracji społecznej
CSR	społeczna odpowiedzialność biznesu - ang. <i>Corporate Social Responsibility</i>
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FP	Fundusz Pracy
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IPD	indywidualny plan działania
KIS	klub integracji społecznej
MORPiE	Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MUW	Małopolski Urząd Wojewódzki
NGO	organizacja pozarządowa
NSP	Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań
OHP	ochotniczy hufiec pracy
OPS	ośrodek pomocy społecznej
PES	podmioty ekonomii społecznej
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PSU	prace społecznie użyteczne
PSZ	publiczne służby zatrudnienia
PUP (UP)	powiatowy urząd pracy
ROPS	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie
Osoby 25-	osoby poniżej 25 roku życia
Osoby 50+	osoby powyżej 50 roku życia

CZĘŚĆ I
ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

1 Wprowadzenie do części teoretycznej

Zgodnie z *Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*¹ pojęcie **bezrobotny** oznacza osobę w wieku 18-59 (kobiety)/64 (mężczyźni) lat, *niezatrudnioną i niewykonyującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania (stałego lub czasowego) powiatowym urzędzie pracy oraz poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej*. Dalej ustawa wyklucza z grupy osób bezrobotnych wszystkie osoby, które podlegają ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym z innych tytułów (np. prowadzenie działalności gospodarczej, zasiłek stały z pomocy społecznej, posiadanie użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych, nauka w trybie stacjonarnym/dziennym, itp.). W rozumieniu prawnym bezrobotnymi są tylko osoby zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy (PUP), spełniające szczegółowe warunki określone w ustawie. Statystyki publikowane przez publiczne służby zatrudnienia (PSZ) dotyczą zatem tylko bezrobocia rejestrowanego.

Inaczej definiowani są bezrobotni w przypadku badań statystycznych statystyki publicznej. W umieszczonym na stronie Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) słowniku pojęć² dotyczącym Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) oraz Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) *bezrobotni to osoby w wieku 15-74 lata, które spełniają jednocześnie trzy warunki:*

- w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi,
- aktywnie poszukiwały pracy, tzn. podjęły konkretne działania w ciągu 4 tygodni (wliczając jako ostatni - tydzień badany), aby znaleźć pracę,
- były gotowe (zdolne) podjąć pracę w okresie: wg BAEL - w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym, wg NSP - w tygodniu badanym lub następnym.

Do bezrobotnych zaliczono także osoby, które nie poszukiwały pracy, ponieważ znalazły pracę i oczekiwały na jej rozpoczęcie przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące oraz były gotowe ją podjąć.

Definicje przedstawione powyżej, pomimo różnic odnośnie wieku osób bezrobotnych, w podobny sposób podkreślają znaczenie trzech kryteriów: faktu pozostawania bez pracy, aktywnego jej poszukiwania oraz pozostawania w gotowości do jej podjęcia. Bezrobotnym w żadnym wypadku nie możemy nazwać osoby, która nie pracuje, lecz pracy nie szuka oraz nie chce lub nie może jej podjąć.

Z punktu widzenia wymienionych badań statystycznych prowadzonych przez GUS istotne są również definicje określające pozostałe kategorie osób na rynku pracy³:

- **pracujący** – wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie badanego tygodnia:
 - wykonywały przez co najmniej 1 godzinę pracę przynoszącą zarobek lub dochód tzn. były zatrudnione w charakterze pracownika najemnego, pracowały we własnym (lub dzierżawionym) gospodarstwie rolnym lub prowadziły własną działalność gospodarczą, pomagały (bez wynagrodzenia) w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego lub rodzinnej działalności gospodarczej;
 - nie wykonywały pracy (np. z powodu choroby, urlopu, przerwy w działalności zakładu, trudnych warunków atmosferycznych, strajku), ale formalnie miały pracę jako pracownicy najemni bądź pracujący na własny rachunek. Przy czym wg BAEL przerwa w wykonywaniu pracy trwała do 3 miesięcy lub powyżej 3 miesięcy (ale osoby te były pracownikami najemnymi i w tym czasie otrzymywały co najmniej 50% dotychczasowego wynagrodzenia).
Do pracujących - zgodnie z międzynarodowymi standardami - zaliczani byli również uczniowie, z którymi zakłady pracy lub osoby fizyczne zawarły umowę o naukę zawodu lub przyuczenie do określonej pracy, jeżeli otrzymywali wynagrodzenie.
- **ludność aktywna zawodowo** - wszystkie osoby uznane za pracujące lub bezrobotne.
- **ludność bierna zawodowo** - osoby w wieku 15 lat i więcej, które nie zostały zaklasyfikowane jako pracujące lub bezrobotne, tzn. osoby, które w badanym tygodniu:

¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2013 r. Nr 0 poz. 674.

² http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-20.htm.

³ http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-1452.htm.

- nie pracowały, nie miały pracy i jej nie poszukiwały,
- nie pracowały, poszukiwały pracy, ale nie były zdolne (gotowe) do jej podjęcia w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym,
- nie pracowały i nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie w okresie dłuższym niż trzy miesiące lub nie były gotowe tej pracy podjąć.

Ponadto podstawowymi wskaźnikami opisującymi sytuację na rynku pracy we wspomnianych badaniach były⁴:

- **współczynnik aktywności zawodowej** - stosunek liczby aktywnych zawodowo do sumy aktywnych i biernych zawodowo (czyli ludności w wieku 15 lat i więcej ogółem),
- **wskaźnik zatrudnienia** - stosunek liczby pracujących do sumy aktywnych i biernych zawodowo (czyli ludności w wieku 15 lat i więcej ogółem),
- **stopa bezrobocia** - stosunek liczby bezrobotnych do aktywnych zawodowo.

Wspomniana wcześniej *Ustawa o promocji zatrudnienia...* wyróżnia **osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy**⁵, wobec których przewiduje stosowanie dodatkowych działań w celu ich aktywizacji zawodowej (m.in. prace interwencyjne, roboty publiczne, staże). W szczególnej sytuacji na rynku pracy znajdują się następujące grupy bezrobotnych:

- bezrobotni do 25 roku życia,
- bezrobotni długotrwale - bezrobotni pozostający w rejestrze PUP łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat,
- bezrobotni po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego,
- kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,
- bezrobotni powyżej 50 roku życia,
- bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych - czyli nieposiadający kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem, zaświadczeniem instytucji szkoleniowej lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu,
- bezrobotni bez doświadczenia zawodowego - czyli bez doświadczenia uzyskanego w trakcie zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 6 miesięcy,
- bezrobotni bez wykształcenia średniego,
- bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia,
- bezrobotni, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia,
- bezrobotni niepełnosprawni.

W niniejszym opracowaniu znajduje się charakterystyka osób bezrobotnych w Małopolsce ze szczególnym uwzględnieniem trzech grup: bezrobotnych do 25 roku życia, bezrobotnych powyżej 50 roku życia i bezrobotnych długotrwale. Wyboru tych grup dokonano w oparciu o dokumenty strategiczne⁶ dotyczące walki z wykluczeniem społecznym oraz ze względu na wyodrębnione w niniejszym badaniu grupy osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Na potrzeby opracowania najczęściej przytaczane dane dotyczą bezrobocia rejestrowanego. Jednakże uwzględniając powszechność i szeroki zakres badań społecznych statystyki publicznej, znajdują się tu również dane charakteryzujące bezrobotnych w szerszym kontekście (bezrobocie według BAEL i NSP). Pozwala to na zestawienie danych pochodzących z różnych źródeł.

⁴ Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych, GUS, Warszawa 2012, s. 19.

⁵ Art. 49, *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia...*

⁶ M.in.: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europejskiej (2010); *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013*, Ministerstwo Polityki Społecznej (2005); *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007).

2 Dane i cechy grupy

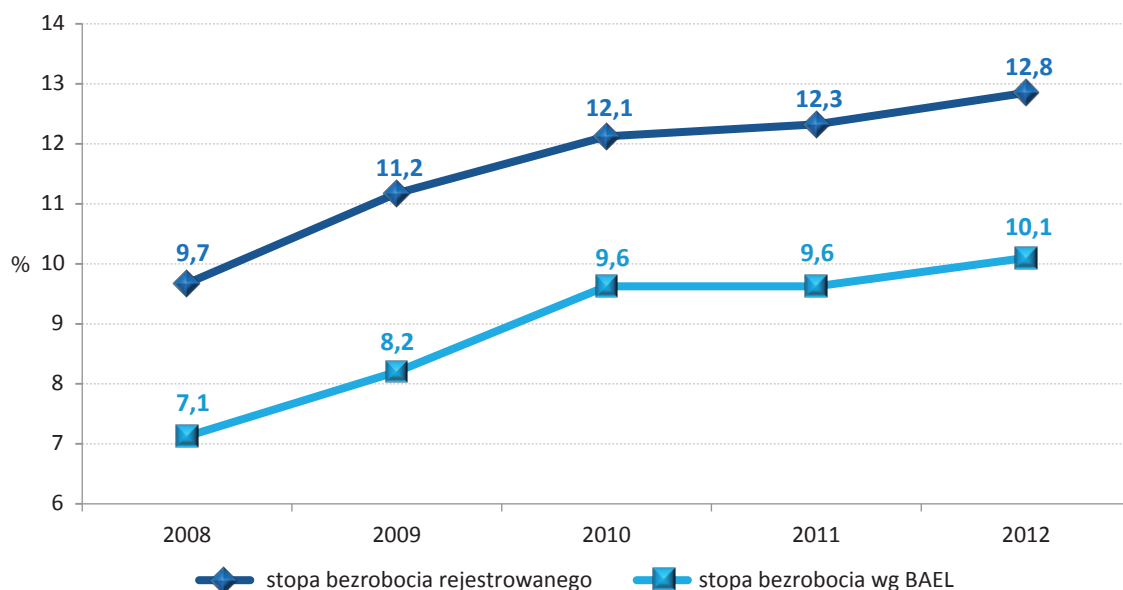
2.1 Aktywność ekonomiczna ludności

W skrócie:

- ❖ według BAEL z niemal 1,5 mln mieszkańców Małopolski aktywnych zawodowo w końcu 2012 roku 10,1% stanowiły osoby bezrobotne;
- ❖ według BAEL sytuacja w Małopolsce przedstawia niemal idealne odzwierciedlenie rynku pracy całej Polski;
- ❖ na tle innych województw Małopolska w 2012 roku zajmowała korzystne, bo czwarte miejsce, pod względem stopy bezrobocia rejestrowanego i ósme pod względem stopy bezrobocia wg BAEL.

GUS od 1992 roku prowadzi w Polsce cykliczne (kwartalne) Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Metodologia badania opiera się na definicjach zalecanych przez Międzynarodową Organizację Pracy i Eurostat. Dzięki temu wyniki BAEL mogą być porównywane w skali międzynarodowej. Jednakże definicje te nie przekładają się na zjawisko bezrobocia rozumianego ustawowo, czyli rejestrowanego. Stąd niejednokrotnie pojawiają się różnice w danych statystycznych pochodzących z badań statystyki publicznej oraz ze sprawozdań publicznych służb zatrudnienia (PSZ).

Wykres 1. Stopa bezrobocia rejestrowanego i według BAEL w Polsce w latach 2008-2012, dane średnioroczne⁷



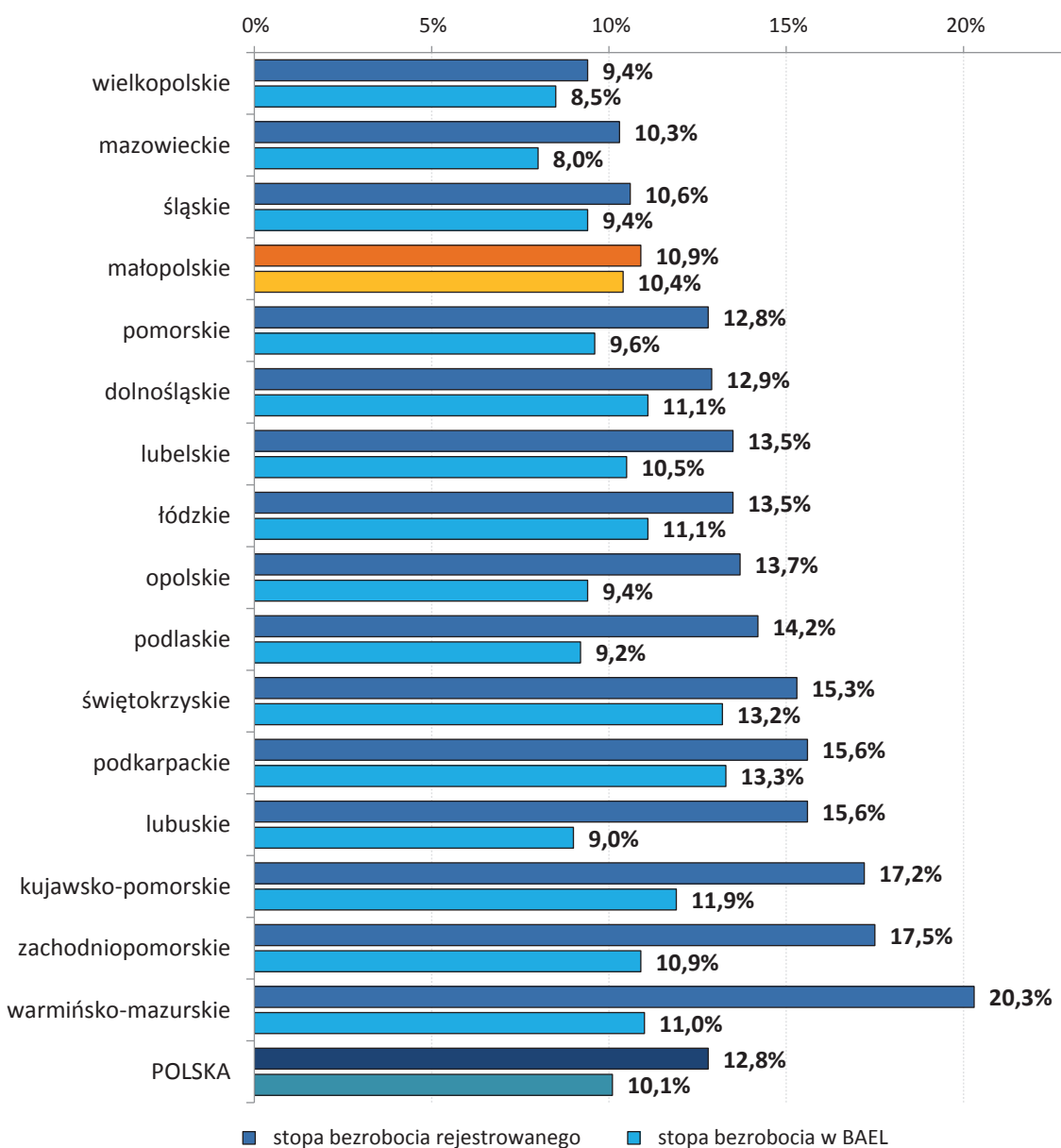
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS: *Kwartalna informacja o rynku pracy (I-IV kwartał 2011 i 2012)*.

⁷ Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału danego roku.

Najbardziej widoczna różnica dotyczy już samej skali badanego zjawiska mierzonej stopą bezrobocia. Dane średnioroczne dotyczące stopy bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 2008-2012 przewyższają wyniki BAEL od 2,5 do 3 punktów procentowych. Bezrobocie rejestrowane obejmuje zatem większą liczbę osób, pomimo zawężenia kategorii wiekowej do wieku produkcyjnego. Niemniej jednak w obu ujęciach stopa bezrobocia w Polsce w latach 2008-2012 wzrosła o ok. 3 punkty procentowe (Wykres 1).

Zgodnie z wynikami BAEL stopa bezrobocia w Małopolsce w 2012 roku wynosiła średnio 10,4%, co dawało jej ósme miejsce w Polsce. Zdecydowanie korzystniejszą sytuacją przedstawiała się pod względem stopy bezrobocia rejestrowanego. W tym przypadku Małopolska z wynikiem 10,9% zajęła czwarte miejsce w Polsce – po województwach: wielkopolskim, mazowieckim i śląskim (Wykres 2).

Wykres 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego oraz w BAEL w 2012 roku według województw, dane średnioroczne⁸

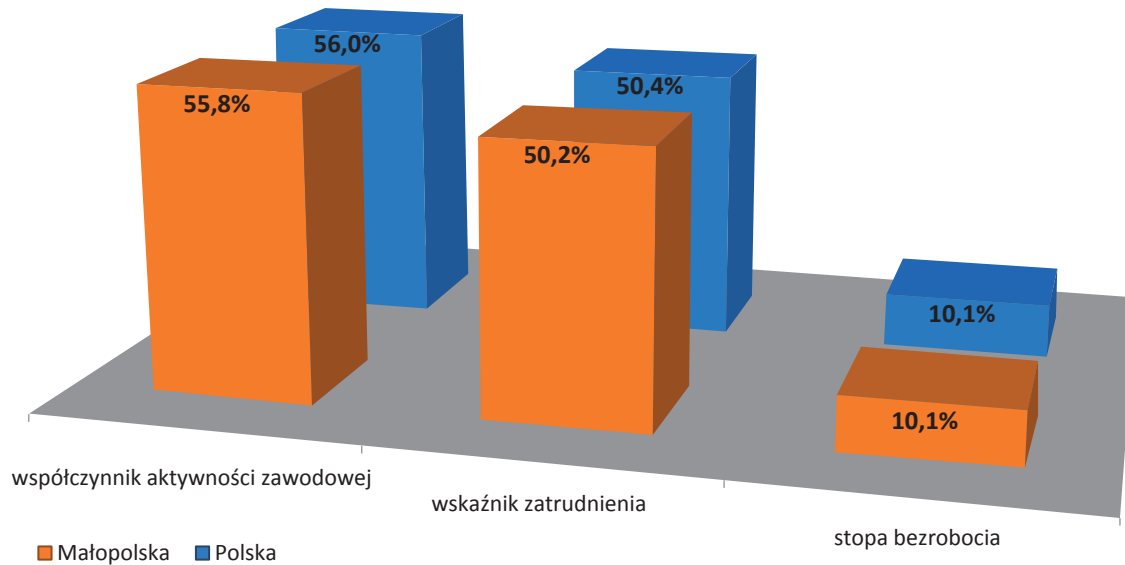


Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS: *Kwartalna informacja o rynku pracy (I-IV kwartał 2012)* oraz GUS: *Bezrobocie rejestrowane. I-IV kwartał 2012*, Warszawa 2013.

⁸ Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału 2012 roku.

Zgodnie z danymi BAEL sytuacja w Małopolsce pod względem wskaźników rynku pracy na koniec 2012 roku była bardzo zbliżona do sytuacji w całym kraju. Wskaźnik zatrudnienia oraz współczynnik aktywności zawodowej w Małopolsce były o 0,2 punktu procentowego niższe niż wyniki Polski, a stopę bezrobocia odnotowano identyczną (Wykres 3). Wyniki BAEL obrazują zatem Małopolskę jako odzwierciedlenie polskiego rynku pracy, na którym **stopa bezrobocia wynosiła 10,1%, wskaźnik zatrudnienia – ponad 50%, a współczynnik aktywności zawodowej – około 56%.**

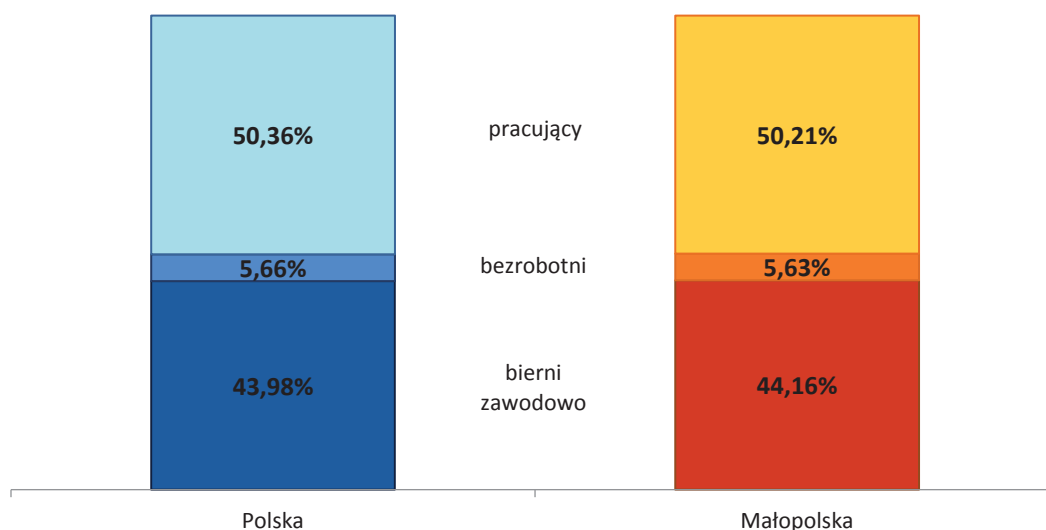
Wykres 3. Wskaźniki rynku pracy dla Małopolski na tle kraju w 2012 roku, stan z końca roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS: *Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski. IV kwartał 2012*, Warszawa 2013.

Istotne podobieństwo danych o rynku pracy występuje również w przypadku struktury ludności według statusu na rynku pracy. **Pracujący w Małopolsce na koniec 2012 roku stanowili 50,21% ludności, bezrobotni – 5,63%, a bierni zawodowo – 44,16%.** Wyniki Polski w tym zakresie wynosiły odpowiednio: 50,36%, 5,66% i 43,98% (Wykres 4).

Wykres 4. Struktura ludności w wieku 15 lat i więcej wg statusu na rynku pracy w Polsce i Małopolsce w 2012 roku, stan z końca roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS: *Aktywność ekonomiczna Ludności Polski. IV kwartał 2012...*

Tabela 1. Podstawowe informacje o rynku pracy w Małopolsce na tle kraju według stanu na koniec 2012 roku

Źródła:	WYSZCZEGÓLNIENIE	POLSKA	MAŁOPOLSKA	
GUS: Bank Danych Lokalnych (BDL).	Dane o ludności:			
	Ludność ogółem		38 533 299 osób	3 354 077 osób
	W tym:	Miasto	60,6%	48,9%
		Wieś	39,4%	51,1%
		Mężczyźni	48,4%	48,5%
		Kobiety	51,6%	51,5%
	Ludność w wieku:	Przedprodukcyjnym	18,3%	19,4%
		Produkcyjnym	63,9%	63,4%
Poprodukcyjnym		17,8%	17,3%	
GUS: <i>Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2012...</i>	Dane o ludności (ludność w wieku 15 lat i więcej):			
	Ludność ogółem		31 050 tys. osób	2 611 tys. osób
	Aktywni zawodowo	Ogółem	56,02%	55,84%
		Pracujący	50,36%	50,21%
		Bezrobotni	5,66%	5,63%
	Bierni zawodowo		43,98%	44,16%
	Wskaźniki rynku pracy:			
	Współczynnik aktywności zawodowej	Ogółem	56,0%	55,8%
		Mężczyźni	64,4%	64,1%
		Kobiety	48,3%	48,2%
	Wskaźnik zatrudnienia	Ogółem	50,4%	50,2%
		Mężczyźni	58,4%	58,3%
		Kobiety	43,0%	42,6%
	Stopa bezrobocia	Ogółem	10,1%	10,1%
		Mężczyźni	9,3%	8,9%
		Kobiety	11,1%	11,5%
	MPiPS: <i>Bezrobocie w Polsce w 2012 roku. Raport tabelaryczny, Warszawa 2013.</i> GUS: <i>Bezrobocie rejestrowane, I-IV kwartał 2012 r...</i> Pełne dane MPiPS o małopolskim rynku pracy udostępnione przez WUP w Krakowie: http://wup-krakow.pl/malopolski-rynek-pracy/regionalna-mapa-bezrobocia .	Bezrobocie rejestrowane:		
Liczba osób bezrobotnych ogółem		2 136 815	161 161	
W tym:		Mężczyźni	48,6%	47,8%
		Kobiety	51,4%	52,2%
		Miasto	56,1%	45,4%
		Wieś	43,9%	54,6%
		Z prawem do zasiłku	16,8%	15,8%
		Do 25 r. życia	19,9%	24,6%
		Powyżej 50 r. życia	22,8%	19,2%
		Długotrwale bezrobotni	50,2%	47,5%
		Niepełnosprawni	5,2%	5,0%
Stopa bezrobocia rejestrowanego		13,4%	11,5%	
Napływ bezrobotnych do urzędów pracy*		2 654 974 osób	192 748 osób	
Odpływ bezrobotnych z urzędów pracy*		2 500 835 osób	176 681 osób	
Oferty pracy zgłoszone do urzędów pracy*		787 010 osób	60 404 osób	
Liczba osób bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy		92	85	
* w ciągu roku				

Aktywność ekonomiczna ludności w Małopolsce według kryteriów międzynarodowych stosowanych w badaniach GUS jest niemal idealnym odzwierciedleniem aktywności ekonomicznej ludności Polski. Nie oznacza to jednak, że sytuacja osób bezrobotnych w województwie jest tożsama z sytuacją w całym kraju. Zastosowanie innych kryteriów, tym razem dotyczących bezrobocia rejestrowanego, pozwala na uchwycenie problemu w innej skali i innej perspektywie. Omówienie tych danych znajduje się w dalszej części opracowania. Podstawowe dane o rynku pracy w Małopolsce pod kątem różnych kryteriów badawczych przedstawia Tabela 1.

2.2 Bezrobocie rejestrowane

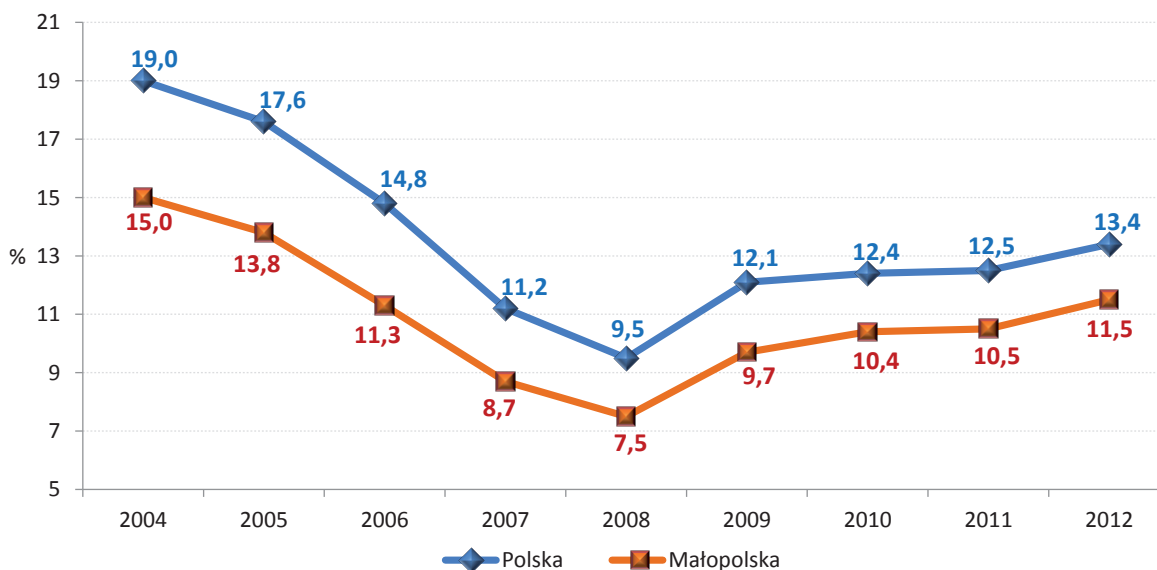
Dane ogólne

W skrócie:

- ❖ stopa bezrobocia rejestrowanego w Małopolsce od 5 lat jest niższa od wyniku kraju o około 2 punkty procentowe;
- ❖ stopa bezrobocia rejestrowanego w Małopolsce w latach 2008-2012 wzrosła o 4 punkty procentowe i na koniec 2012 roku wynosiła 11,5%. Przy czym średnio stopa bezrobocia w Małopolsce w 2012 roku wynosiła 10,9%;
- ❖ różnica między powiatami o najwyższej (powiat dąbrowski) i najniższej średniej stopie bezrobocia (Kraków) w 2012 roku wynosiła 13,8 punktu procentowego.

Stopa bezrobocia rejestrowanego w Małopolsce na przestrzeni lat utrzymuje się poniżej wyniku kraju. Różnica ta od 2004 roku waha się od 4 do 2 punktów procentowych (Wykres 5).

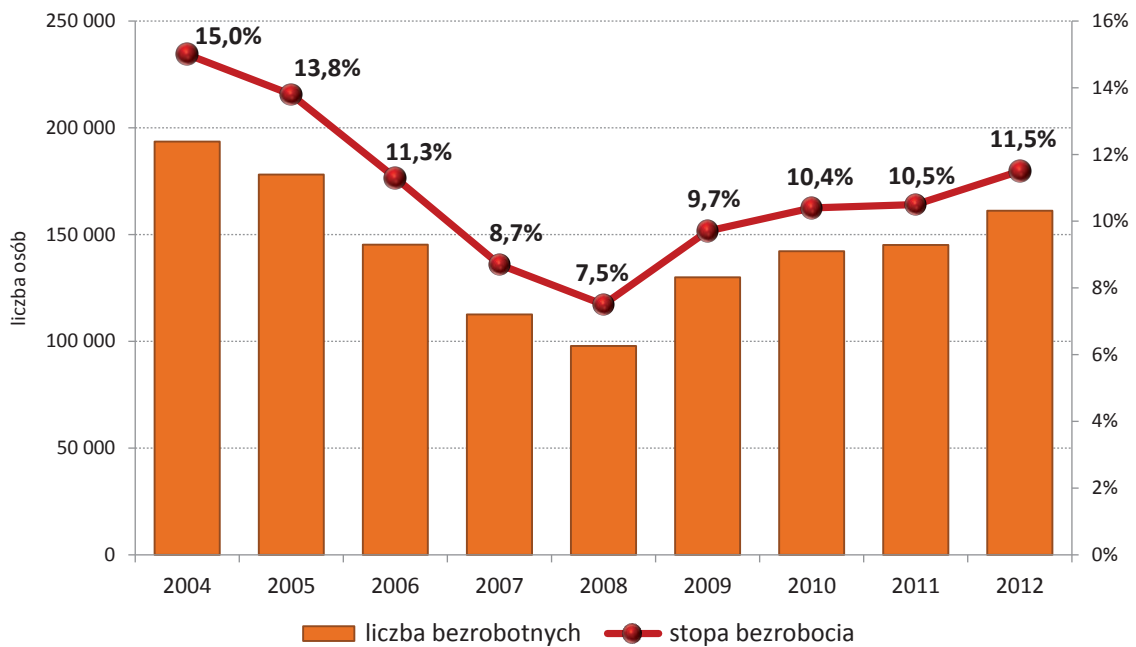
Wykres 5. Stopa bezrobocia rejestrowanego Polsce i Małopolsce w latach 2004-2012, stan z końca roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: BDL.

Stopa bezrobocia w województwie, jak i w całym kraju, systematycznie rośnie od 2008 roku. W latach 2008-2012 wzrosła o 4 punkty procentowe, co oznacza, że liczba bezrobotnych zarejestrowanych wzrosła o ponad 63 tys. osób. **Na koniec roku 2012 w małopolskich urzędach pracy zarejestrowanych było 161 161 osób** (Wykres 6).

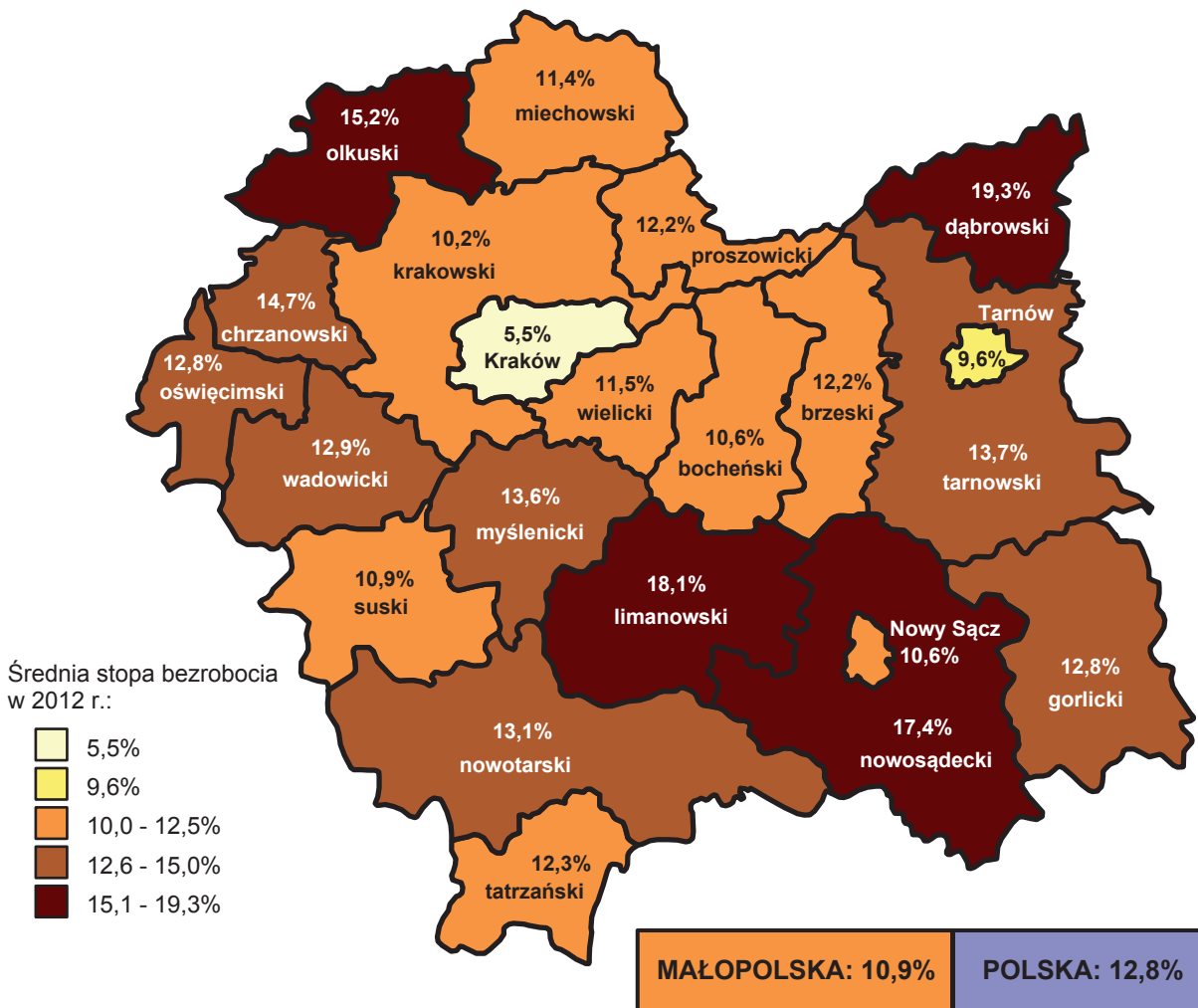
Wykres 6. Bezrobocie rejestrowane w Małopolsce w latach 2004-2012, stan z końca roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: BDL.

Średnia stopa bezrobocia dla województwa małopolskiego w 2012 roku wynosiła 10,9%. Najniższy średnioroczny poziom bezrobocia odnotowano w Krakowie (5,5%). Powiatami, w których odnotowano korzystne wyniki (poniżej stopy bezrobocia dla Małopolski) były również powiaty: krakowski, bocheński oraz Tarnów i Nowy Sącz. Najmniej korzystną wartość stopy bezrobocia odnotowano natomiast w powiatach: dąbrowskim (19,3%), limanowskim (18,1%) i nowosądeckim (17,4%). Różnica pomiędzy powiatami o najniższej (Kraków) i najwyższej (powiat dąbrowski) średniej stopie bezrobocia w 2012 roku wyniosła 13,8 punktu procentowego (Mapa 1).

Mapa 1. Stopa bezrobocia w powiatach Małopolski w 2012 roku, dane średnioroczne⁹



Źródło: opracowanie własne na podstawie pełnych danych MPiPS o małopolskim rynku pracy udostępnionych przez WUP w Krakowie¹⁰.

⁹ Średnia na podstawie danych z końca każdego miesiąca 2012 roku.

¹⁰ <http://wup-krakow.pl/malopolski-rynek-pracy/regionalna-mapa-bezrobocia>.

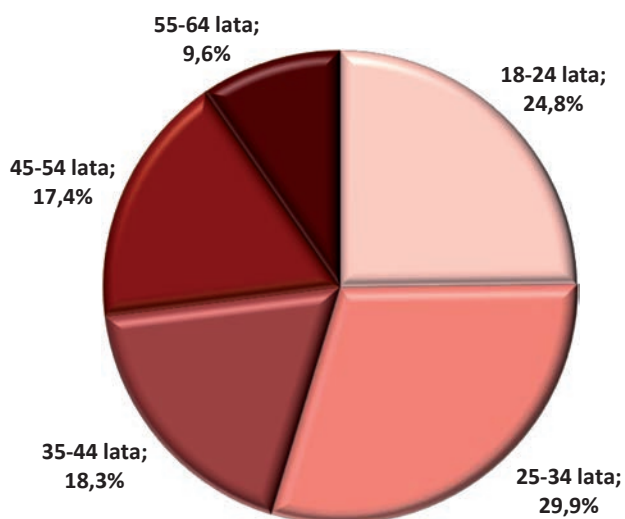
Charakterystyka osób bezrobotnych w Małopolsce

W skrócie:

- ❖ wśród bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy w 2012 roku przeważały kobiety, mieszkańcy wsi, oraz osoby pozostające bez pracy od co najmniej 6 miesięcy;
- ❖ ponad 35% bezrobotnych w województwie w 2012 roku pozostawało bez pracy od 12 miesięcy lub dłużej;
- ❖ w 2012 roku średnio niemal połowa bezrobotnych w Małopolsce posiadała wykształcenie poniżej średniego;
- ❖ zdecydowana większość osób zarejestrowanych w małopolskich PUP w 2012 posiadała doświadczenie zawodowe powyżej roku, w tym aż 27,3% bezrobotnych posiadało ponad 10 lat stażu pracy.

W 2012 roku osoby do 25 roku życia stanowiły średnio niecałą jedną czwartą wszystkich osób zarejestrowanych w małopolskich PUP. Dane dotyczące struktury wieku osób bezrobotnych obejmują 10-letnie przedziały. Najliczniej reprezentowana była grupa osób bezrobotnych w przedziale wiekowym 25-34 lata. Osoby te stanowiły niemal 30% bezrobotnych. Osoby w wieku 35-44 lata stanowiły 18,3% bezrobotnych, osoby w wieku 45-54 lata – 17,4%, a osoby najstarsze – 9,6% (Wykres 7). Należy podkreślić, że dane publikowane przez PSZ w zakresie struktury wieku osób bezrobotnych nie wydzielają kategorii wiekowej powyżej 50 roku życia (osób 50+).

Wykres 7. Bezrobotni zarejestrowani w Małopolsce w 2012 roku według wieku, dane średnioroczne¹¹

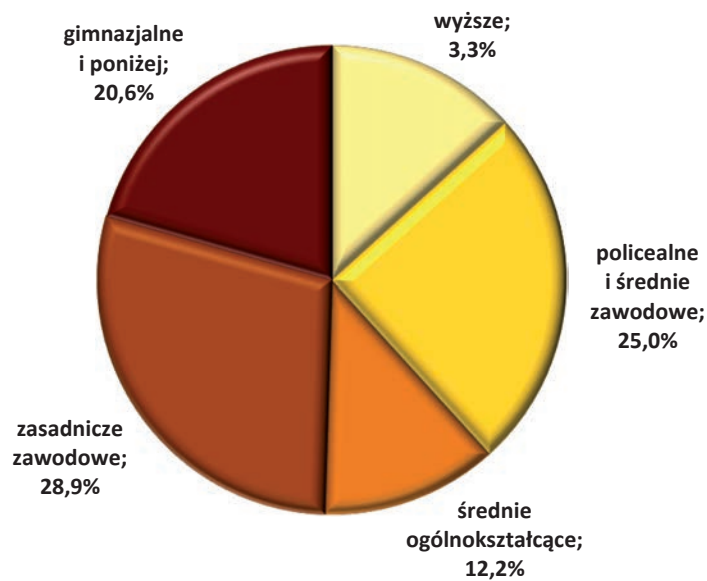


Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Biuletyn WUP (I-IV kwartał 2012)*.

¹¹ Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału 2012 roku.

Pod względem wykształcenia najliczniejszą grupę (średnio niemal połowę) bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce w 2012 roku stanowiły osoby z wykształceniem poniżej średniego (Wykres 8). Przy czym wykształcenie gimnazjalne lub niższe miała co piąta osoba. Osoby z wykształceniem średnim stanowiły 37,2% bezrobotnych, przy czym co czwarta osoba bezrobotna posiadała wyuczony zawód na tym poziomie wykształcenia (wykształcenie policealne lub średnie zawodowe). Osoby z wykształceniem wyższym stanowiły jedynie 3,3% bezrobotnych zarejestrowanych.

Wykres 8. Bezrobotni zarejestrowani w Małopolsce w 2012 roku według wykształcenia, dane średnioroczne¹²

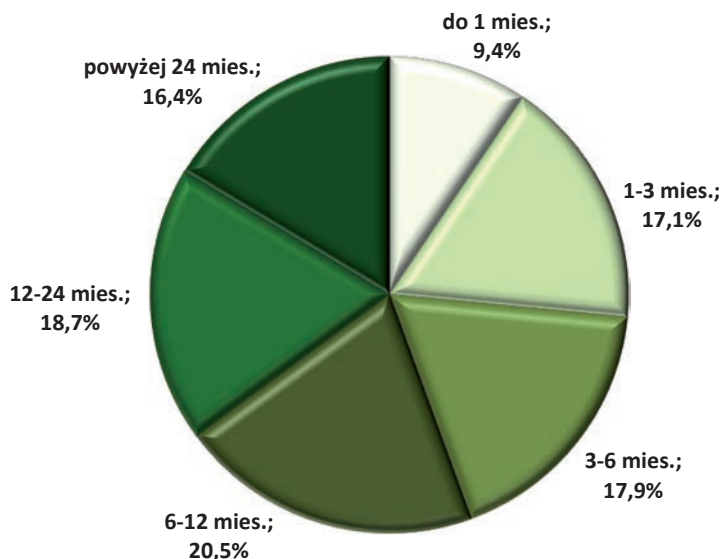


Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Biuletyn WUP (I-IV kwartał 2012)*.

W aspekcie czasu pozostawania bez pracy wśród małopolskich bezrobotnych zarejestrowanych w 2012 roku średnio 35,1% stanowiły osoby niepracujące od 12 miesięcy lub dłużej (Wykres 9). Ponad jedna piąta bezrobotnych nie pracowała przez ostatnie 6-12 miesięcy i 44% pozostawało bez pracy krócej niż 6 miesięcy.

¹² Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału 2012 roku.

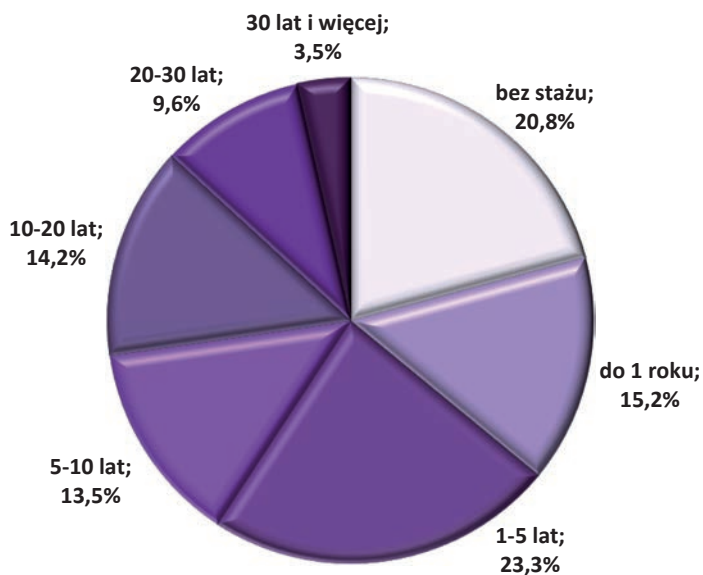
Wykres 9. Bezrobotni zarejestrowani w Małopolsce w 2012 roku według czasu pozostawania bez pracy, dane średnioroczne¹³



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Biuletyn WUP (I-IV kwartał 2012)*.

Wśród osób zarejestrowanych w małopolskich PUP w 2012 roku średnio 20,8% stanowiły osoby bez doświadczenia zawodowego (Wykres 10). Natomiast osoby z małym doświadczeniem zawodowym – do 1 roku stażu pracy – stanowiły średnio 15,2% bezrobotnych. Zdecydowana większość osób zarejestrowanych w małopolskich PUP w 2012 roku posiadała zatem doświadczenie zawodowe powyżej roku. Przy czym 27,3% bezrobotnych posiadało duże doświadczenie zawodowe – ponad 10 lat stażu pracy.

Wykres 10. Bezrobotni zarejestrowani w Małopolsce w 2012 roku według posiadanego stażu pracy, dane średnioroczne¹⁴



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Biuletyn WUP (I-IV kwartał 2012)*.

¹³ Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału 2012 roku.

¹⁴ Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału 2012 roku.

Wśród bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich PUP na koniec 2012 roku kobiety stanowiły 52,2%. Ponadto bezrobotni w Małopolsce w większości (54,6%) stanowili ludność zamieszkałą na wsi. Zasiłek pobierało natomiast tylko 15,8% bezrobotnych (Tabela 1).

2.3 Osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy

Dane ogólne

W skrócie:

- ❖ **osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy na koniec 2012 roku stanowiły w Małopolsce 89,7% wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych. Największy odsetek osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy odnotowano w powiatach: dąbrowskim i proszowickim;**
- ❖ **w Małopolsce, w porównaniu do innych województw, w 2012 roku odnotowano najwyższy odsetek bezrobotnych w wieku do 25 roku życia;**
- ❖ **w 2012 roku niemal połowa osób bezrobotnych w Małopolsce nie posiadała wykształcenia średniego i była bezrobotna długotrwale.**

Na koniec 2012 roku osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy stanowiły w Małopolsce 89,7% wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych. Zaznaczyć należy, że kategorie osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy nie są rozłączne. Ta sama osoba może posiadać status pozostającej w szczególnej sytuacji na rynku pracy z kilku powodów jednocześnie. Na przykład ta sama kobieta może być w wieku do 25 roku życia, samotnie wychowywać dziecko i nie podjąć zatrudnienia od jego urodzenia. Podobnie ta sama osoba może być jednocześnie długotrwale bezrobotna i nie posiadać kwalifikacji zawodowych. Dlatego procentowy rozkład osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, przedstawiony w Tabelach 2 i 3 nie sumuje się do 100%.

Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) porównują wyniki województw w odniesieniu do poszczególnych kategorii osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Zgodnie z tymi danymi Małopolska na tle innych województw na koniec 2012 roku miała największy udział osób do 25 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych (24,6%)¹⁵. Wynik Małopolski w tym zakresie był wyższy od wyniku całego kraju o 4,7 punktu procentowego. Pozostałe kategorie osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Małopolsce stanowiły mniejszą część bezrobotnych niż w skali kraju. Pod względem odsetka osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia oraz długotrwale bezrobotnych Małopolska z wynikiem odpowiednio: 19,2% i 47,5% zajęła korzystne: trzecie i szóste miejsce w kraju. Natomiast w zakresie odsetka bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych nasze województwo miało najniższy wynik wśród wszystkich regionów Polski. Szczegółowe dane na ten temat zawiera Tabela 2.

¹⁵ Dla przypomnienia: wynik średnioroczny w tym zakresie wyniósł 24,8% (Wykres 7).

Tabela 2. Udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych według województw, stan na koniec 2012 roku

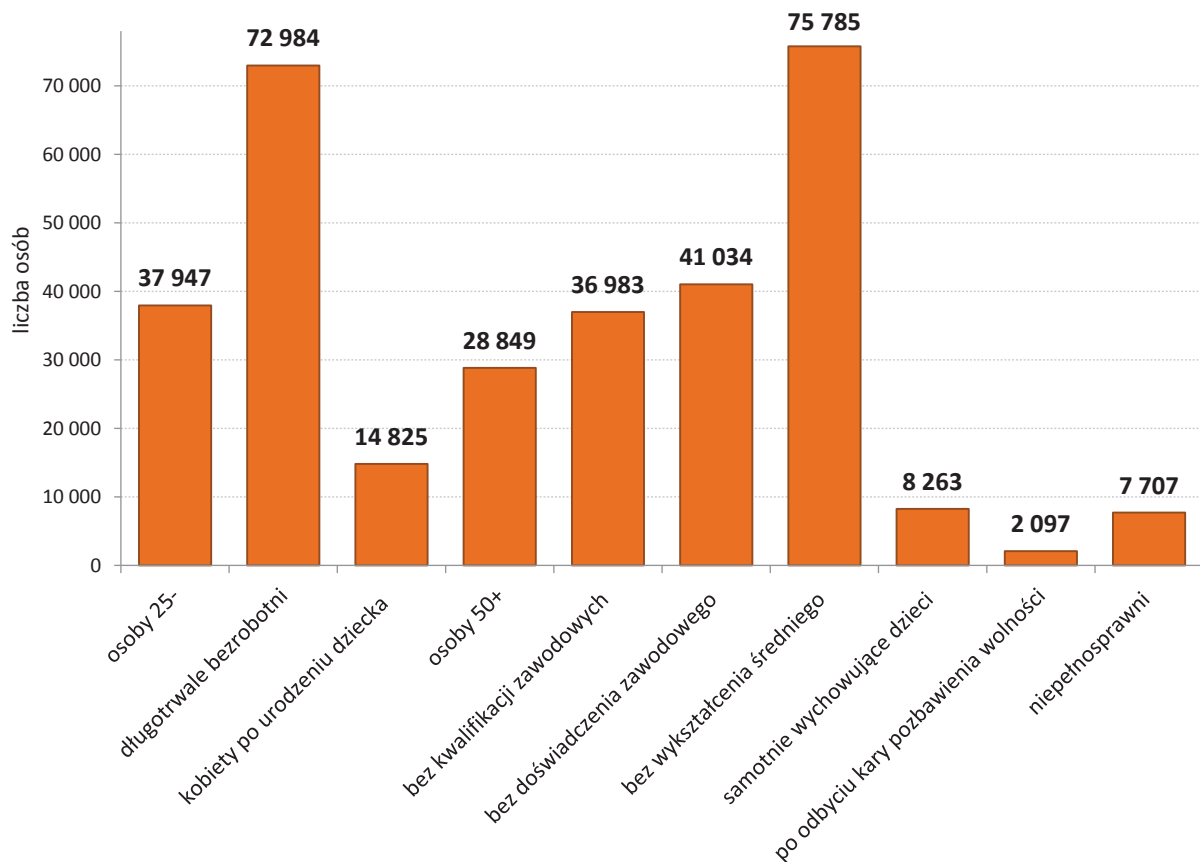
województwo:	osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy										
	do 25 roku życia	długo-trwale bezrobotni	kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka	powyżej 50 roku życia	bez kwalifikacji zawodowych	bez doświadczenia zawodowego	bez wykształcenia średniego	samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia	osoby, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia	niepełnosprawni	po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego
Polska	19,9%	50,2%	10,6%	22,8%	29,2%	24,6%	55,6%	8,8%	1,9%	5,2%	0,15%
dolnośląskie	16,2%	46,7%	10,0%	28,1%	30,7%	18,7%	58,8%	11,6%	2,3%	7,0%	0,15%
kujawsko-pomorskie	20,6%	54,1%	12,5%	20,6%	32,6%	22,0%	63,1%	10,5%	1,9%	4,4%	0,06%
lubelskie	22,4%	56,5%	12,8%	18,3%	27,5%	37,1%	48,0%	7,2%	1,7%	3,6%	0,18%
lubuskie	18,3%	47,0%	10,3%	25,0%	30,7%	21,7%	61,0%	12,6%	1,9%	7,9%	0,03%
łódzkie	17,3%	51,0%	7,3%	26,4%	32,0%	20,0%	57,3%	8,3%	2,4%	7,1%	0,35%
małopolskie	24,6%	47,5%	9,7%	19,2%	23,4%	26,4%	49,7%	5,4%	1,4%	5,0%	0,03%
mazowieckie	18,2%	52,0%	8,9%	24,5%	32,4%	26,3%	52,8%	6,7%	1,6%	3,7%	0,03%
opolskie	18,7%	48,2%	11,1%	26,2%	32,6%	20,9%	59,2%	9,9%	2,0%	5,3%	0,01%
podkarpackie	22,7%	56,2%	12,0%	17,5%	24,7%	30,4%	51,0%	5,0%	1,1%	4,0%	0,14%
podlaskie	21,2%	55,6%	9,7%	23,2%	30,2%	30,4%	51,5%	6,8%	2,2%	5,6%	0,26%
pomorskie	20,6%	45,6%	11,6%	22,4%	30,6%	19,3%	58,1%	10,6%	1,6%	6,1%	0,18%
śląskie	17,4%	45,7%	10,5%	24,3%	28,9%	23,4%	55,5%	9,9%	2,6%	6,1%	0,15%
świętokrzyskie	20,8%	53,1%	10,8%	20,6%	24,2%	29,0%	49,3%	6,4%	2,0%	5,0%	0,37%
warmińsko-mazurskie	20,3%	52,2%	12,1%	21,7%	28,5%	23,3%	61,1%	11,5%	2,3%	5,2%	0,34%
wielkopolskie	22,7%	42,6%	10,3%	20,4%	26,4%	20,4%	56,9%	9,4%	1,8%	5,7%	0,14%
zachodniopomorskie	16,9%	51,4%	12,6%	27,0%	31,4%	24,2%	61,7%	13,7%	2,5%	4,3%	0,05%

Kategorie osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy są nierozłączne – nie sumują się do 100%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS: Bezrobocie w Polsce w 2012 roku. Raport tabelaryczny...

W 2012 roku wśród wszystkich osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Małopolsce najliczniejsza była grupa osób bez wykształcenia średniego. W małopolskich PUP zarejestrowanych było średnio 75,6 tys. takich osób (Wykres 11). Drugą z największych grup osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy stanowili bezrobotni długotrwale (niemal 73 tys. osób). Z kolei najmniej liczne grupy osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Małopolsce w 2012 roku stanowiły osoby po odbyciu kary pozbawienia wolności (średnio 2,1 tys. osób), osoby niepełnosprawne (średnio 7,7 tys. osób) oraz osoby samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko w wieku do 18 roku życia (średnio 8,3 tys. osób).

Wykres 11. Liczba osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Małopolsce w 2012 roku, dane średnioroczne¹⁶



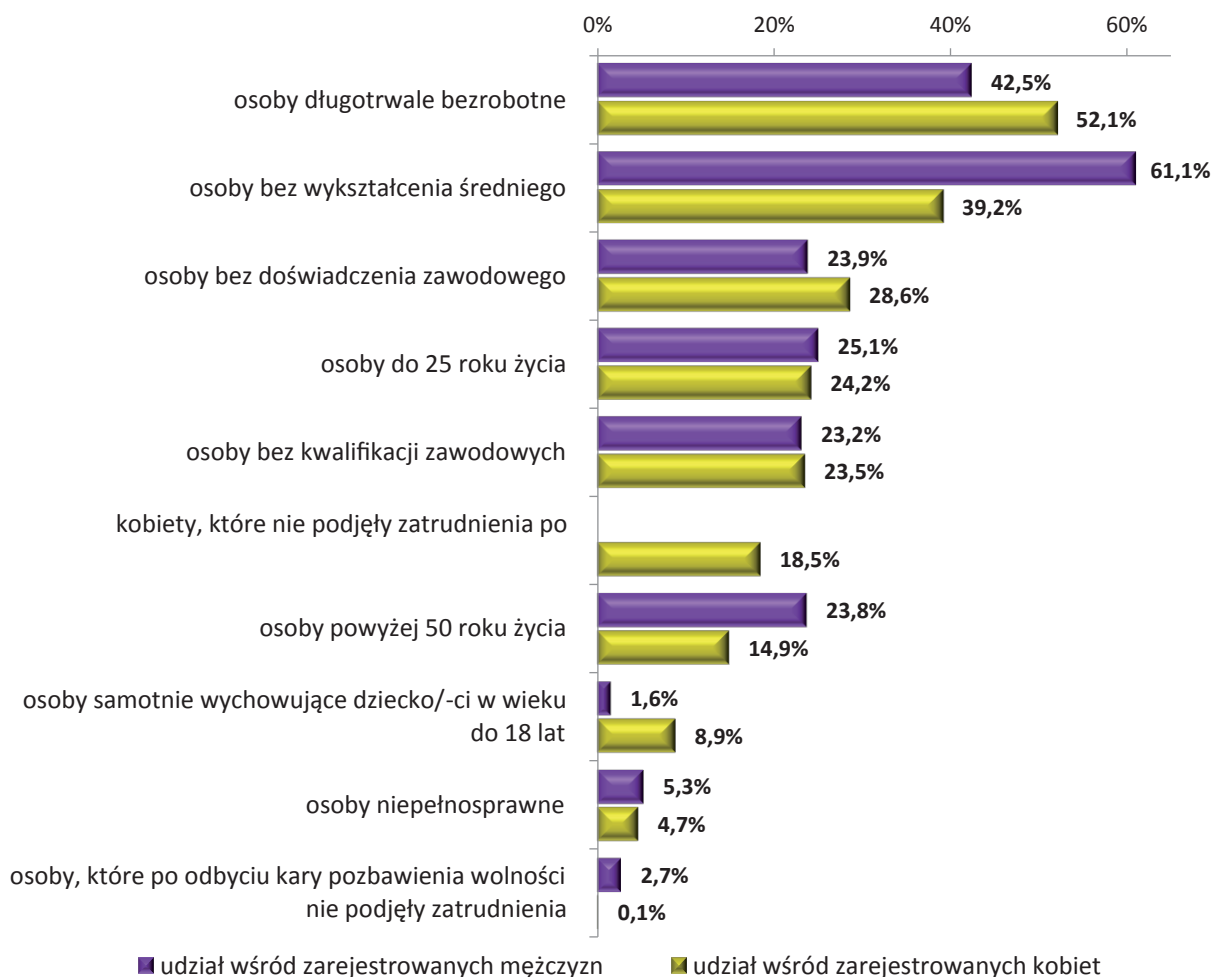
Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Biuletyn WUP (I-IV kwartał 2012)*.

Statystyki odnoszące się do udziału osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych zróżnicowane są ze względu na płeć. Różnice widać przede wszystkim w przypadku osób długotrwale bezrobotnych i osób bez wykształcenia średniego. Wśród wszystkich mężczyzn zarejestrowanych w małopolskich PUP na koniec 2012 roku aż 61,1% posiadało wykształcenie poniżej średniego. W przypadku kobiet wynik był o 21,9 punktu procentowego niższy. Inaczej przedstawiały się wyniki w odniesieniu do długotrwale bezrobocia. Tym razem to zarejestrowane w PUP kobiety częściej niż mężczyźni były długotrwale bezrobotne. Wśród wszystkich zarejestrowanych kobiet 52,1% było długotrwale bezrobotnych. Natomiast wśród zarejestrowanych mężczyzn było to 42,5%. Ponadto na uwagę zasługuje, iż wśród zarejestrowanych kobiet na koniec 2012 roku 28,6% nie posiadało doświadczenia zawodowego, a wśród mężczyzn było to 23,9%. Różnicę ze względu na płeć widać również w odniesieniu do osób powyżej 50 roku życia. Kobiety w tym wieku stanowiły 14,9% wszystkich zarejestrowanych kobiet. Natomiast męż-

¹⁶ Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału 2012 roku.

czyżni powyżej 50 roku życia stanowili 23,8% wszystkich zarejestrowanych mężczyzn. Szczegółowe dane w tym zakresie w odniesieniu do pozostałych kategorii osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy przedstawia Wykres 12.

Wykres 12. Udział mężczyzn i kobiet w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych mężczyzn i kobiet w Małopolsce, stan na koniec 2012 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Biuletyn WUP (I-IV kwartał 2012)*.

Należy podkreślić, że dane publikowane przez małopolskie PSZ nie obejmują pełnej ustawowej listy osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W przypadku danych dla poszczególnych powiatów dane WUP nie dotyczą kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, osób po odbyciu kary pozbawienia wolności oraz osób po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego. Szczegółowe dane na temat odsetka osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy wśród bezrobotnych zarejestrowanych w poszczególnych PUP w Małopolsce przedstawia Tabela 4.

Tabela 3. Udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych, według powiatów, stan na koniec 2012 roku

powiat:	Osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy:										niepełno- sprawni
	ogółem	do 25 roku życia	bezrobotni długotrwale	powyżej 50 roku życia	bez kwalifi- kacji zawodo- wych	bez doświad- czenia zawo- dowego	bez wykształ- cenia śred- niego	samotnie wychowujący dziecko			
MAŁOPOLSKA	89,7%	24,6%	47,5%	19,2%	23,4%	26,4%	49,7%	5,4%			5,0%
dąbrowski	93,8%	30,6%	62,4%	12,7%	29,6%	29,7%	57,5%	3,8%			2,1%
proszowicki	93,7%	38,5%	54,5%	11,8%	41,3%	42,3%	51,2%	3,9%			1,8%
nowotarski	93,1%	29,9%	48,5%	18,0%	27,4%	29,1%	61,0%	4,9%			2,9%
tatrzański	93,1%	23,5%	53,4%	22,4%	20,4%	29,7%	61,3%	6,2%			2,2%
limanowski	93,0%	29,3%	58,7%	14,1%	23,6%	24,8%	52,5%	2,3%			2,5%
miechowski	92,6%	33,7%	53,1%	12,2%	27,4%	47,7%	39,7%	7,2%			3,3%
tarnowski	91,8%	32,7%	47,7%	13,9%	15,9%	34,3%	50,6%	4,4%			4,8%
nowosądecki	91,6%	29,2%	48,8%	14,4%	21,2%	27,7%	50,1%	3,4%			3,0%
myślenicki	91,5%	30,1%	46,6%	16,5%	25,4%	26,4%	50,6%	3,2%			3,2%
suski	91,5%	31,6%	40,6%	16,2%	29,9%	30,8%	53,5%	4,0%			4,0%
wadowicki	90,7%	25,9%	43,9%	20,9%	21,1%	24,4%	57,6%	4,0%			5,6%
brzeski	90,1%	30,9%	47,5%	16,3%	13,0%	30,9%	48,5%	4,2%			4,4%
krakowski	89,8%	23,5%	45,2%	21,5%	28,7%	24,2%	50,4%	5,5%			4,7%
olkuski	89,7%	22,4%	56,1%	20,8%	27,5%	31,2%	43,7%	5,2%			3,6%
oświęcimski	89,5%	21,5%	47,0%	20,8%	28,6%	19,1%	52,2%	7,4%			5,4%
gorlicki	89,4%	26,7%	48,7%	15,2%	10,8%	29,7%	47,1%	5,4%			9,0%
wielicki	88,6%	21,8%	40,6%	22,9%	22,9%	21,5%	53,9%	6,1%			4,4%
bocheński	88,5%	31,9%	44,6%	15,1%	16,7%	25,3%	46,7%	4,3%			4,6%
Tarnów	87,9%	18,2%	49,6%	22,2%	15,8%	23,3%	44,7%	9,2%			11,0%
chrzanowski	87,8%	19,9%	43,0%	21,5%	23,5%	22,4%	50,0%	7,8%			4,8%
Nowy Sącz	87,6%	20,0%	45,8%	20,0%	26,0%	24,0%	43,2%	7,5%			7,5%
Kraków	83,5%	11,5%	39,8%	27,8%	25,3%	20,0%	41,3%	7,5%			7,6%

Kategorie osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy są nierozłączne – procenty nie sumują się do 100.

Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Małopolskie powiaty. Rynek pracy i edukacja w 2012 r.*

Bezrobotni długotrwale

W skrócie:

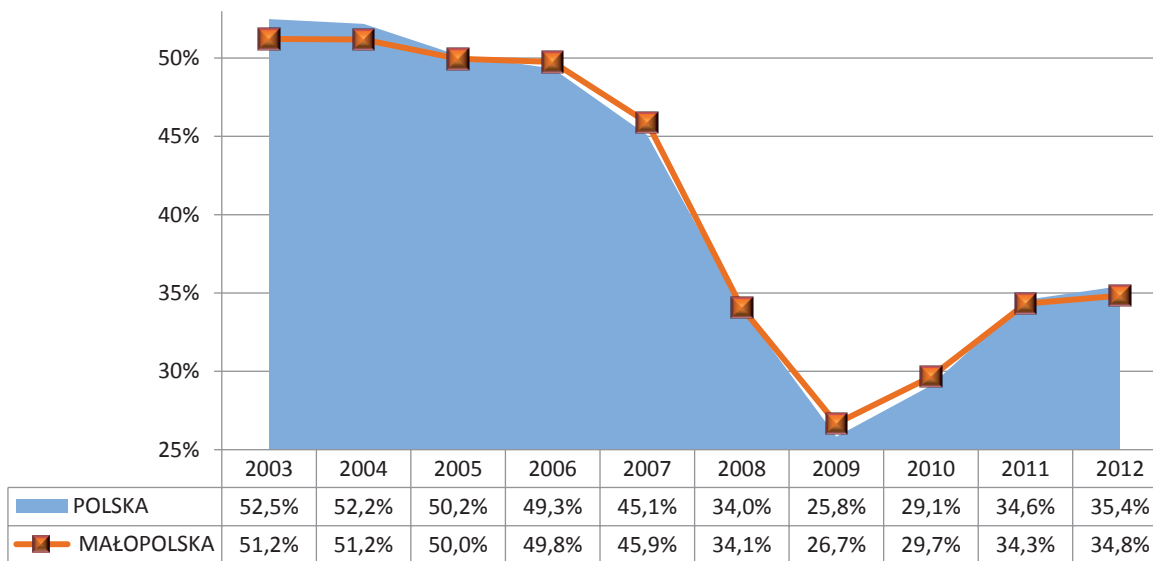
- ❖ udział osób pozostających bez pracy nieprzerwanie od minimum 12 miesięcy w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce jest bardzo zbliżony do wyników kraju i na koniec 2012 roku wyniósł 34,8%;
- ❖ odsetek osób długotrwale bezrobotnych w Małopolsce w ostatnich ośmiu latach utrzymywał się poniżej wyniku kraju o 2,7 - 4,2 punktu procentowego;
- ❖ w 2012 roku osoby długotrwale bezrobotne stanowiły średnio 47,7%, a w końcu roku 47,5% bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce;
- ❖ liczba osób długotrwale bezrobotnych w Małopolsce od drugiego kwartału 2011 roku do drugiego kwartału 2013 roku wzrosła o 14,8 tys. osób (czyli o 23,1%) i wyniosła 78,9 tys. osób;
- ❖ najniższy odsetek osób długotrwale bezrobotnych na koniec 2012 roku odnotowano w Krakowie oraz powiatach: suskim i wielickim, a najwyższy - w powiatach: dąbrowskim, limanowskim i olkuskim;
- ❖ wśród osób długotrwale bezrobotnych w Polsce w 2012 roku dominowały kobiety, osoby zamieszkałe w mieście oraz osoby pozostające bez zatrudnienia od minimum 12 miesięcy;
- ❖ ponad dwie piąte długotrwale bezrobotnych w Polsce w 2012 roku nie przekroczyło 35 roku życia.

Bezrobotni długotrwale definiowani są na dwa sposoby. Pierwszy bierze pod uwagę czas nieprzerwanego pozostawania bez pracy i dotyczy osób, które pozostawały bez zatrudnienia nieprzerwanie od minimum 12 miesięcy. W statystykach rynku pracy często wyszczególniana jest taka kategoria osób bezrobotnych. Drugi sposób definiowania pojęcia jest ustawowy i określa długotrwale bezrobotnych jako *bezrobotnych pozostających w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat*¹⁷. Samo pojęcie długotrwałego bezrobocia odnosi się w obu przypadkach do bezrobocia rejestrowanego.

Udział bezrobotnych pozostających bez pracy od minimum 12 miesięcy w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce na przestrzeni ostatnich lat jest bardzo zbliżony do wyników Polski (Wykres 13). Różnica między tymi wynikami waha się od 0,1 do 1,3 punktu procentowego. Po okresie spadku odsetek bezrobotnych pozostających bez pracy od minimum 12 miesięcy wzrósł w ciągu ostatnich czterech lat (zarówno w Polsce, jak i w województwie) z nieco powyżej jednej czwartej do ponad jednej trzeciej. Na koniec 2012 roku w Małopolsce wśród wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych 34,8% stanowiły osoby pozostające bez pracy od 12 miesięcy lub dłużej.

¹⁷ Art. 49, Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia...

Wykres 13. Udział bezrobotnych pozostających bez pracy od 12 miesięcy lub dłużej w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce i Małopolsce w latach 2003-2012, stan na koniec roku

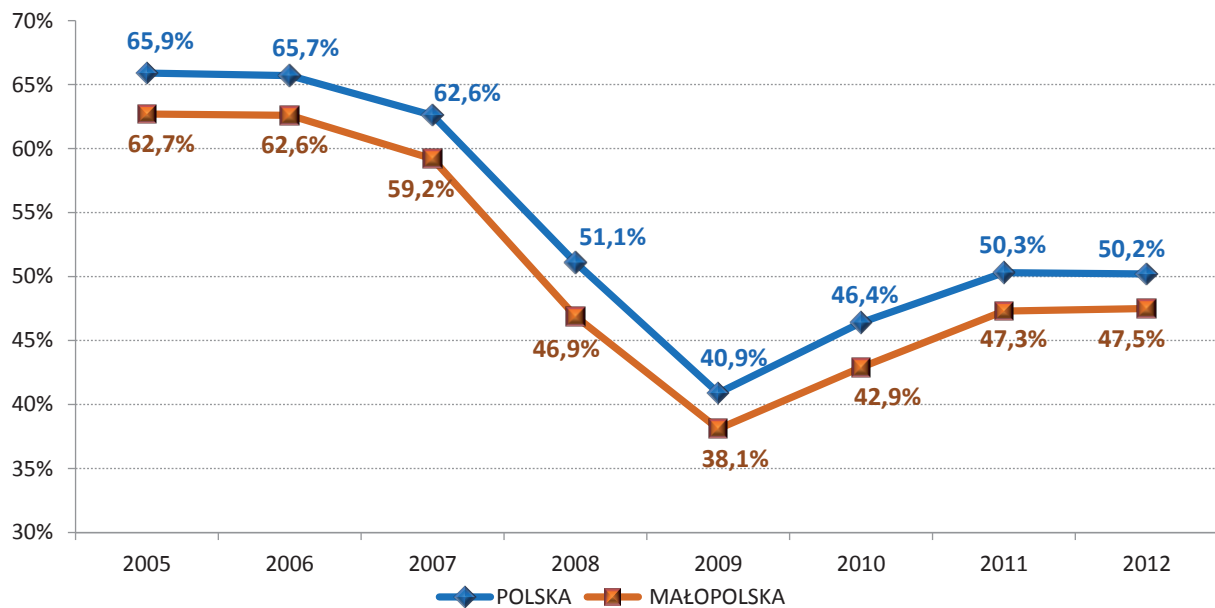


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: BDL.

Wspomniane powyżej ustawowe rozumienie długotrwałego bezrobocia obejmuje znacznie większą grupę osób zarejestrowanych w PUP. Wynika to z faktu, że zgodnie z *Ustawą o promocji zatrudnienia...*, długotrwanie bezrobotny to również osoba, która podejmowała w ostatnich 2 latach prace dorywcze lub krótkotrwałe (np. sezonowo). W związku z tym udział tak rozumianych długotrwanie bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych jest dużo wyższy niż wyniki przedstawione powyżej.

Udział osób długotrwanie bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce utrzymuje się poniżej wyniku dla całego kraju. Różnica ta na przestrzeni ostatnich ośmiu lat utrzymuje się w przedziale 2,7 - 4,2 punktu procentowego. Warto zauważyć, że od końca 2009 do końca 2012 roku odsetek osób długotrwanie bezrobotnych wzrósł zarówno w Małopolsce, jak i w całym kraju o ponad 9 punktów procentowych (Wykres 14).

Wykres 14. Udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce i Małopolsce w latach 2005-2012, stan na koniec roku

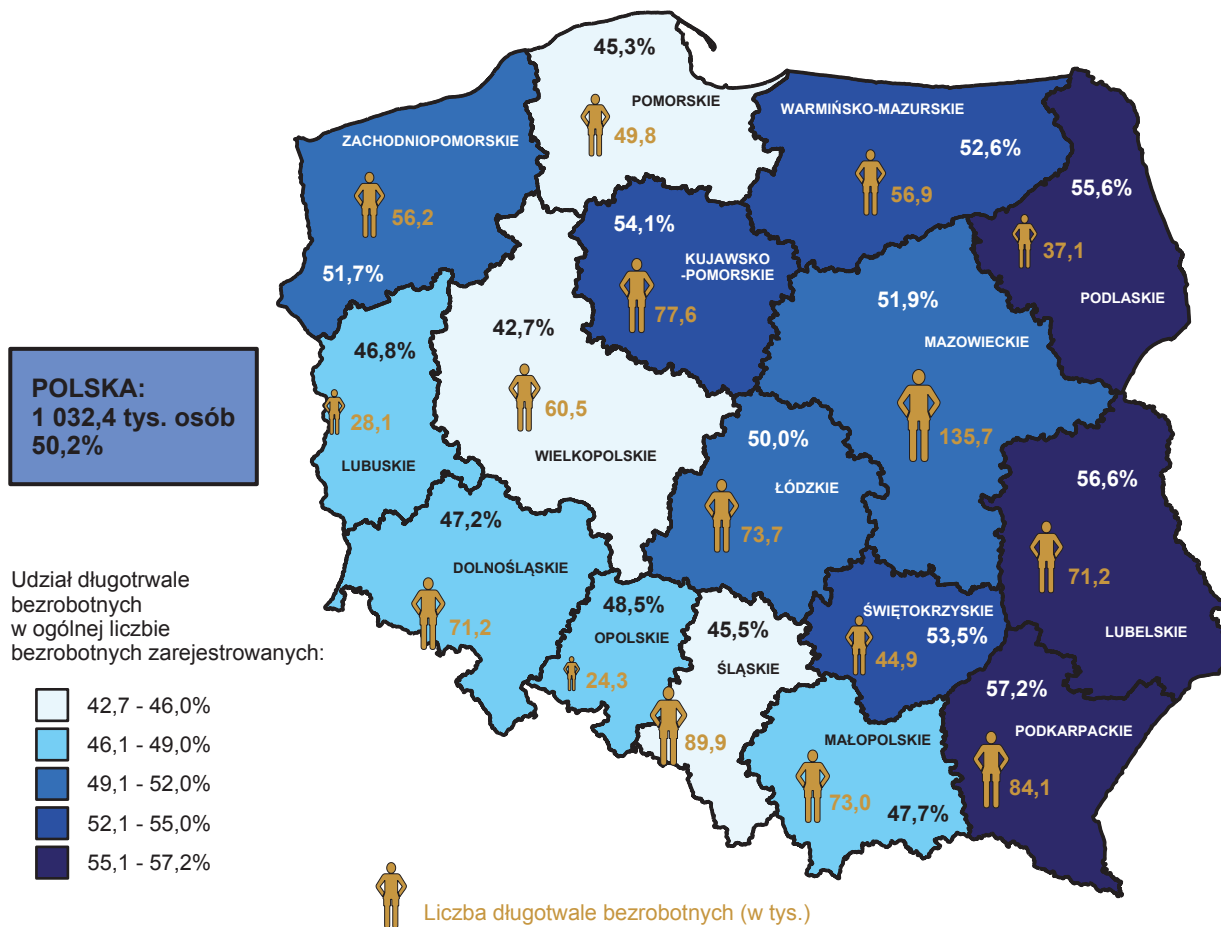


Źródło: opracowanie własne na podstawie pełnych danych MPiPS o małopolskim rynku pracy udostępnionych przez WUP w Krakowie¹⁸, MPiPS: *Bezrobotni pozostający bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się oraz długotrwale bezrobotni w 2011 roku*, Warszawa 2012 oraz MPiPS: *Bezrobocie w Polsce w 2012 roku. Raport tabelaryczny...*

W 2012 roku osób długotrwale bezrobotnych w województwie było średnio 73 tys. i stanowili oni średnio 47,7% bezrobotnych zarejestrowanych (Mapa 2). Dawało to Małopolsce szóste miejsce w kraju. Niższy średni odsetek bezrobotnych długotrwale w 2012 roku miały województwa: wielkopolskie (42,7%), pomorskie (45,3%), śląskie (45,5%), lubuskie (46,8%) i dolnośląskie (47,2%). Ponadto wynik Małopolski był o 2,5 punktu procentowego niższy niż wynik całego kraju.

¹⁸ <http://wup-krakow.pl/malopolski-rynek-pracy/regionalna-mapa-bezrobocia>.

Mapa 2. Liczba osób długotrwale bezrobotnych i ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w 2012 roku według województw, dane średnioroczne¹⁹

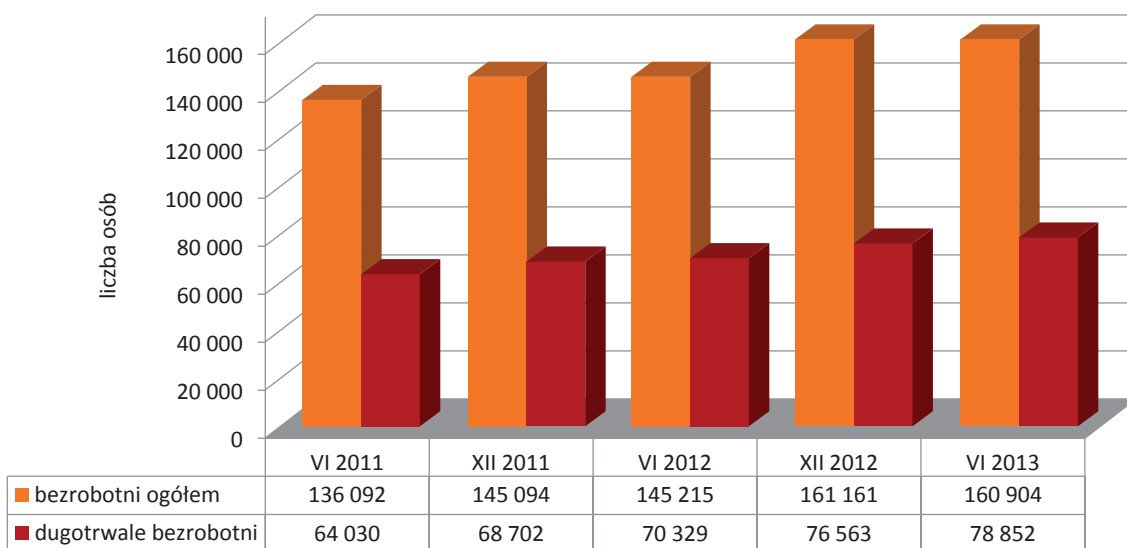


Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS: *Bezrobocie rejestrowane (I-IV kwartał 2012)*.

Liczba osób długotrwale bezrobotnych w Małopolsce systematycznie wzrasta. Na koniec 2012 roku zarejestrowanych było niemal 76,6 tys. takich osób. W drugim kwartale 2013 roku liczba ta wyniosła niecałe 78,9 tys. osób (Wykres 15). Dynamika zmian liczby długotrwale bezrobotnych w stosunku do drugiego kwartału poprzedniego roku przedstawia się w taki sposób, że ich liczba zwiększyła się o 12,1%. W stosunku do drugiego kwartału 2011 roku liczba osób długotrwale bezrobotnych Małopolsce wzrosła o 23,1%, czyli o 14,8 tys. osób.

¹⁹ Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału 2012 roku.

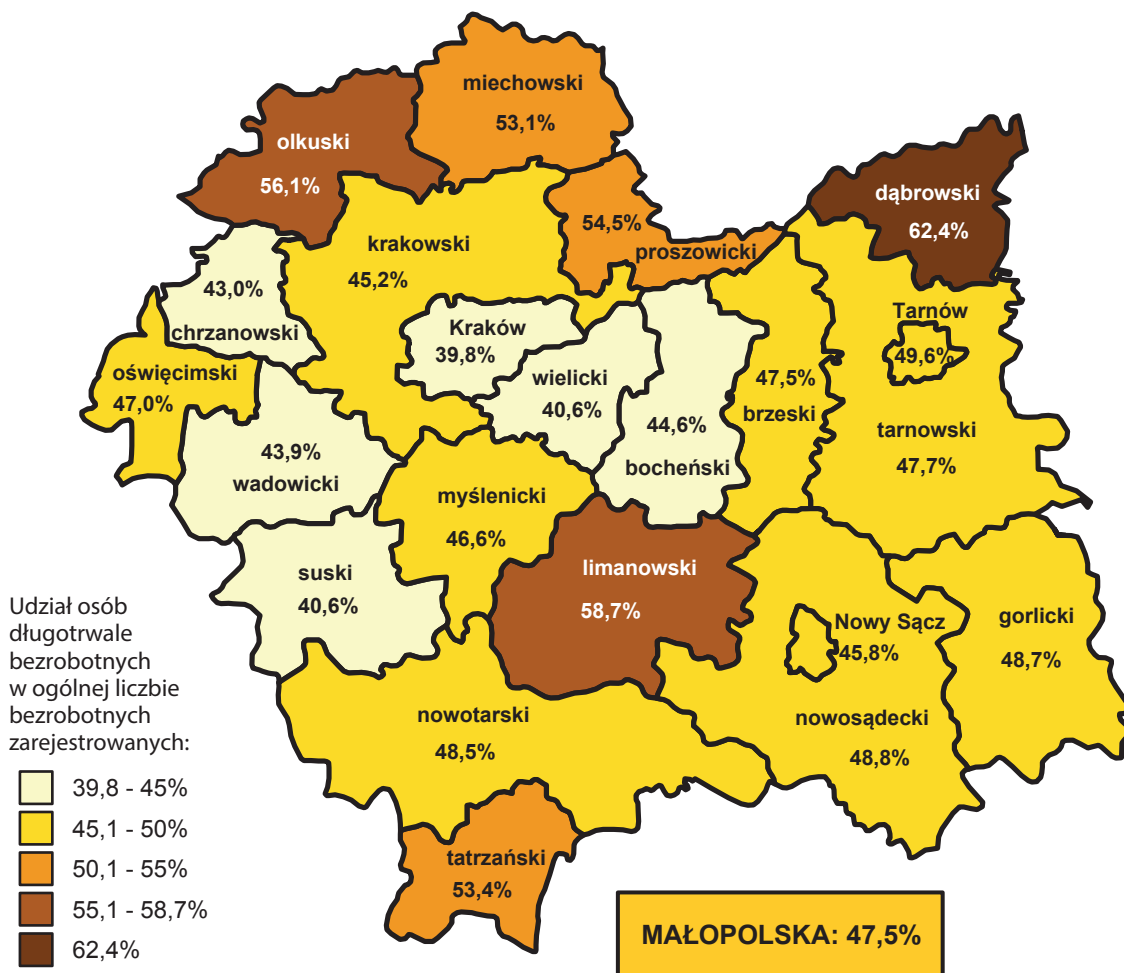
Wykres 15. Liczba osób długotrwale bezrobotnych i wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce w latach 2011-2013, stan na koniec czerwca i grudnia



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Biuletyn WUP (I-IV kwartał 2011, I-IV kwartał 2012 i II kwartał 2013)*.

Osoby długotrwale bezrobotne na koniec 2012 roku stanowiły 47,5% bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce. Najniższy odsetek osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w końcu roku miały powiaty: Kraków (39,8%), suski (40,6%) i wielicki (40,6%). Natomiast największy udział osób długotrwale bezrobotnych odnotowano w powiatach: dąbrowskim (62,4%), limanowskim (58,7%) i olkuskim (56,1%) (Mapa 3). Bezrobotni długotrwale stanowili większość osób zarejestrowanych w sześciu powiatach województwa (powiaty: dąbrowski, limanowski, miechowski, olkuski, proszowicki i tatrzański).

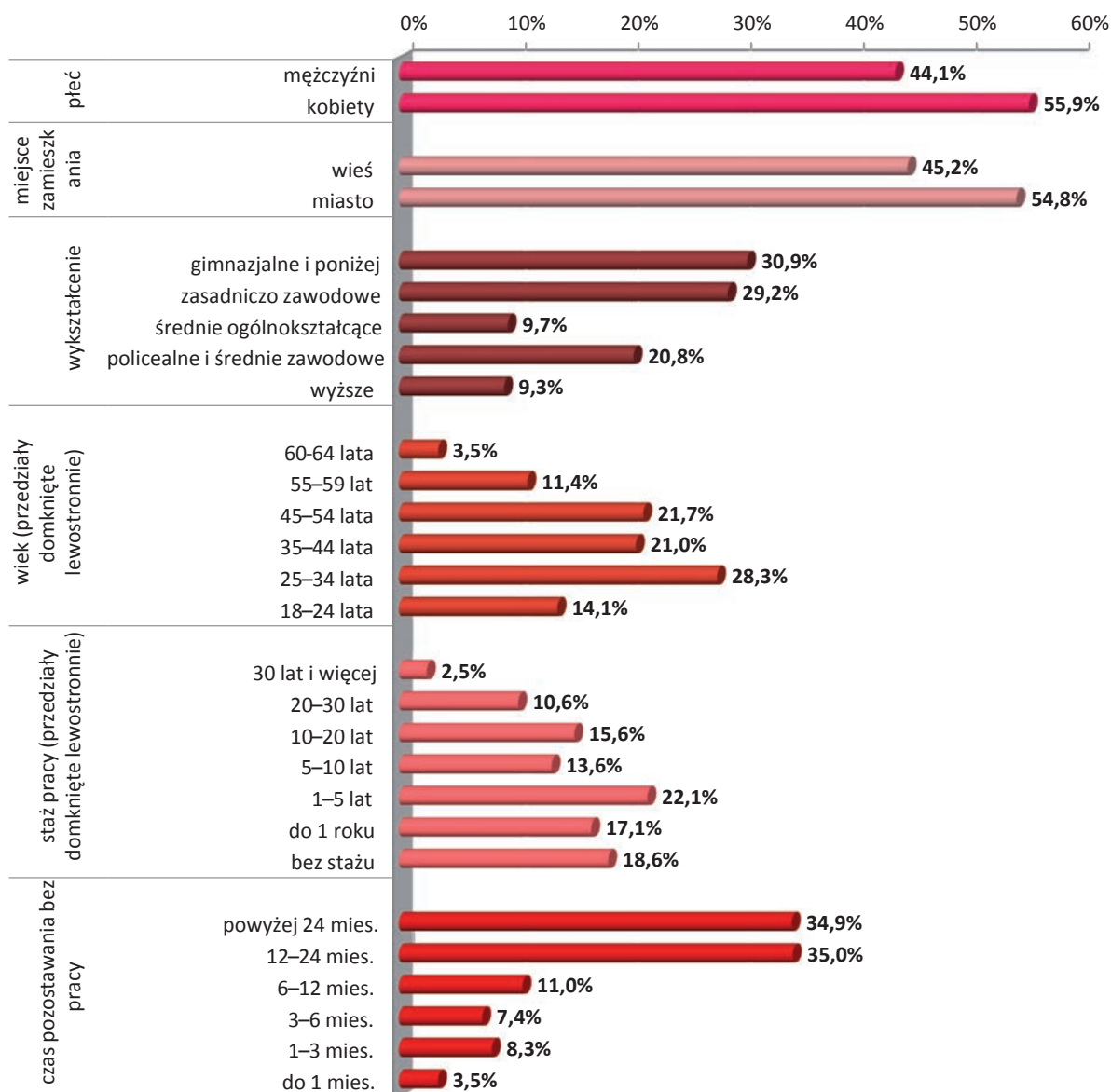
Mapa 3. Udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy w 2012 roku według powiatów, stan na koniec roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Małopolskie powiaty. Rynek pracy i edukacja w 2012 r...*

Dane dotyczące cech demograficznych osób długotrwale bezrobotnych publikowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) odnoszą się do ogólnych wyników kraju bez uszczegółowienia wyników dla województw. Zgodnie z danymi MPiPS wśród osób długotrwale bezrobotnych w Polsce na koniec 2012 roku dominowały kobiety i osoby zamieszkałe w mieście (Wykres 16). Ponad 60% osób długotrwale bezrobotnych posiadało wykształcenie poniżej średniego. Natomiast aż 69,9% długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych w 2012 roku pozostawało bez pracy od minimum 12 miesięcy. 18,6% długotrwale bezrobotnych nigdy nie pracowała i 17,1% posiadała staż pracy krótszy niż rok. Wskazuje to na trudności w znalezieniu pracy przez ludzi młodych i niedoświadczonych zawodowo. Tym bardziej, że 42,4% długotrwale bezrobotnych nie przekroczyło 35 roku życia.

Wykres 16. Struktura osób długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce w 2012 roku według wybranych cech, stan na koniec roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS: *Bezrobocie w Polsce w 2012 roku. Raport tabelaryczny.*

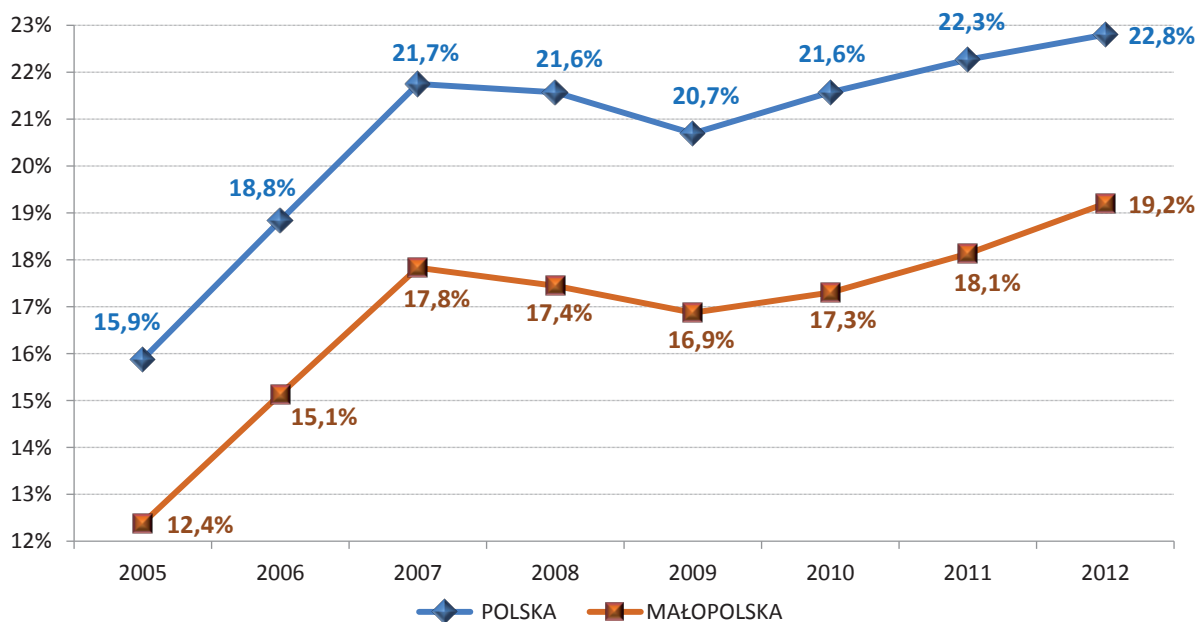
Bezrobotni powyżej 50 roku życia

W skrócie:

- ❖ osoby bezrobotne powyżej 50 roku życia na koniec 2012 roku stanowiły 19,2% małopolskich bezrobotnych zarejestrowanych, przy czym średnio w ciągu roku było to 18,8%. Małopolska zajmowała pod tym względem korzystne, trzecie miejsce w kraju;
- ❖ liczba osób 50+ zarejestrowanych w małopolskich PUP od drugiego kwartału 2011 roku do drugiego kwartału 2013 roku wzrosła o 6,9 tys. osób (tj. o 27,8%) i wyniosła niemal 31,9 tys. osób;
- ❖ najniższy udział osób 50+ w ogólnej liczbie bezrobotnych w końcu 2012 roku odnotowano w powiatach: proszowickim, miechowskim i dąbrowskim, a najwyższy – w Krakowie oraz w powiatach: wielickim, tatrzańskim i w Tarnowie;
- ❖ wśród osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia w Polsce w 2012 roku dominowali mężczyźni, osoby zamieszkałe w mieście, osoby z wykształceniem poniżej średniego oraz osoby posiadające duże (ponad 10-letnie) doświadczenie zawodowe;
- ❖ ponad 43% bezrobotnych powyżej 50 roku życia w Polsce w 2012 roku pozostawało bez pracy od minimum 12 miesięcy.

Udział osób powyżej 50 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w ostatnich latach utrzymuje tendencję wzrostu, zarówno w Małopolsce, jak i w całym kraju. W województwie małopolskim od 2005 do 2012 roku udział ten wzrósł o 6,8 punktu procentowego i wyniósł w końcu roku 19,2% (Wykres 17). Na koniec 2012 roku w Małopolsce odsetek bezrobotnych powyżej 50 roku życia był niższy od wyników kraju o 3,6 punktu procentowego. Różnica ta na przestrzeni ostatnich ośmiu lat utrzymuje się na względnie wyrównanym poziomie (3,5 - 4,3 punktu procentowego).

Wykres 17. Udział osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce i Małopolsce w latach 2005-2012, stan na koniec roku

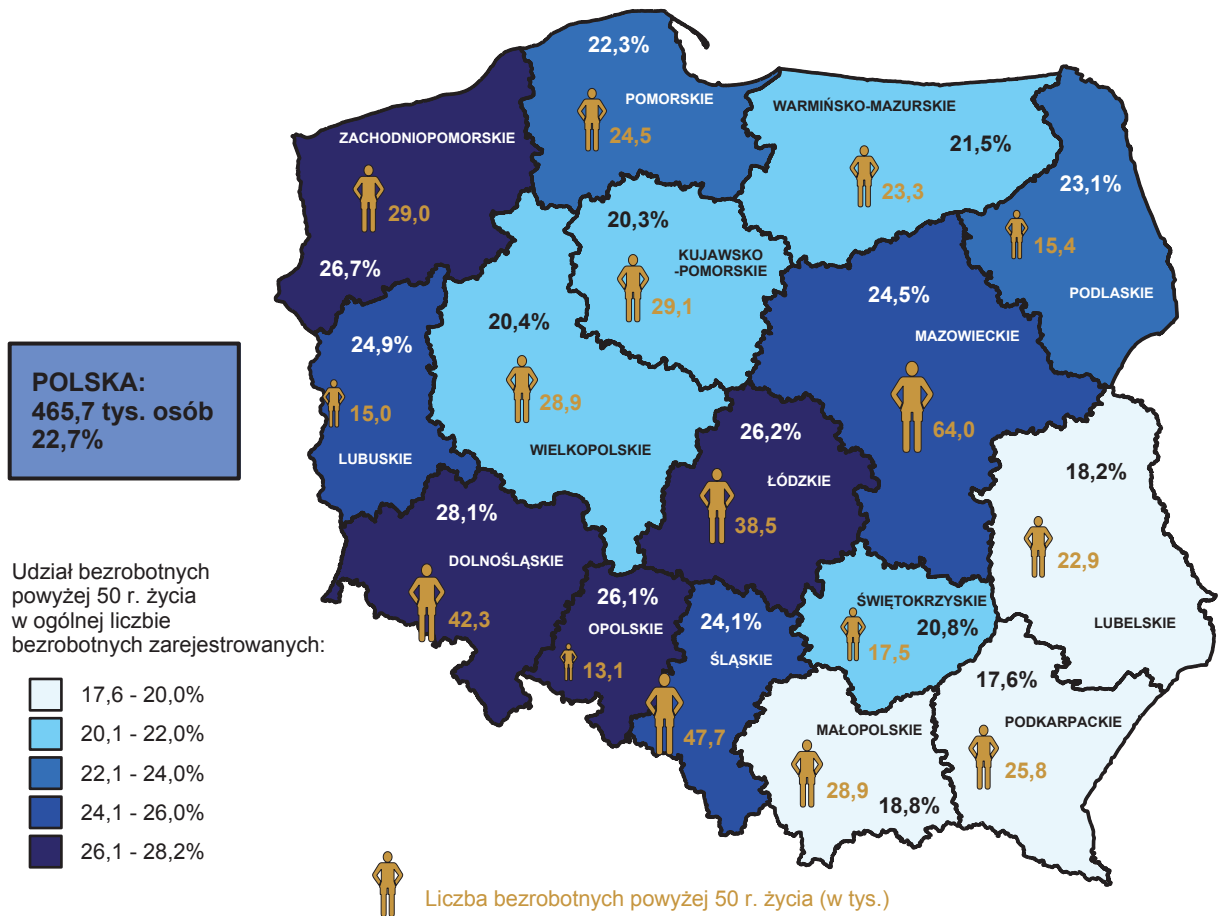


Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS: *Osoby powyżej 50 roku życia na rynku pracy w 2012 roku*, Warszawa 2013 oraz pełnych danych MPiPS o małopolskim rynku pracy udostępnionych przez WUP w Krakowie²⁰.

Na tle innych województw w Małopolsce występuje stosunkowo niski odsetek bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Według danych średniorocznych w 2012 roku wyniósł on 18,8%, co dawało Małopolsce także trzecie miejsce w kraju. Niższe wyniki odnotowano tylko w województwach: podkarpackim i lubelskim. Najwyższy odsetek bezrobotnych powyżej 50 roku życia (powyżej 26%) występował w województwach: dolnośląskim, zachodniopomorskim, łódzkim i opolskim (Mapa 4).

²⁰ <http://wup-krakow.pl/malopolski-rynek-pracy/regionalna-mapa-bezrobocia>.

Mapa 4. Liczba osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia oraz ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w 2012 roku według województw, dane średnioroczne²¹

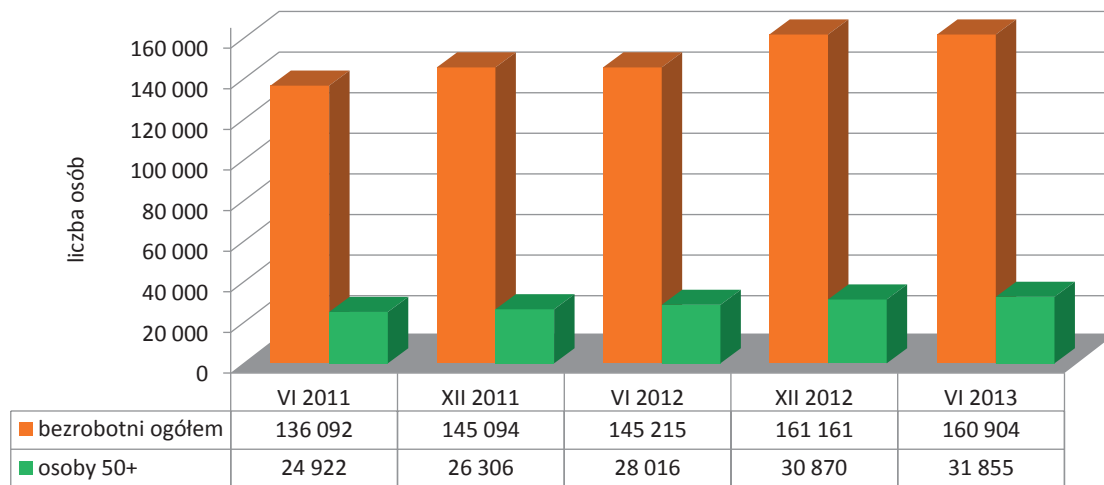


Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS: *Bezrobocie rejestrowane (I-IV kwartał 2012)*.

Liczba osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia w Małopolsce w drugim kwartale 2013 roku wyniosła niemal 31,9 tys. osób (Wykres 18). W stosunku do drugiego kwartału poprzedniego roku ich liczba zwiększyła się o ponad 3,8 tys. osób, czyli o 13,7%. W porównaniu do drugiego kwartału 2011 roku dynamika zmian jest jeszcze większa. Liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia w Małopolsce wzrosła o 27,8%, czyli o 6,9 tys. osób. Pomimo tego, że udział osób 50+ w ogólnej liczbie bezrobotnych w Małopolsce utrzymuje się poniżej wyników kraju, to jednak niepokojące jest, że wyraźnie widoczna jest tendencja wzrostu liczby tych osób.

²¹ Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału 2012 roku.

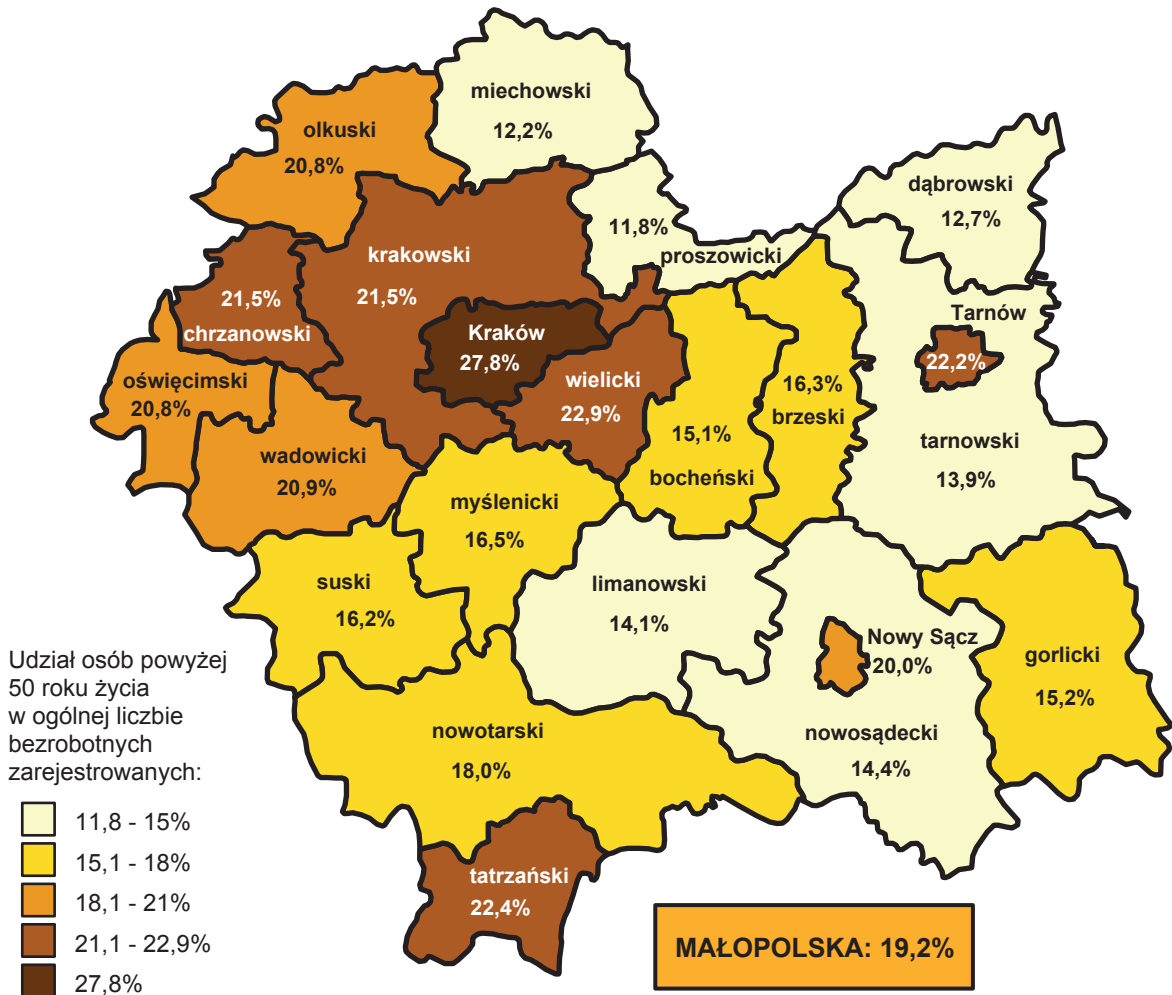
Wykres 18. Liczba osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia i wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce w latach 2011-2013, stan na koniec czerwca i grudnia



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Biuletyn WUP (I-IV kwartał 2011, I-IV kwartał 2012 i II kwartał 2013)*.

Osoby bezrobotne powyżej 50 roku życia na koniec 2012 roku stanowiły 19,2% bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce. Najniższy odsetek osób 50+ w ogólnej liczbie bezrobotnych w końcu roku odnotowano w powiatach: proszowickim (11,8%), miechowskim (12,2%) i dąbrowskim (12,7%). Natomiast najwyższe wyniki w tym zakresie odnotowano w Krakowie (27,8%), a także w powiatach: wielickim (22,9%), tatrzańskim (22,4%) oraz w Tarnowie (22,2%) (Mapa 5).

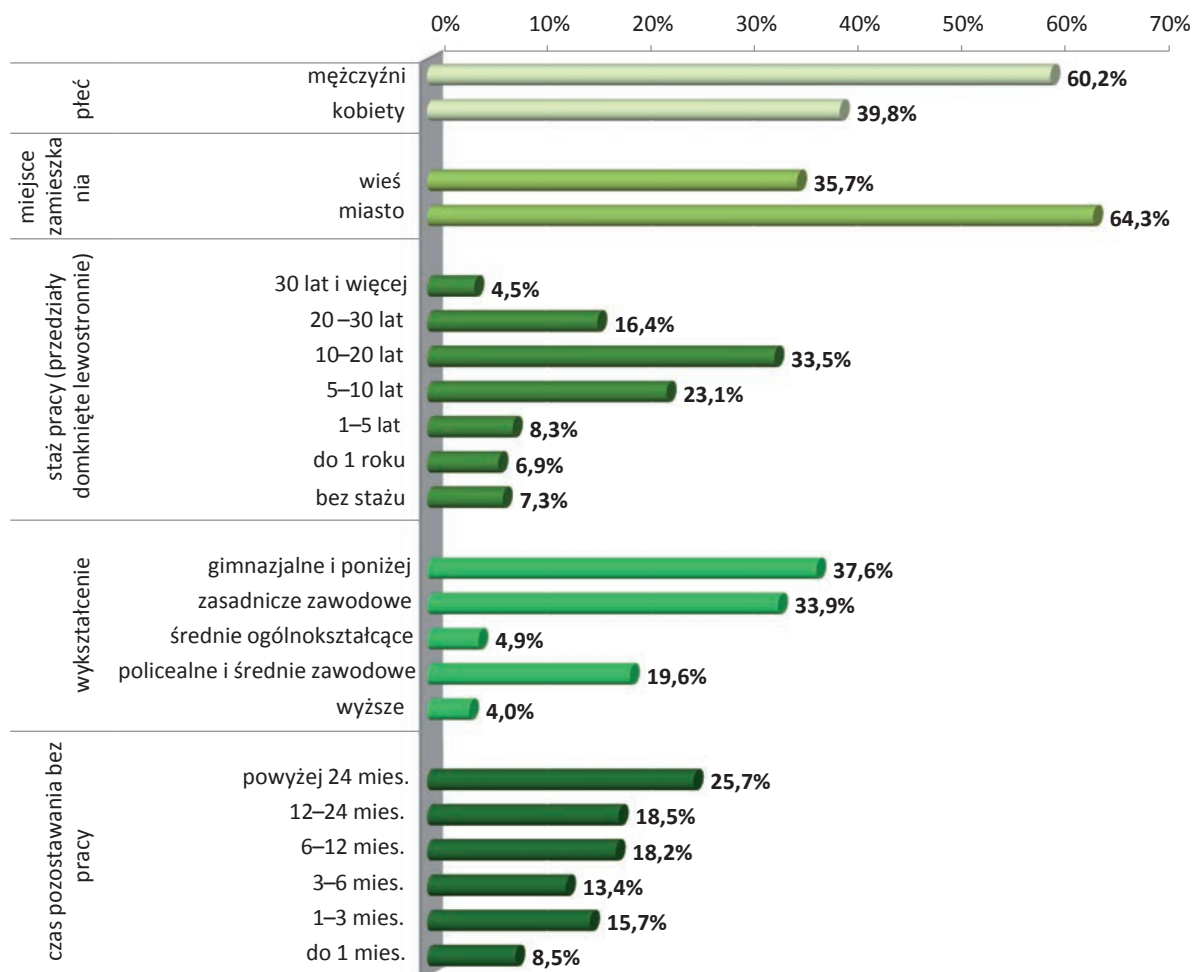
Mapa 5. Udział osób powyżej 50 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy w 2012 roku według powiatów, stan na koniec roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Małopolskie powiaty. Rynek pracy i edukacja w 2012 r...*

Dane dotyczące cech demograficznych osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia, podobnie jak w przypadku osób długotrwale bezrobotnych, nie odnoszą się szczegółowo do wyników dla województw. Zgodnie z danymi MPiPS wśród osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia w Polsce w 2012 roku dominowali mężczyźni i osoby zamieszkałe w mieście (Wykres 19). 71,5% tych osób posiadało wykształcenie poniżej średniego. Natomiast 44,2% tych osób pozostawało bez pracy od minimum 12 miesięcy. Ponad 7% z nich nigdy nie pracowało i niecałe 7% posiadało staż pracy krótszy niż rok. Warto jednak zauważyć, że w zdecydowanej większości polscy bezrobotni powyżej 50 roku życia zarejestrowani w 2012 roku posiadali duże doświadczenie zawodowe. Staż pracy powyżej 10 lat posiadała ponad połowa z nich.

Wykres 19. Struktura osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia zarejestrowanych w Polsce w 2012 roku według wybranych cech, stan na koniec roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS: *Bezrobocie w Polsce w 2012 roku. Raport tabelaryczny...*

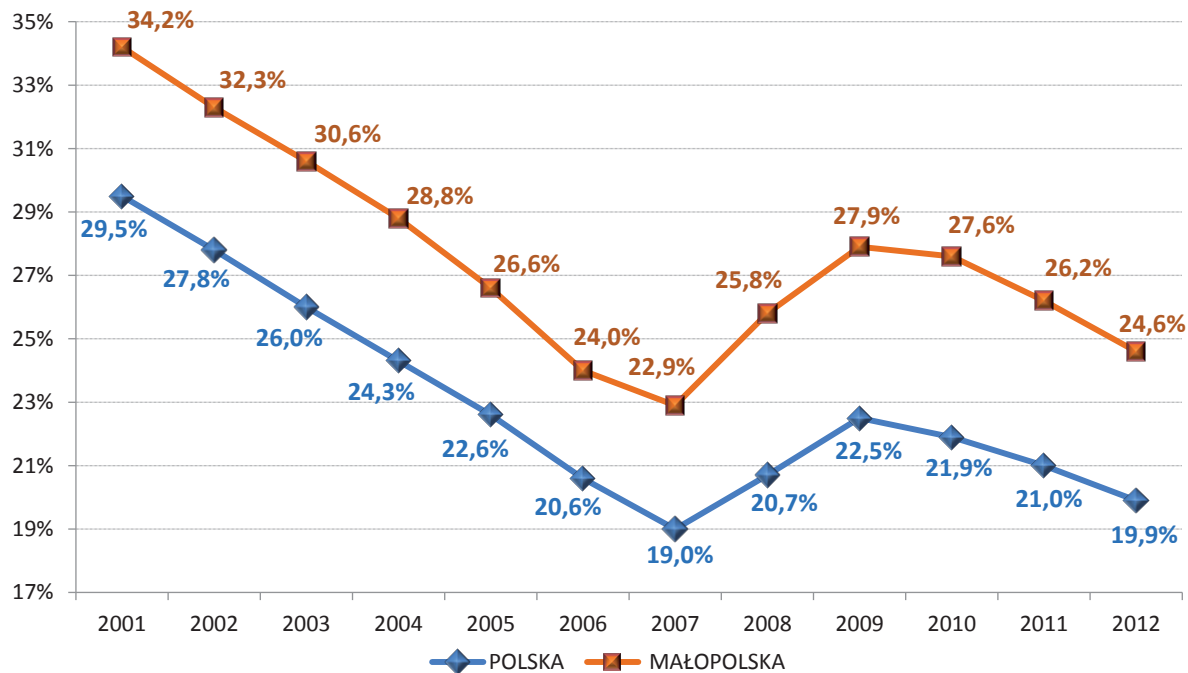
Bezrobotni do 25 roku życia

W skrócie:

- ❖ w 2012 roku osoby w wieku do 25 roku życia stanowiły średnio 24,8%, a w końcu roku 24,6% bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich PUP. Tym samym w Małopolsce odnotowano najwyższy wynik na tle innych województw;
- ❖ liczba osób 25- zarejestrowanych w małopolskich PUP od drugiego kwartału 2011 roku do drugiego kwartału 2013 roku wzrosła się o niemal 1,6 tys. osób (tj. o 4,6%) i wyniosła niemal 36,1 tys. osób;
- ❖ najniższy odsetek bezrobotnych do 25 roku życia na koniec 2012 roku odnotowano w miastach na prawach powiatów oraz w powiecie chrzanowskim, a najwyższy - w powiatach: proszowickim, miechowskim i tarnowskim;
- ❖ wśród osób bezrobotnych do 25 roku życia w Polsce w 2012 roku dominowały kobiety, osoby zamieszkałe na wsi i osoby bez doświadczenia zawodowego;
- ❖ stosunkowo mała grupa bezrobotnych do 25 roku życia zarejestrowanych w Polsce w 2012 roku (22,2%) pozostawała nieprzerwanie bez pracy od co najmniej 12 miesięcy.

Cechą charakterystyczną małopolskiego bezrobocia jest stosunkowo duży udział osób w wieku do 25 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych. Wynik województwa znacznie przewyższa wyniki dla Polski. Różnica ta na przestrzeni ostatnich dwunastu lat waha się od 3,4 do 5,7 punktu procentowego (Wykres 20). W końcu 2012 roku udział osób do 25 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce wyniósł 24,6%. Odsetek młodych bezrobotnych zarówno w całym kraju, jak i w województwie małopolskim, po znacznym wzroście w latach 2007-2009, zaczął spadać. Jednakże od 2008 roku młodzi bezrobotni w Małopolsce wciąż stanowią około jedną czwartą wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych.

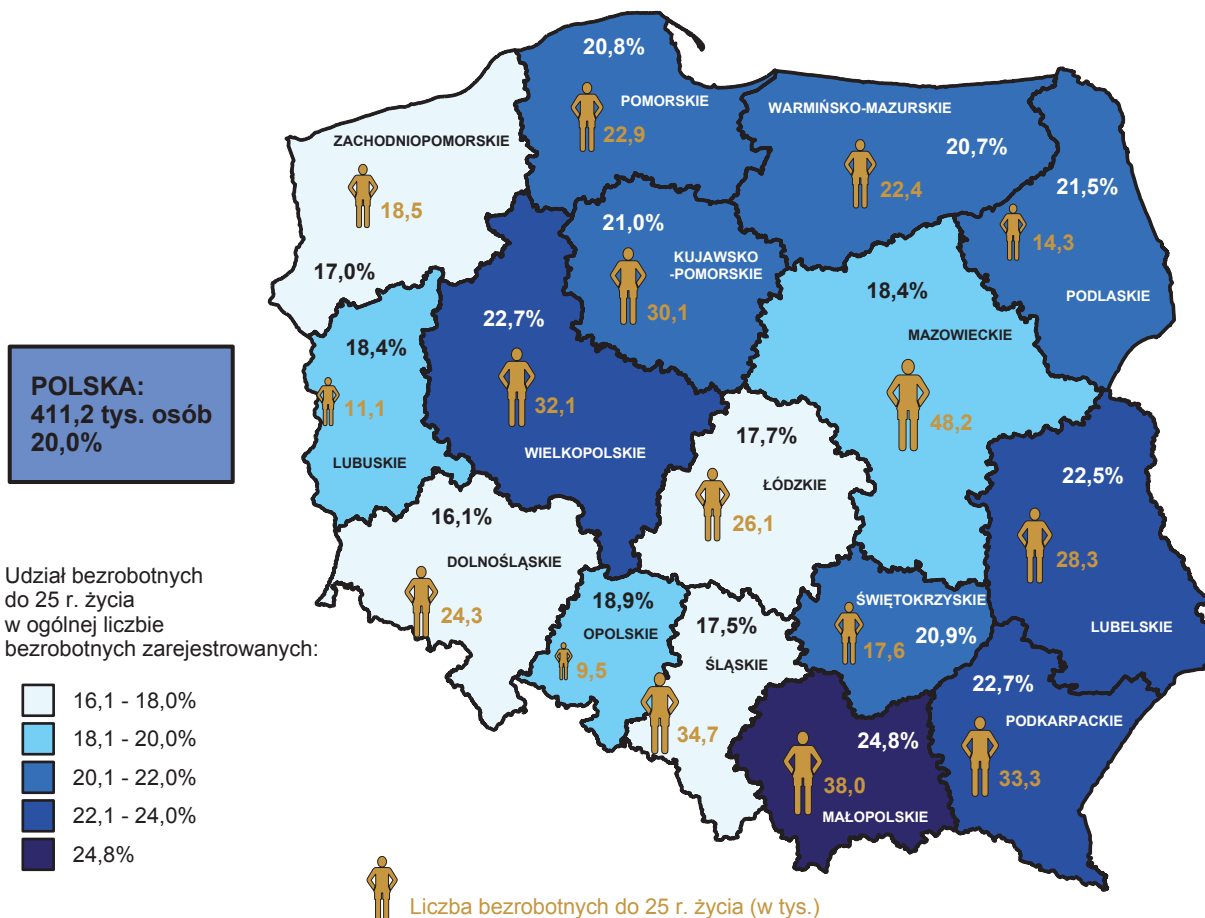
Wykres 20. Udział osób do 25 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce i Małopolsce w latach 2001-2012, stan na koniec roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: BDL.

Na tle innych województw Małopolska ma najwyższy odsetek bezrobotnych do 25 roku życia. Według danych średniorocznych za 2012 rok w Małopolsce udział osób 25- w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych wynosił 24,8% (Mapa 6). Wynik ten przewyższał wynik całego kraju o 4,8 punktu procentowego, a wynik województwa dolnośląskiego, w którym odsetek młodych bezrobotnych był najniższy – o 8,7 punktu procentowego.

Mapa 6. Liczba bezrobotnych w wieku do 25 roku życia oraz ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w 2012 roku według województw, dane średnioroczne²²

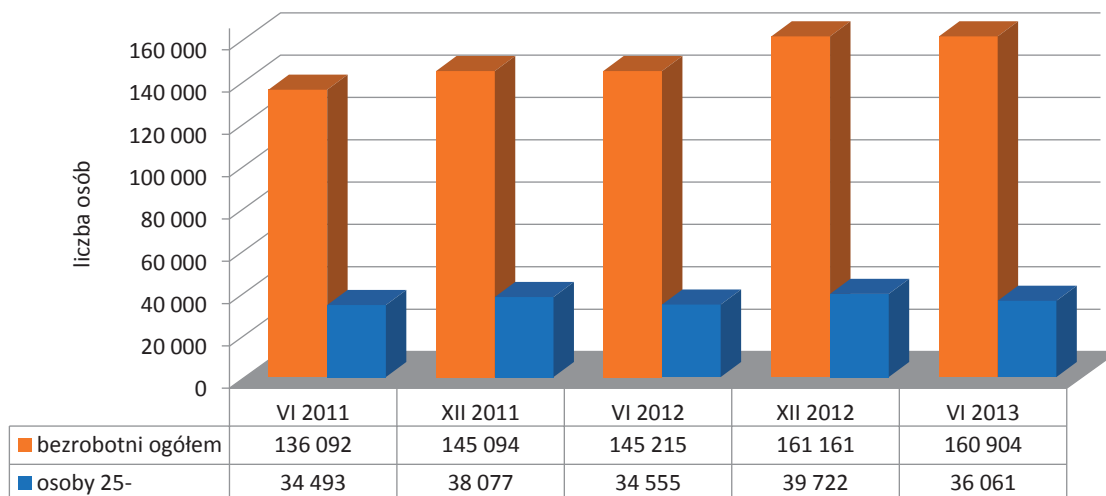


Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS: *Bezrobocie rejestrowane (I-IV kwartał 2012)*.

Liczba bezrobotnych do 25 roku życia w Małopolsce w drugim kwartale 2013 roku wyniosła niemal 36,1 tys. osób (Wykres 21). W stosunku do drugiego kwartału 2011 roku ich liczba zwiększyła się o niemal 1,6 tys. osób, czyli o 4,6%. Pomimo tego, że liczba bezrobotnych do 25 roku życia wzrasta, to ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych zmniejsza się ze względu na rosnącą liczbę wszystkich osób zarejestrowanych w małopolskich PUP.

²² Średnia na podstawie danych z końca każdego kwartału 2012 roku.

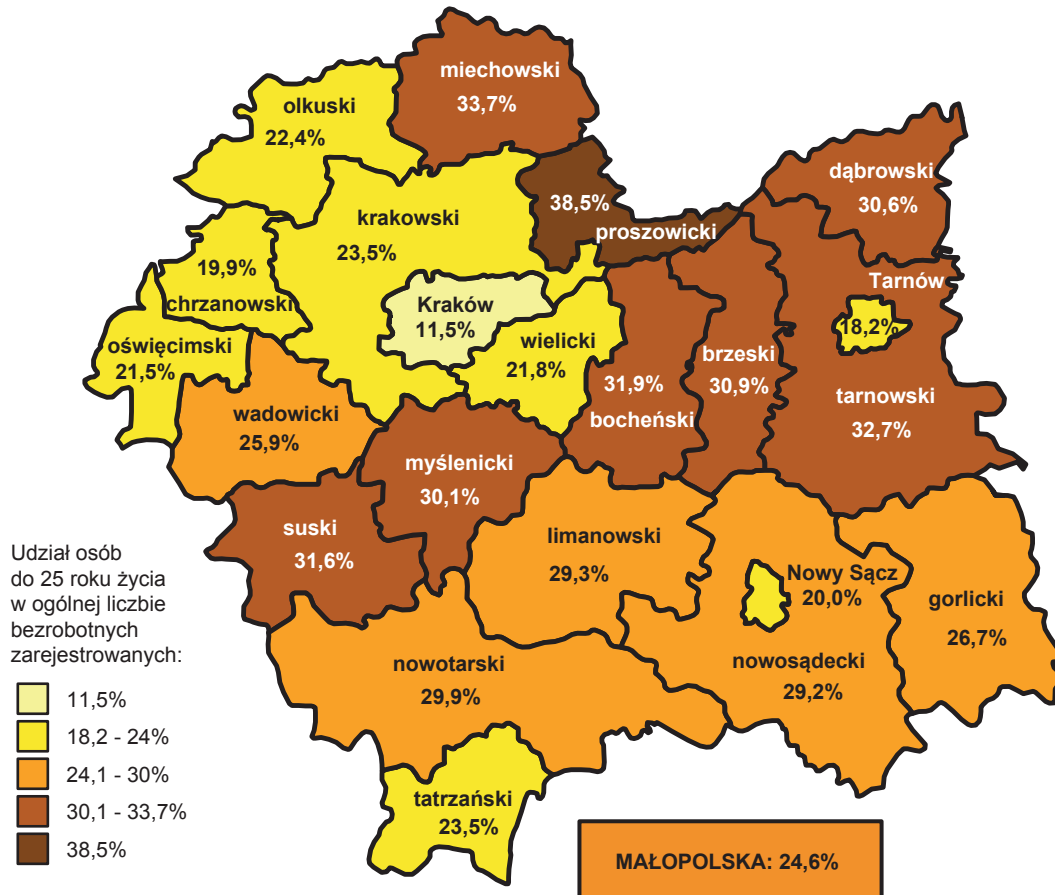
Wykres 21. Liczba osób bezrobotnych do 25 roku życia i wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce w latach 2011-2013, stan na koniec czerwca i grudnia



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Biuletyn WUP (I-IV kwartał 2011, I-IV kwartał 2012 i II kwartał 2013)*.

Osoby do 25 roku życia na koniec 2012 roku stanowiły 24,6% bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce. Najniższy odsetek bezrobotnych do 25 roku życia w końcu roku odnotowano w miastach na prawach powiatów (Kraków – 11,5%, Tarnów – 18,2%, Nowy Sącz – 20,0%) oraz w powiecie chrzanowskim (19,9%) (Mapa 7). Najwyższe wyniki w tym zakresie odnotowano natomiast w powiatach: proszowickim (38,5%), miechowskim (33,7%) i tarnowskim (32,7%). Wysoki odsetek młodych bezrobotnych (powyżej 30%) odnotowano także w powiatach: bocheńskim, brzeskim, dąbrowskim, myślenickim i suskim.

Mapa 7. Udział osób w wieku do 25 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy w 2012 roku według powiatów, stan na koniec roku

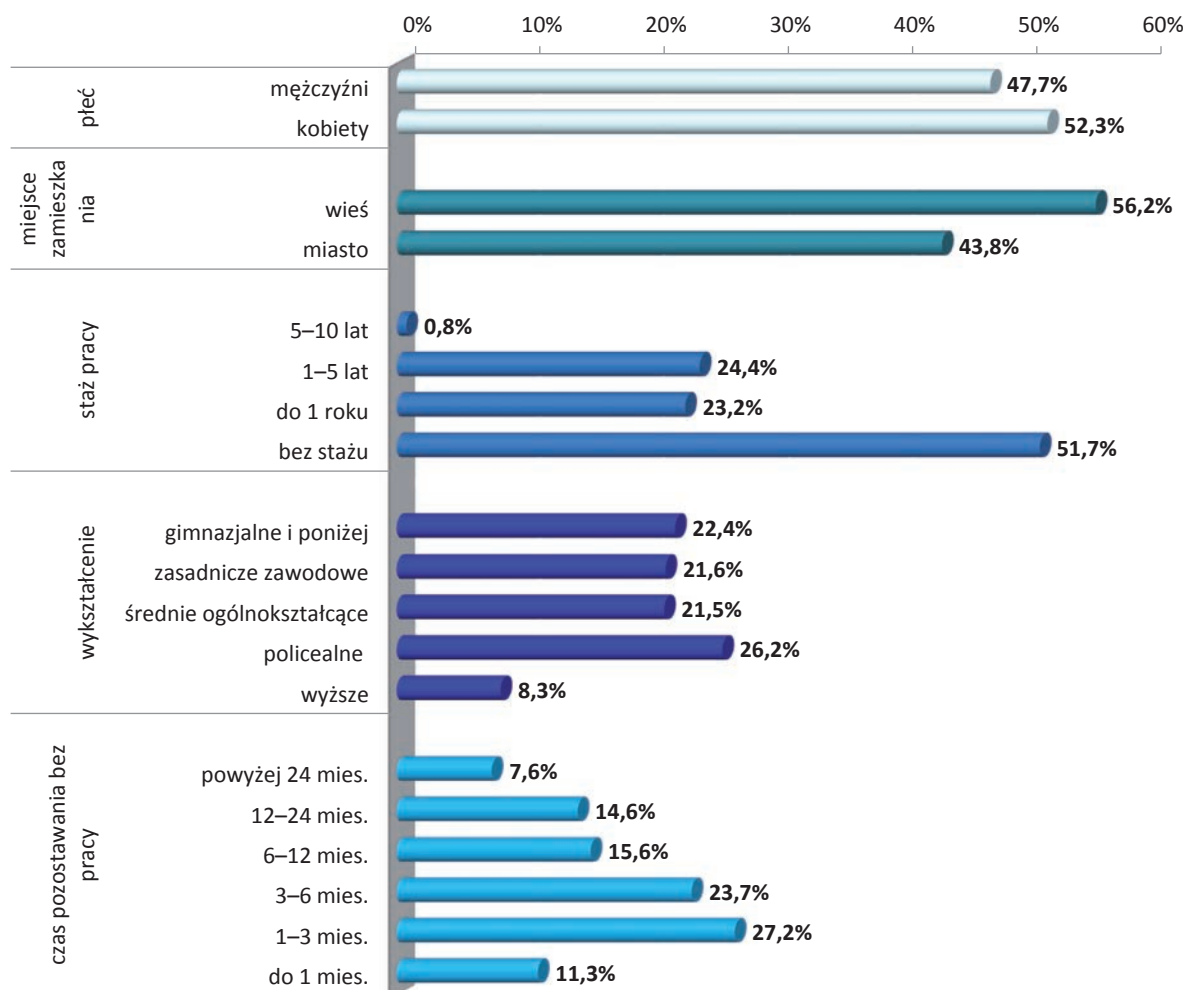


Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Małopolskie powiaty. Rynek pracy i edukacja w 2012 r...*

Dostępne dane dotyczące cech demograficznych osób bezrobotnych w wieku do 25 lat, podobnie jak w przypadku dwóch wymienionych wcześniej grup bezrobotnych (długotrwale i powyżej 50 roku życia), nie uszczegóławiają wyników dla województw. Zgodnie z danymi MPiPS wśród osób bezrobotnych do 25 roku życia w Polsce w 2012 roku dominowały kobiety i osoby zamieszkałe na wsi (Wykres 22). 44% tych osób posiadało wykształcenie poniżej średniego i niemal 52% nigdy nie pracowała, a kolejne 23,2% - posiadało staż pracy krótszy niż rok. Warto również zauważyć, że stosunkowo mała grupa bezrobotnych do 25 roku życia zarejestrowanych w Polsce w 2012 roku pozostawała nieprzerwanie bez pracy od co najmniej 12 miesięcy (22,2%)²³.

²³ Dla przypomnienia: we wcześniej wymienionych grupach wyniki wynosiły odpowiednio: 69,9% dla osób długotrwale bezrobotnych i 43,2% dla bezrobotnych powyżej 50 roku życia.

Wykres 22. Struktura osób bezrobotnych do 25 roku życia zarejestrowanych w Polsce w 2012 roku według wybranych cech, stan na koniec roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS: *Bezrobocie w Polsce w 2012 roku. Raport tabelaryczny...*

3 Wsparcie udzielane osobom bezrobotnym w Małopolsce

3.1 Publiczne służby zatrudnienia

Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu

W skrócie:

- ❖ w 2012 roku w Małopolsce 33,4% bezrobotnych podejmujących pracę podjęło ją za pośrednictwem PUP;
- ❖ 36,3% ofert pracy pozyskanych przez małopolskie PUP w 2012 roku stanowiły oferty pracy subsydiowanej;
- ❖ Małopolska w 2012 roku na tle innych województw zajmowała korzystne, piąte miejsce, pod względem liczby bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy. Średnio w 2012 roku na jedną ofertę pracy w województwie przypadało 46 bezrobotnych, a na koniec roku aż 85 osób;
- ❖ w Małopolsce na jednego pośrednika pracy w PUP na koniec 2012 roku przypadały 622 osoby bezrobotne;
- ❖ najczęściej stosowanymi aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu w Małopolsce w 2012 roku były staże i szkolenia – objęto nimi łącznie 19 275 osób bezrobotnych;
- ❖ 42,6% małopolskich bezrobotnych aktywizowanych w 2012 roku stanowili długotrwale bezrobotni, 41,1% – osoby w wieku do 25 lat i 16,2% – osoby w wieku powyżej 50 lat.

Publiczne służby zatrudnienia (PSZ) w Małopolsce tworzą: powiatowe urzędy pracy (obecnie 21) oraz Centra Informacji i Planowania Kariery Zawodowej Wojewódzkiego Urzędu Pracy (funkcjonują trzy: w Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu).

Pośrednictwo pracy należy do podstawowych usług rynku pracy. Pod pojęciem pośrednictwa pracy należy rozumieć przede wszystkim udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy *w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach*²⁴. Usługi pośrednictwa pracy mogą świadczyć zarówno PUP (dla osób zarejestrowanych), jak i prywatne agencje zatrudnienia (dla swoich klientów).

W 2012 roku wśród osób zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy odnotowano 94 934 podjęcia pracy (Tabela 4). Było to o 3,6% więcej niż w 2011 roku. Wzrost liczby podjęć pracy dotyczył głównie pracy subsydiowanej²⁵, a to z kolei łączyło się ze zwiększeniem środków Funduszu Pracy (FP) w stosunku do 2011 roku. Podjęć pracy za pośrednictwem PUP w 2012 roku było w Małopolsce 31 531 (tj. 33,4% wszystkich podjęć pracy przez bezrobotnych). Wynik ten był o 4,8 punktu procentowego wyższy niż w roku poprzednim.

²⁴ Art. 36, *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia...*

²⁵ Zatrudnienie subsydiowane oznacza zatrudnienie finansowane lub współfinansowane ze środków Funduszu Pracy.

Tabela 4. Usługi pośrednictwa pracy realizowane przez publiczne służby zatrudnienia w Małopolsce w latach 2004-2012

Wyszczególnienie:	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Podjęcia pracy - ogółem	94 548	98 146	102 158	92 864	83 496	86 038	104 137	91 628	94 934
przez bezrobotnych	93 813	97 597	101 430	92 036	82 770	85 496	103 627	91 168	94 498
przez poszukujących pracy	735	549	728	828	726	542	510	460	436
Podjęcia pracy za pośrednictwem PUP	33 965	38 486	39 706	41 469	39 973	39 236	47 497	26 494	31 967
przez bezrobotnych	33 230	37 937	38 978	40 641	39 247	38 694	46 987	26 034	31 531
przez poszukujących pracy	735	549	728	828	726	542	510	460	436
Podjęcia pracy niesubsydiowanej za pośrednictwem PUP	13 667	13 410	14 103	13 593	10 697	8 951	8 700	9 089	7 579
przez bezrobotnych	13 331	13 074	13 697	13 081	10 299	8 661	8 370	8 828	7 293
przez poszukujących pracy	336	336	406	512	398	290	330	261	286
Pozyskanie ofert pracy - ogółem	52 174	58 184	69 817	79 155	69 436	61 768	73 199	53 518	58 888
pozyskanie ofert pracy niesubsydiowanej	31 303	33 254	44 861	52 156	42 147	35 087	40 391	39 690	37 517
pozyskanie ofert pracy subsydiowanej	20 871	24 930	24 956	26 999	27 289	26 681	32 808	13 828	21 371

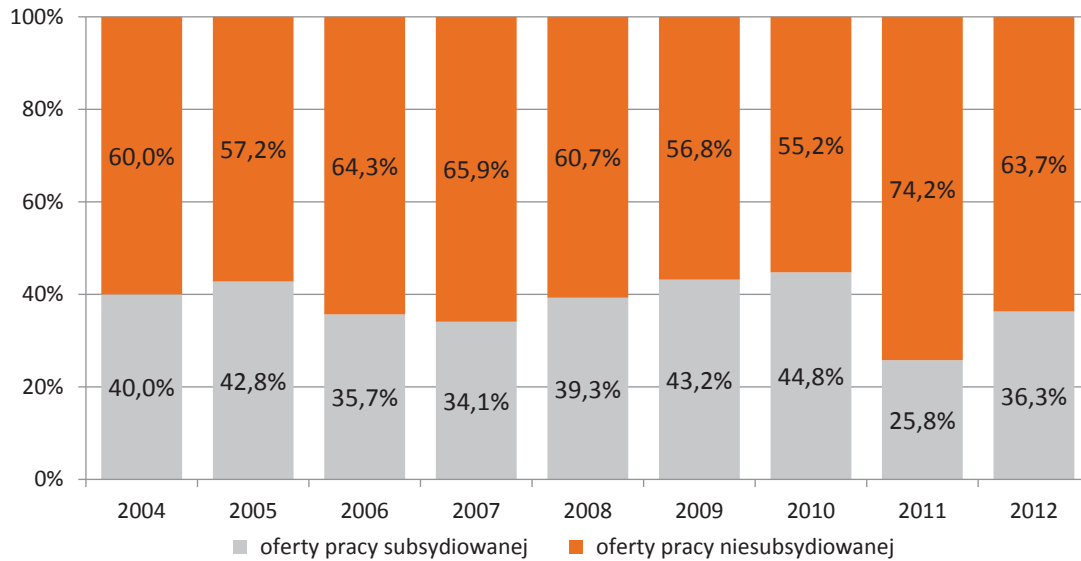
Źródło: WUP w Krakowie: *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy realizowane przez publiczne służby zatrudnienia w Małopolsce*, Kraków 2013, s. 8.

Również w odniesieniu do liczby pozyskiwanych przez PUP ofert pracy w 2012 roku nastąpił wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim. Łącznie PUP w Małopolsce pozyskały w 2012 roku 58 888 ofert pracy, czyli o 10% więcej niż w roku 2011 (Tabela 4). Przy czym ponownie uwidacznia się zwiększenie środków FP przeznaczonych na prace subsydiowane (liczba ofert pracy subsydiowanej była o 54,5% większa niż w roku 2011). Jednocześnie liczba ofert pracy niesubsydiowanej w stosunku do 2011 roku spadła o 2 173, tj. o 5,5%.

Wśród ofert pozyskiwanych przez małopolskie PUP w 2012 roku przeważały oferty pracy niesubsydiowanej. W 2012 stanowiły one 63,7% wszystkich ofert (Wykres 23). Jak już wcześniej wspomniano, liczba i odsetek ofert pracy subsydiowanej wzrosły z powodu zwiększenia środków FP przeznaczonych na działania aktywizacyjne wobec osób bezrobotnych. W 2012 roku łączna pula środków FP aktywizację bezrobotnych przez PUP w Małopolsce wynosiła niecałe 178,5 mln zł, czyli o 45,9 mln zł (34,6%) więcej niż w roku poprzednim²⁶.

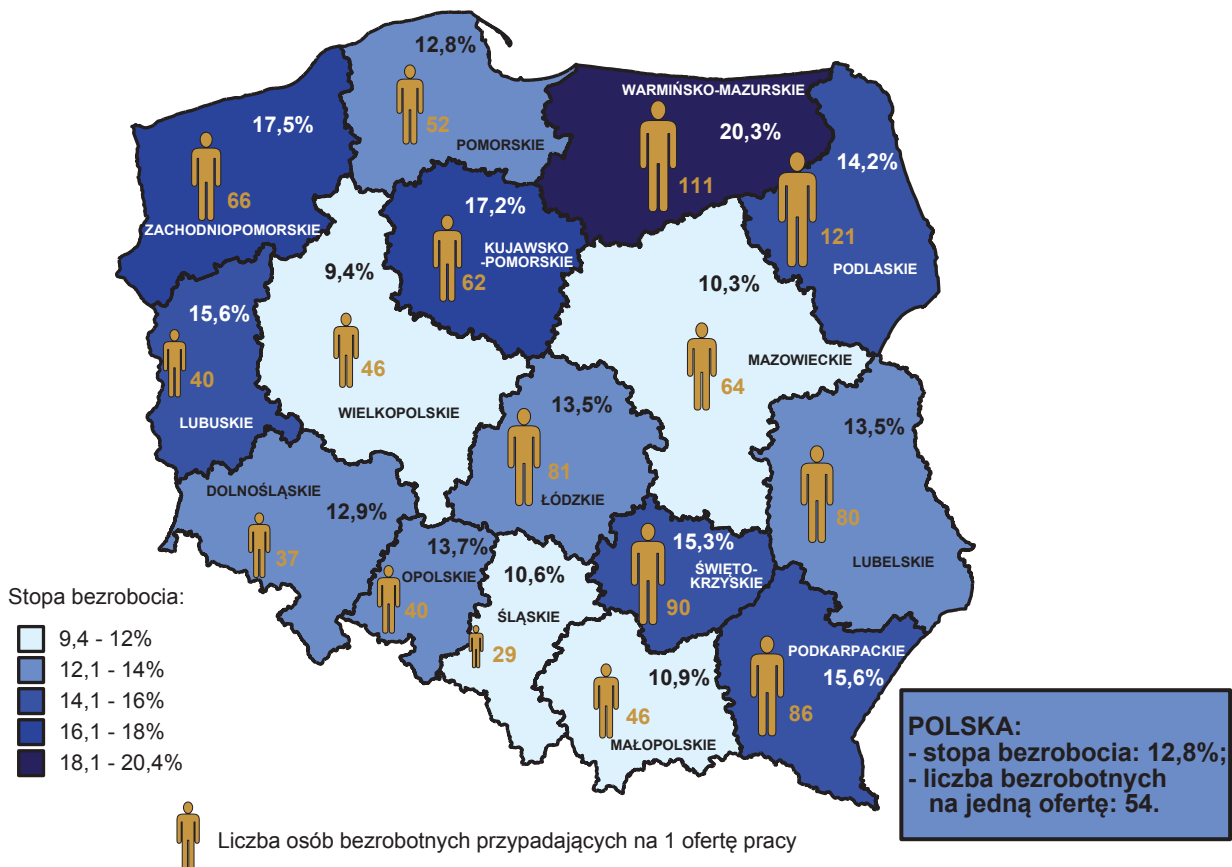
²⁶ *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...*, WUP w Krakowie, 2013, s. 43.

Wykres 23. Struktura ofert pozyskanych przez małopolskie urzędy pracy w latach 2004-2012



Źródło: WUP w Krakowie: *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...*, s. 10.

Mapa 8. Stopa bezrobocia oraz liczba osób bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy w 2012 roku według województw, dane średnioroczne²⁷



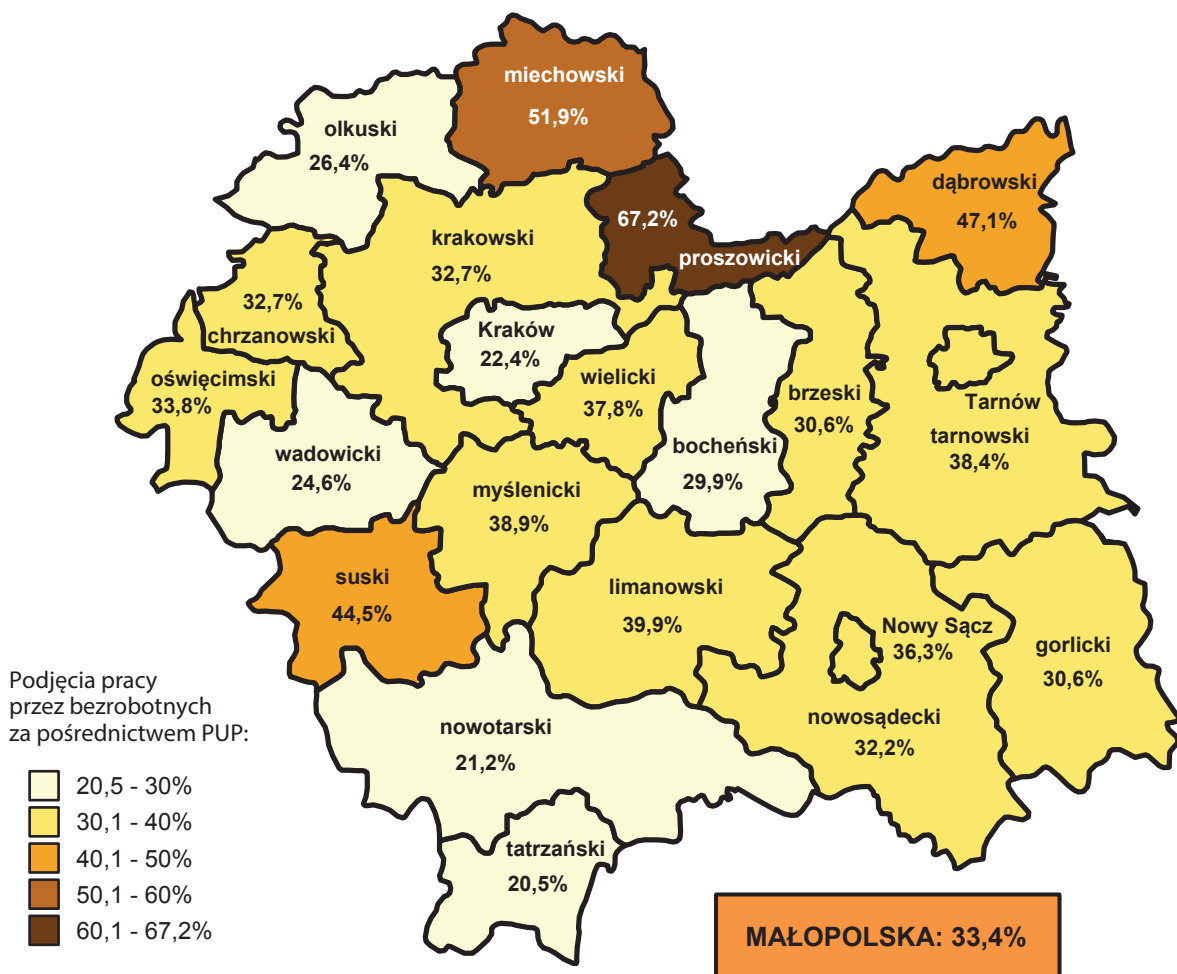
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS: *Bezrobocie rejestrowane (I-IV kwartał 2012)*.

²⁷ Średnia na podstawie danych z końca każdego miesiąca 2012 roku.

Główną formą wsparcia osób bezrobotnych świadczoną przez PSZ w ramach pośrednictwa pracy są oferty pracy pozyskiwane przez PUP. Pod względem liczby osób bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy, Małopolska w 2012 roku na tle innych województw zajmowała korzystne, piąte miejsce. Średnio na jedną ofertę pracy przypadało w Małopolsce 46 bezrobotnych²⁸, tj. o 8 osób mniej niż średnio w całej Polsce i o 74 osób mniej niż w województwie z najwyższym wynikiem (Mapa 8). Najmniej korzystnie sytuacja przedstawiała się w województwie podlaskim, w którym aż 121 osób bezrobotnych przypadało na jedną ofertę pracy.

W 2012 roku jedynie w dwóch powiatach Małopolski (proszowickim i miechowskim) wśród podjęć pracy przez bezrobotnych zarejestrowanych przeważały podjęcia pracy za pośrednictwem PUP (Mapa 9). Ogólny wynik dla województwa wynosił 33,4%. Oznacza to, że małopolscy bezrobotni w większości znajdują pracę bez pomocy pośredników PUP. Najwięcej takich „samodzielnych” podjęć pracy odnotowano w powiatach: tatrzańskim, nowotarskim, wadowickim i w Krakowie (powyżej 75% podjęć pracy).

Mapa 9. Podjęcia pracy przez bezrobotnych za pośrednictwem PUP w Małopolsce w 2012 roku, według powiatów



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...*

W Małopolsce w 2012 roku na jednego pośrednika pracy w PUP przypadały 622 osoby bezrobotne (Tabela 5). Najkorzystniej pod względem liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pośrednika pracy sytuacja przedstawiała się w powiatach: oświęcimskim, myślenickim i gorlickim (poniżej 500). Natomiast

²⁸ Średnia na podstawie danych z końca każdego miesiąca 2012 roku.

najmniej korzystne wyniki w tym zakresie odnotowano w powiatach: nowotarskim i tatrzańskim (powyżej 1,1 tys. bezrobotnych na jednego pośrednika) (Tabela 5).

Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu oferowane przez PSZ można podzielić na:

- **zatrudnienie subsydiowane**, czyli: prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej oraz podjęcie pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego;
- tworzenie **miejsc aktywizacji zawodowej**, czyli staże, prace społecznie użyteczne oraz przygotowanie zawodowe dorosłych²⁹;
- **szkolenia**.

Pełne dane na temat liczby uczestników poszczególnych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w 2012 roku według powiatów zawiera Tabela 5.

W 2012 roku małopolskie PUP skierowały łącznie 13 104 osoby na **staże**. Była to najpopularniejsza z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Najwięcej osób skierowano na staże w powiatach: tarnowskim (łącznie z miastem Tarnów), nowosądeckim i krakowskim (powyżej 1 tys. osób). Natomiast najmniej osób – w powiatach: tatrzańskim (154 osoby), wielickim (274), brzeskim (343), miechowskim (347) i w Nowym Sączu (396). Inną formą tworzenia miejsc aktywizacji zawodowej jest **przygotowanie zawodowe dorosłych**. W 2012 roku w Małopolsce ta forma właściwie nie była realizowana. Jedynie w powiecie bocheńskim skierowano 3 osoby do odbywania przygotowania zawodowego dorosłych i 1 osobę – w powiecie chrzanowskim.

Trzecią formą tworzenia miejsc aktywizacji zawodowej były **prace społecznie użyteczne** (PSU). W 2012 roku skierowano w sumie 2 119 osób do odbywania PSU w całym województwie. Najliczniej uczestniczyli w tej formie bezrobotni w powiatach: Kraków (531 osób), Tarnów łącznie z powiatem tarnowskim (393 osoby), oświęcimskim (297 osób) i krakowskim (166 osób). PSU w ogóle nie były realizowane w powiatach: bocheńskim, limanowskim i proszowickim. Ponadto stosunkowo małą liczbę osób bezrobotnych (poniżej 10) skierowały do PSU urzędy pracy w powiatach: myślenickim, dąbrowskim i tatrzańskim.

W 2012 roku małopolskie PUP skierowały łącznie 6 171 osób na **szkolenia**. Najwięcej skierowano ich w Krakowie (1 185 osób) oraz w powiatach: krakowskim (615), tarnowskim łącznie z Tarnowem (593), nowosądeckim (582) i limanowskim (531). Najmniej osób na szkolenia skierowały urzędy pracy w powiatach: miechowskim (37 osób), tatrzańskim (61) i wadowickim (89).

W odniesieniu do liczby podjęć pracy subsydiowanej najpopularniejszą formą było **dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej (dotacja)**. Łącznie w Małopolsce w 2012 roku udzielono 3 468 dotacji. Najwięcej w powiatach: tarnowskim łącznie z Tarnowem (464 dotacje), limanowskim (337), w Krakowie (291) oraz w powiecie nowosądeckim (268) i krakowskim (243). Najmniej - w powiatach: suskim (65 dotacji), proszowickim (78), miechowskim (85) i tatrzańskim (88).

Drugą pod względem liczebności formą podjęć pracy subsydiowanej były **prace interwencyjne**³⁰. Łącznie w 2012 roku w całym województwie 1 996 osób podjęło pracę w ramach prac interwencyjnych. Największą liczbę prac interwencyjnych zorganizowano w powiatach: limanowskim (281 osób), tarnowskim łącznie z Tarnowem (239), nowosądeckim (192) i oświęcimskim (167). Najmniej osób podjęło pracę w tej formie w powiatach: tatrzańskim (17 osób), nowotarskim (23), krakowskim (23), w Nowym Sączu (30) i powiecie miechowskim (41).

²⁹ Zgodnie z art. 2 *Ustawy o promocji zatrudnienia...* przygotowanie zawodowe dorosłych oznacza instrument aktywizacji w formie praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia do pracy dorosłych, realizowany bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą, według programu obejmującego nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej, zakończonego egzaminem.

³⁰ Zgodnie z art. 51 *Ustawy o promocji zatrudnienia...* w ramach prac interwencyjnych starosta może zwrócić pracodawcy przez okres do 6 miesięcy część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne skierowanych z PUP bezrobotnych (będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy).

Kolejną formą zatrudnienia subsydiowanego jest podjęcie pracy w ramach **refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia miejsca pracy**³¹. W 2012 roku w Małopolsce pracę w tym zakresie podjęły 1 702 osoby. Przy czym najwięcej w powiatach: tarnowskim łącznie z Tarnowem (317 osób), limanowskim (260) i miechowskim (158), a najmniej w powiatach: tatrzańskim (1) i proszowickim (16). Natomiast w powiatach: nowotarskim i suskim nie przyznano ani jednej refundacji wyposażenia/doposażenia miejsca pracy.

Jeszcze jedną formą zatrudnienia subsydiowanego realizowanego przez PUP są **roboty publiczne**³². Łącznie pracę w tej formie w Małopolsce w 2012 roku podjęły 1 624 osoby. Najwięcej w powiatach: nowosądeckim (282 osoby), tarnowskim łącznie z Tarnowem (239), krakowskim (238) i dąbrowskim (220). Z kolei ani jedna osoba bezrobotna nie podjęła pracy w ramach robót publicznych w powiecie nowotarskim, a stosunkowo nieliczni bezrobotni podjęli ją w powiatach: chrzanowskim (4 osoby), suskim (5), miechowskim (8) i tatrzańskim (9).

Pod względem łącznej liczby podjęć pracy subsydiowanej najmniej korzystnie sytuacja w 2012 roku przedstawiała się w powiecie tatrzańskim, gdzie pracę subsydiowaną podjęło łącznie tylko 115 osób. Następnie w powiecie suskim było to 120 osób i w powiecie nowotarskim – 129 osób. Z kolei najkorzystniejsze wyniki w tym zakresie odnotowano w powiatach: tarnowskim łącznie z Tarnowem (1 259 osób), limanowskim (940) i nowosądeckim (806).

³¹ Zgodnie z art. 46 *Ustawy o promocji zatrudnienia...* starosta z FP może zrefundować pracodawcy koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, jeżeli pracodawca zatrudnia go na utworzonym stanowisku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy łącznie przez okres min. 24 mies.

³² Zgodnie z art. 57 *Ustawy o promocji zatrudnienia...* starosta może zwrócić organizatorowi robót publicznych, część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne zatrudnionych osób skierowanych przez PUP (będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy lub będących dłużnikami alimentacyjnymi). Bezrobotni mogą zostać skierowani przez starostę do wykonywania robót publicznych w instytucjach użyteczności publicznej oraz organizacjach zajmujących się problematyką kultury, oświaty, sportu i turystyki, opieki zdrowotnej lub pomocy społecznej.

Tabela 5. Liczba bezrobotnych przypadających na jednego pośrednika pracy oraz liczba uczestników aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia w Małopolsce w 2012 roku, według powiatów

PUP:	liczba pośredników pracy		liczba bezrobotnych na jednego pośrednika pracy	liczba uczestników aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (w ciągu roku)			zatrudnienie subsydiowane						
	stan na koniec roku	liczba bezrobotnych		miejsca aktywizacji zawodowej		prace społecznie użyteczne	prace interwencyjne	roboty publiczne	dota-cje	refunda-cje	razem		
				szkole-nia	staże							przygo-towanie w dorod-szych	
PUP Bochnia	7	4 458	637	108	423	3	0	50	39	111	125	859	
PUP Brzesko	8	4 460	558	136	343	0	88	56	41	112	102	878	
PUP Chrzanów	10	6 681	668	248	592	1	78	59	4	107	56	1 145	
PUP Dąbrowa Tarnowska	8	4 919	615	299	714	0	9	148	220	117	79	1 586	
PUP Gorlice	13	6 263	482	152	410	0	34	73	34	111	94	908	
GUP Kraków	43	23 863	555	1 185	865	0	531	92	92	291	28	3 084	
UPP Kraków	17	9 778	575	615	1 079	0	166	23	238	243	45	2 409	
PUP Limanowa	13	10 460	805	531	699	0	0	281	62	337	260	2 170	
PUP Miechów	4	2 433	608	37	347	0	19	41	8	85	158	695	
PUP Myślenice	14	6 510	465	348	594	0	4	122	17	160	65	1 310	
UP w Nowym Sączu	9	4 928	548	107	396	0	16	30	50	166	53	818	
PUP dla powiatu nowosą-deckiego	16	13 375	836	582	1 131	0	115	192	282	268	64	2 634	
PUP Nowy Targ	8	9 114	1 139	128	554	0	76	23	0	106	0	887	
PUP Olkusz	11	7 592	690	248	526	0	62	85	12	161	117	1 211	
PUP Oświęcim	16	7 117	445	334	661	0	297	167	19	138	63	1 679	
PUP Proszowice	4	2 340	585	144	712	0	0	105	13	78	16	1 068	
PUP Sucha Beskidzka	6	3 879	647	107	453	0	84	50	5	65	0	764	
PUP Tarnów*	31	16 808	542	593	1 722	0	393	239	239	464	317	3 967	
PUP Wadowice	11	7 901	718	89	455	0	59	82	148	124	32	989	
PUP Wieliczka	7	4 676	668	119	274	0	79	61	92	136	27	788	
PUP Zakopane	3	3 606	1 202	61	154	0	9	17	9	88	1	339	
Małopolska	259	161 161	622	6 171	13 104	4	2 119	1 996	1 624	3 468	1 702	30 195	

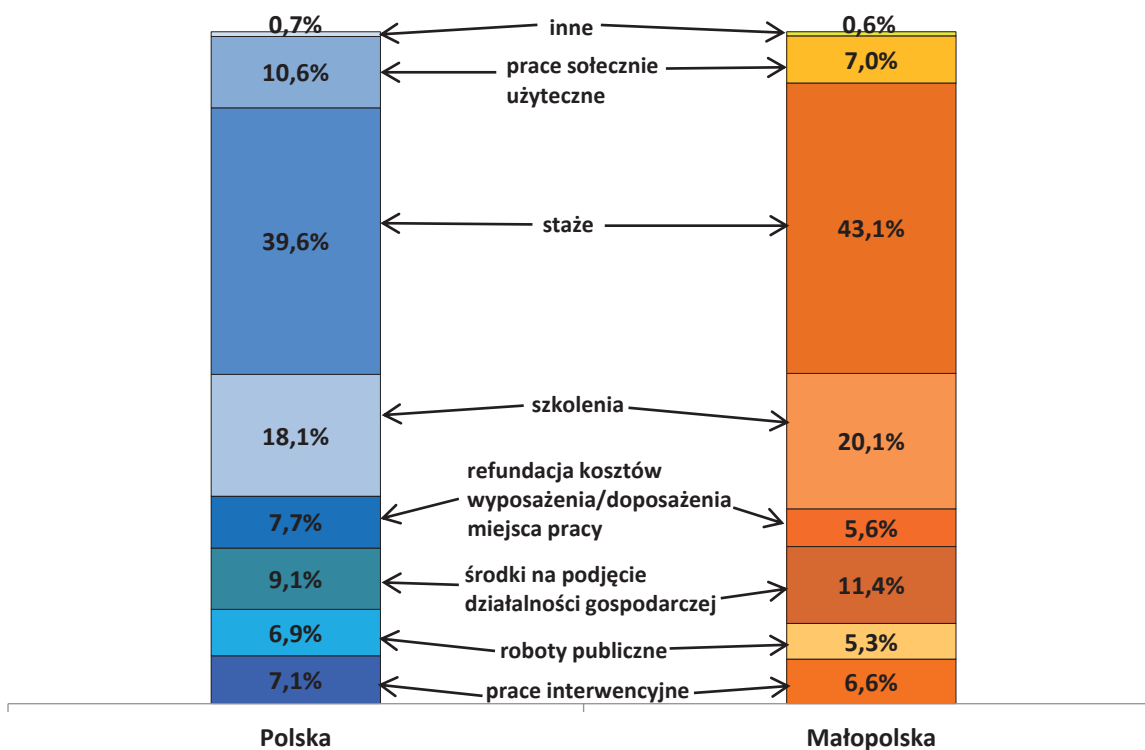
* Dane łączne dla miasta Tarnów i powiatu tarnowskiego ziemskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...

W odniesieniu do struktury aktywizowanych bezrobotnych według form wsparcia najczęściej stosowaną formą były staże. W 2012 roku stażyści³³ w Małopolsce stanowili 43,1% wszystkich aktywizowanych bezrobotnych (Wykres 24). Był to wynik o 3,5 punktu procentowego wyższy od wyniku całej Polski. Kolejną stosunkowo częstą formą aktywizacji były szkolenia. W Małopolsce w szkoleniach wzięło udział 20,1% aktywizowanych bezrobotnych, tj. o 2 punkty procentowe więcej, niż w całym kraju. Również odsetek dotacji udzielonych bezrobotnym na rozpoczęcie działalności gospodarczej w Małopolsce był większy niż wynik dla Polski o 2,3 punktu procentowego. 11,4% aktywizowanych bezrobotnych w 2012 roku w Małopolsce podjęło własną działalność gospodarczą przy pomocy środków udzielanych przez PUP.

Różnice w wynikach dla poszczególnych form wsparcia między Małopolską i Polską (Wykres 24) wskazują, że w Małopolsce w 2012 roku częściej niż ogółem w kraju udzielano wsparcia w formie miejsc aktywizacji zawodowej (staże, PSU). Rzadziej natomiast w formie zatrudnienia subsydiowanego (prac interwencyjnych, robót publicznych, refundacji). Jedynie w przypadku dotacji przyznawanych na rozpoczęcie działalności gospodarczej wyniki były wyższe dla Małopolski.

Wykres 24. Struktura bezrobotnych aktywizowanych przez PUP w Polsce i Małopolsce w 2012 roku według form wsparcia

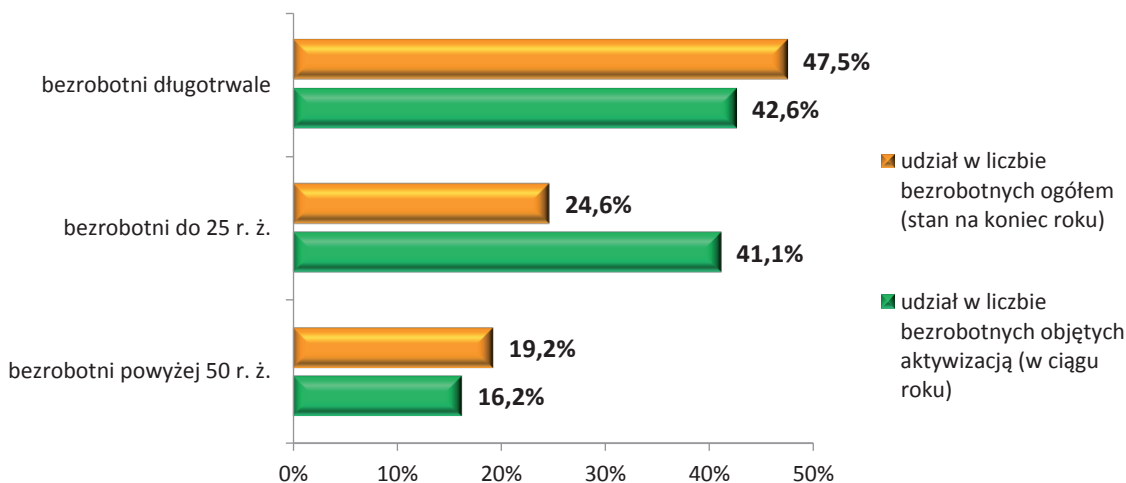


Źródło: WUP w Krakowie: *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...*, s. 37.

Wyróżnione w niniejszym opracowaniu grupy bezrobotnych w szczególnej sytuacji zawodowej nie były aktywizowane w takim samym zakresie. Długotrwale bezrobotni w końcu 2012 roku stanowili 47,5% ogółu bezrobotnych zarejestrowanych, a ich udział w liczbie bezrobotnych aktywizowanych w ciągu roku był o niemal 5 punktów procentowych niższy (Wykres 25). Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Stanowili oni 19,2% ogółu bezrobotnych, a ich udział wśród bezrobotnych aktywizowanych był o 3 punkty procentowe niższy. Jedynie aktywizacja bezrobotnych do 25 roku życia przedstawiała się korzystnie. Stanowili oni niecałą jedną czwartą wszystkich bezrobotnych, a w grupie bezrobotnych aktywizowanych – stanowili 41,1%.

³³ Obecnie zgodnie z *Ustawą o promocji zatrudnienia...* na staż mogą zostać skierowani nie tylko absolwenci, lecz także wszystkie osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Wykres 25. Udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu (aktywizowanych) w Małopolsce w 2012 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...*

Poradnictwo zawodowe, informacja zawodowa i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy

W skrócie:

- ❖ w 2012 roku w Małopolsce ponad 124,1 tys. osób skorzystało z usług poradnictwa zawodowego, informacji zawodowej lub pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy. Niemal dwie trzecie tych osób stanowili bezrobotni zarejestrowani;
- ❖ długotrwale bezrobotni stanowili w 2012 roku 56,2% wszystkich bezrobotnych uczestniczących w zajęciach aktywizacyjnych;
- ❖ osoby 50+ stanowiły 18,6% bezrobotnych objętych poradnictwem zawodowym, 13,4% bezrobotnych korzystających z usług informacji zawodowej oraz 16,2% bezrobotnych uczestniczących w zajęciach aktywizacyjnych;
- ❖ osoby 25- stanowiły w 2012 roku 30,6% bezrobotnych objętych poradnictwem zawodowym, 46,1% bezrobotnych korzystających z usług informacji zawodowej oraz 29,2% bezrobotnych uczestniczących w zajęciach aktywizacyjnych.

Usługi poradnictwa zawodowego, informacji zawodowej oraz pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, obok pośrednictwa pracy, również są podstawowym ustawowo określonym wsparciem kierowanym do osób bezrobotnych. Usługi takie świadczone są głównie przez PSZ. *W województwie małopolskim funkcjonują również inne instytucje wspierające mieszkańców w tych obszarach, są to m.in. poradnie psychologiczno-pedagogiczne, Ochotnicze Hufce Pracy, Akademickie Biura Karier, agencje zatrudnienia oraz instytucje szkoleniowe*³⁴. Nie dysponujemy jednak danymi na temat tych usług świadczonych poza PSZ.

³⁴ *Rynek pracy w Małopolsce 2012, Usługi rynku pracy...*, WUP w Krakowie, Kraków 2013, s. 19.

Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa polegają m.in. na udzielaniu bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia³⁵. Natomiast pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy polega na przygotowywaniu bezrobotnych i poszukujących pracy do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia³⁶.

Łącznie we wszystkich wyżej wymienionych usługach w 2012 roku w Małopolsce wzięło udział ponad 124,1 tys. osób, z czego niemal dwie trzecie stanowili bezrobotni zarejestrowani (Tabela 6). Najpopularniejszą formą pomocy w tym zakresie była **informacja zawodowa** (łącznie skorzystało z niej ponad 58,5 tys. osób, w tym niemal jedną trzecią stanowili bezrobotni zarejestrowani). Przeważała indywidualna forma informacji zawodowej (skorzystało z niej niemal 38,1 tys. osób), przy czym nie ustalono tu liczby bezrobotnych zarejestrowanych korzystających z tej usługi.

Tabela 6. Usługi poradnictwa zawodowego, informacji zawodowej oraz zajęć aktywizacyjnych w Małopolsce w 2012 roku

Wyszczególnienie	Poradnictwo zawodowe		Informacja zawodowa		Zajęcia aktywizacyjne	Razem:
	liczba klientów indywidualnego poradnictwa	liczba klientów grupowego poradnictwa	liczba wizyt indywidualnych klientów	liczba uczestników grupowych spotkań	liczba klientów	
Usługi udzielane w Centrach Informacji i Planowania Kariery Zawodowej	2454	768	18 892	2 034	1208	25 356
Usługi udzielane w PUP	43 483	6 657	19 192	18 419	11 041	98 792
Ogółem	45 937	7 425	38 084	20 453	12 249	124 148
Bezrobotni zarejestrowani	44 474	6 824	bd	18 401	11 175	80 874
w tym:						
bezrobotni do 25 r. życia	13 379	2 299	bd	8 488	3 267	27 433
bezrobotni powyżej 50 r. życia	8 858	675	bd	2 465	1 809	13 807
długotrwale bezrobotni	bd	bd	bd	bd	6 275	6 275
bezrobotni powyżej 12 miesięcy	11 759	2 427	bd	3 106	bd	17 292
„bd” oznacza brak danych						

Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...*

Z **poradnictwa zawodowego** w Małopolsce w 2012 roku skorzystało łącznie niecałe 53,4 tys. osób. W ramach poradnictwa zawodowego forma indywidualna była zdecydowanie dominująca nad formą grupową. Zdecydowaną większość osób korzystających z usług poradnictwa zawodowego (96,1%) stanowili bezrobotni zarejestrowani, którzy korzystali z niej głównie w PUP.

³⁵ Art. 38, *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia...*

³⁶ Art. 39, *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia...*

W **zajęciach aktywizacyjnych**³⁷ uczestniczyło łącznie ponad 12,2 tys. osób. Większość z tych zajęć odbyła się w PUP (w ich strukturze - w Klubach Pracy) i obejmowała bezrobotnych zarejestrowanych.

W odniesieniu do wybranych na potrzeby niniejszego opracowania grup bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, dane za rok 2012 przedstawiają się następująco:

- **Bezrobotni długotrwale**, zgodnie z danymi WUP w Krakowie, stanowili tylko 7,8% wszystkich bezrobotnych korzystających z wymienionych usług. Należy jednak zaznaczyć, że jedyne dane dostępne na temat tej grupy bezrobotnych dotyczą ich udziału w zajęciach aktywizacyjnych. Stanowili oni 56,2% wszystkich bezrobotnych uczestniczących w tych zajęciach. Dane na temat korzystania z poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej publikowane przez WUP w Krakowie dotyczą natomiast osób bezrobotnych pozostających bez pracy od minimum 12 miesięcy. Osoby te stanowiły 27,7% bezrobotnych objętych poradnictwem zawodowym i 16,9% bezrobotnych korzystających z usług informacji zawodowej.
- **Bezrobotni powyżej 50 roku życia** stanowili 17,1% wszystkich bezrobotnych korzystających z wymienionych usług. Najczęściej korzystali oni z indywidualnej formy porad zawodowych. Stanowili oni 18,6% bezrobotnych objętych poradnictwem zawodowym, 13,4% bezrobotnych korzystających z usług informacji zawodowej oraz 16,2% bezrobotnych uczestniczących w zajęciach aktywizacyjnych.
- **Bezrobotni w wieku do 25 roku życia** stanowili 33,9% wszystkich bezrobotnych korzystających z wymienionych usług i również najczęściej korzystali z indywidualnej formy porad zawodowych. Stanowili oni 30,6% bezrobotnych objętych poradnictwem zawodowym, 46,1% bezrobotnych korzystających z usług informacji zawodowej oraz 29,2% bezrobotnych uczestniczących w zajęciach aktywizacyjnych.

3.2 Pozostałe instytucje wsparcia osób bezrobotnych

W skrócie:

- ❖ najliczniejszymi instytucjami małopolskiego rynku pracy, obok publicznych służb zatrudnienia, są instytucje szkoleniowe. Wraz z filiami i oddziałami w ciągu 2012 roku było ich 997;
- ❖ w 2012 roku w małopolskich agencjach zatrudnienia zarejestrowanych było ponad 204,5 tys. osób. Liczba klientów agencji sukcesywnie wzrasta;
- ❖ pracę za pośrednictwem małopolskich agencji zatrudnienia w 2012 roku podjęła ponad połowa ich klientów, tj. niemal 105 tys. osób;
- ❖ bezrobocie w Małopolsce jest drugą w kolejności (po ubóstwie) najczęstszą przyczyną korzystania z pomocy społecznej. Największy odsetek klientów pomocy społecznej dotkniętych problemem bezrobocia w 2012 roku odnotowano w Nowym Sączu, Tarnowie oraz w powiatach: olkuskim i chrzanowskim;
- ❖ obecnie w Małopolsce funkcjonuje 6 centów integracji społecznej, 13 klubów integracji społecznej i 55 spółdzielni socjalnych.

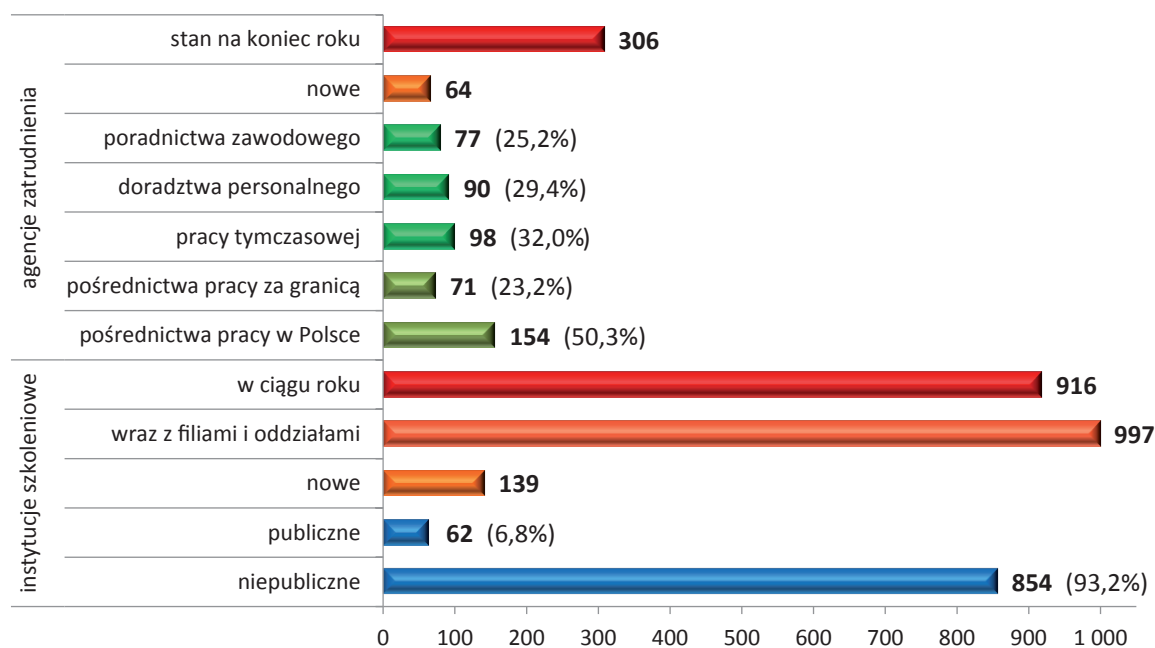
W celu udzielenia pełnej pomocy osobom bezrobotnym, PSZ współpracują z innymi instytucjami zajmującymi się wsparciem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Współpraca ta polega m.in. na uczest-

³⁷ Zgodnie z art. 2 *Ustawy o promocji zatrudnienia...* zajęcia aktywizacyjne to zajęcia dla bezrobotnych i poszukujących pracy, które mają na celu przygotowanie ich do samodzielnego poszukiwania i podjęcia zatrudnienia oraz innej pracy zarobkowej.

niczeniu doradców zawodowych z PUP w spotkaniach z klientami innych instytucji. Główne instytucje, z którymi w 2012 roku współpracowały małopolskie PSZ, to: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, kluby i centra integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, Ochotnicze Hufce Pracy, biblioteki, pracodawcy i ich organizacje, Akademickie Biura Karier, organizacje pozarządowe, agencje zatrudnienia, samorządy lokalne, inne organizacje z poziomu krajowego i europejskiego, Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej w Krakowie, zakłady karne³⁸.

Obok PSZ w Małopolsce działają też inne instytucje rynku pracy. Najliczniejszymi są instytucje szkoleniowe i agencje zatrudnienia. W 2012 roku na terenie województwa małopolskiego zarejestrowano 139 nowych instytucji szkoleniowych. Łącznie w ciągu 2012 roku w regionie zarejestrowanych było 916 instytucji szkoleniowych (Wykres 26). Zdecydowana większość z nich działa na terenie Krakowa i pozostałych dużych miast regionu. Jednakże część z instytucji szkoleniowych posiada filie i oddziały w mniejszych miejscowościach regionu. Łącznie instytucji szkoleniowych wraz z filiami i oddziałami w Małopolsce w ciągu 2012 roku było 997.

Wykres 26. Liczba zarejestrowanych małopolskich instytucji szkoleniowych i agencji zatrudnienia w 2012 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP w Krakowie: *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego w roku 2012*, Kraków 2013 oraz *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...*

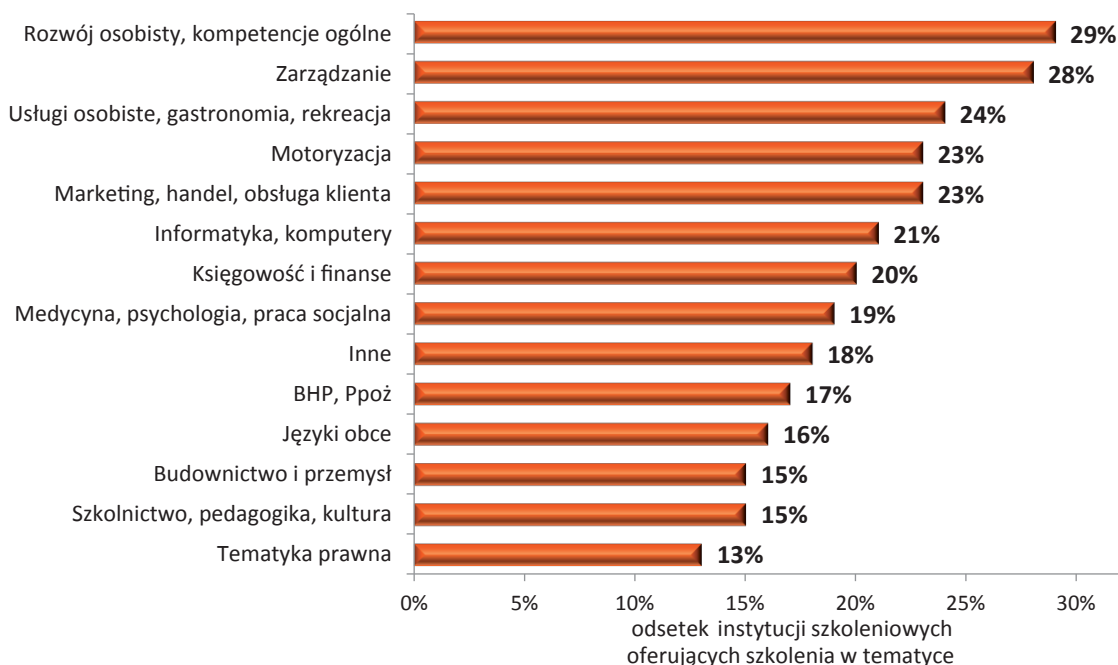
Instytucje szkoleniowe oferują szkolenia dla wszystkich chętnych osób, a nie tylko dla osób bezrobotnych. Działają one zatem na zasadach komercyjnych i wolnorynkowych. Jednakże instytucja szkoleniowa oferująca szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy może uzyskać zlecenie finansowane ze środków publicznych na prowadzenie tych szkoleń po wpisie do rejestru instytucji szkoleniowych prowadzonego przez wojewódzki urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę instytucji szkoleniowej³⁹. Wymienione powyżej liczby zarejestrowanych w Małopolsce instytucji szkoleniowych dotyczą właśnie tego rodzaju instytucji. Zdecydowana większość z nich to podmioty niepubliczne. Instytucje szkoleniowe o charakterze publicznym stanowią zaledwie 6,8% wszystkich instytucji szkoleniowych w Małopolsce.

³⁸ *Rynek pracy w Małopolsce 2012, Usługi rynku pracy...*, WUP w Krakowie, Kraków 2013, s. 33.

³⁹ Art. 20, *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia...*

Zgodnie z badaniami w ramach projektu „Bilans Kapitału Ludzkiego”⁴⁰ małopolskie instytucje szkoleniowe w 2012 roku oferowały zróżnicowane tematycznie szkolenia. Do najczęstszych obszarów tematycznych znajdujących się w ofercie małopolskich instytucji szkoleniowych należą: „rozwój osobisty i kompetencje ogólne”, „zarządzanie, usługi osobiste, gastronomia i rekreacja”, „motoryzacja”, „marketing, handel i obsługa klienta” oraz „informatyka i komputery” (powyżej 20% instytucji szkoleniowych) (Wykres 27).

Wykres 27. Obszary tematyczne najczęściej oferowane przez firmy i instytucje szkoleniowe w Małopolsce w 2012 roku



Źródło: opracowano na podstawie Antosz P., Kasperek K., Magierowski M., *Rynek pracy w województwie małopolskim w świetle danych z badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Kraków 2013, s. 62.

Drugą znaczącą pod względem liczebności kategorią instytucji rynku pracy w Małopolsce są **agencje zatrudnienia**. Zgodnie z *Ustawą o promocji zatrudnienia...* możemy wyróżnić następujące rodzaje agencji zatrudnienia⁴¹:

- **agencje pośrednictwa pracy** - do ich działań należą: udzielanie pomocy osobom w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych; pozyskiwanie i upowszechnianie ofert pracy; udzielanie pracodawcom informacji o kandydatach do pracy, w związku ze zgłoszoną ofertą; informowanie o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy; inicjowanie i organizowanie kontaktów osób poszukujących odpowiedniego zatrudnienia z pracodawcami; kierowanie osób do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych;

⁴⁰ *Bilans Kapitału Ludzkiego* to unikatowy na skalę Polski i Europy monitoring rynku pracy prowadzony przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości we współpracy z Uniwersytetem Jagiellońskim. Dotychczas przeprowadzono 3 edycje badań, które śledzą, jak zmienia się struktura kompetencji na rynku pracy. W ramach projektu badawczego poszukiwane są odpowiedzi na kluczowe pytania, które zadają sobie uczniowie, studenci, pracownicy, pracodawcy, czy instytucje publiczne, odpowiedzialne za kształtowanie polityki w zakresie kapitału ludzkiego na skalę ogólnopolską, ale i regionalną: Jaki wybrać kierunek kształcenia, by po szkole czy studiach posiadać wiedzę i umiejętności, na które będzie zapotrzebowanie?, Jakie kompetencje doskonalić, by najlepiej kształtować swoją karierę zawodową w obliczu dynamicznie zachodzących zmian gospodarczych?, Jak planować rozwój pracowników, by firma zdobywała trwałą przewagę konkurencyjną na bazie wykwalifikowanego zespołu?, Jakie zmiany wprowadzać na poziomie państwa, by wspierać budowanie innowacyjnej gospodarki opartej na kapitale ludzkim? (źródło: <http://bkl.parp.gov.pl/projekt>).

⁴¹ Art. 18. *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia...*

- **agencje doradztwa personalnego** - do ich działań należą: prowadzenie analizy zatrudnienia u pracodawców; określanie kwalifikacji pracowników i ich predyspozycji oraz innych cech niezbędnych do wykonywania określonej pracy; wskazywanie źródeł i metod pozyskiwania kandydatów na określone stanowiska pracy; weryfikacja kandydatów pod względem oczekiwanych kwalifikacji i predyspozycji;
- **agencje poradnictwa zawodowego** - do ich działań należą: udzielanie pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia; udzielanie informacji niezbędnych do podejmowania decyzji zawodowych w szczególności o zawodach, rynku pracy oraz możliwościach szkolenia i kształcenia; inicjowanie, organizowanie i prowadzenie grupowych porad zawodowych, zajęć aktywizacyjnych w zakresie pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy; udzielanie pracodawcom pomocy w doborze kandydatów do pracy;
- **agencje pracy tymczasowej** - do ich działań należy zatrudnianie pracowników tymczasowych i kierowanie ich do wykonywania pracy tymczasowej.

Agencje zatrudnienia działają na podstawie certyfikatu o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia prowadzonego przez WUP. W roku 2012 na terenie województwa małopolskiego wydano 64 takie certyfikaty. Łącznie **na koniec 2012 roku w Małopolsce zarejestrowanych było 306 agencji zatrudnienia** (Wykres 26). Jedna agencja zatrudnienia może świadczyć kilka rodzajów usług wymienionych w ustawie. Najczęściej świadczoną usługą było pośrednictwo pracy na terenie Polski (50,3% agencji). Ponad 23% wszystkich agencji zatrudnienia pośredniczyło również w pracy za granicą. Niemal co trzecia agencja działała w ramach pracy tymczasowej i ponad 29% agencji – w ramach doradztwa personalnego. Ponadto jedna czwarta agencji w Małopolsce świadczyła poradnictwo zawodowe.

W 2012 roku w małopolskich agencjach zatrudnienia zarejestrowanych było ponad 204,5 tys. osób (Tabela 7). Liczba osób objętych usługami agencji zatrudnienia, w ostatnich latach sukcesywnie wzrasta. Podobnie – od 2010 roku rośnie liczba podjęć pracy za pośrednictwem agencji zatrudnienia. Łącznie pracę za pośrednictwem małopolskich agencji w 2012 roku podjęło niemal 105 tys. osób, tj. 51,3% wszystkich klientów agencji. Ponad połowa (52%) tych osób została skierowana do pracy tymczasowej.

Zdecydowana większość (94,8%) osób, które podjęły pracę za pośrednictwem agencji, podjęła ją w Polsce. Przy czym niemal 66% podejmujących pracę w Polsce za pośrednictwem agencji (tj. ponad 65,5 tys. osób) zostało zatrudnionych w ramach pracy tymczasowej (Tabela 8).

Tabela 7. Klienci agencji zatrudnienia w Małopolsce w latach 2009-2012

Wyszczególnienie		2009	2010	2011	2012
liczba osób zarejestrowanych w agencjach		130 516	148 075	186 473	204 543
liczba osób, która podjęła pracę za pośrednictwem agencji		96 139	66 519	88 931	104 995
w tym:	w Polsce (bez pracy tymczasowej)	46 645	24 421	35 724	33 961
	za granicą (bez pracy tymczasowej)	1 658	3 423	3 777	2 954
	w ramach pracy tymczasowej (w Polsce i za granicą)	47 849	38 675	49 430	68 080

Źródło: WUP w Krakowie: *Rynek pracy w Małopolsce 2011. Usługi rynku pracy realizowane przez publiczne służby zatrudnienia. Raport za rok 2011*, Kraków 2012, s. 12 oraz *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...*, s. 17.

Tabela 8. Liczba osób, które podjęły pracę za pośrednictwem małopolskich agencji zatrudnienia w 2012 roku, według rodzajów zatrudnienia i krajów podjęcia pracy

Wyszczególnienie:	Liczba osób
Liczba osób zarejestrowanych przez agencje	204 543
Liczba osób, która podjęła pracę za pośrednictwem agencji	104 995
w tym w Polsce	99 513
w ramach pracy tymczasowej	65 552
w ramach pośrednictwa pracy	33 961
w tym za granicą	5 482
w ramach pracy tymczasowej	2 528
w ramach pośrednictwa pracy	2 954
Państwa, w których osoby kierowane przez agencje podejmowały zatrudnienie	
Afganistan	1
Austria	38
Belgia	64
Cypr	2
Chorwacja	10
Dania	24
Egipt	2
Finlandia	101
Francja	1687
Grecja	136
Hiszpania	13
Indie	2
Irlandia	12
Litwa	10
Malta	4
Maroko	1
Niderlandy	89
Niemcy	2 396
Norwegia	89
Republika Czeska	26
Rumunia	13
Szwajcaria	38
Szwecja	123
Turcja	4
Wielka Brytania	252
Włochy	345
Liczba osób objętych usługami poradnictwa zawodowego	21 161
Liczba pracodawców objętych usługami doradczymi	2 531
Liczba pracodawców korzystających z pomocy przy doborze odpowiednich kandydatów do pracy	906

Źródło: WUP w Krakowie: *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy...*, s. 51.

Do pracy za granicą małopolskie agencje zatrudnienia skierowały w 2012 roku łącznie niecałe 5,5 tys. osób. Stanowili oni jedynie 2,7% wszystkich klientów agencji i 5,2% wszystkich osób podejmujących pracę za pośrednictwem agencji. Wśród osób kierowanych przez agencje do pracy za granicą 46,1% (tj. ponad 2,5 tys. osób) zatrudniono w ramach pracy tymczasowej (Tabela 8).

Niemal wszyscy klienci agencji kierowani w 2012 roku do pracy za granicą podjęli pracę w krajach europejskich. Najpopularniejsze kraje to: Niemcy (pracę podjęło tam niemal 2,4 tys. osób), Francja (niecałe 1,7 tys. osób), a następnie Włochy, Wielka Brytania, Grecja i Szwecja. Natomiast do pracy w krajach pozaeuropejskich skierowano w 2012 roku jedynie 9 osób (Tabela 8).

W 2012 roku zaledwie 10,3% osób zarejestrowanych przez agencje zatrudnienia (tj. niecałe 21,2 tys. osób) skorzystało z usługi poradnictwa zawodowego (Tabela 8). Zatem osoby poszukujące pracy częściej korzystają z porad zawodowych udzielanych przez PSZ⁴². Łączy się to zarówno z chęcią uzyskania darmowej porady i wynika z obniżonych możliwości finansowych osób pozostających bez pracy, jak również ze stosunkowo małą liczbą agencji poradnictwa zawodowego w regionie.

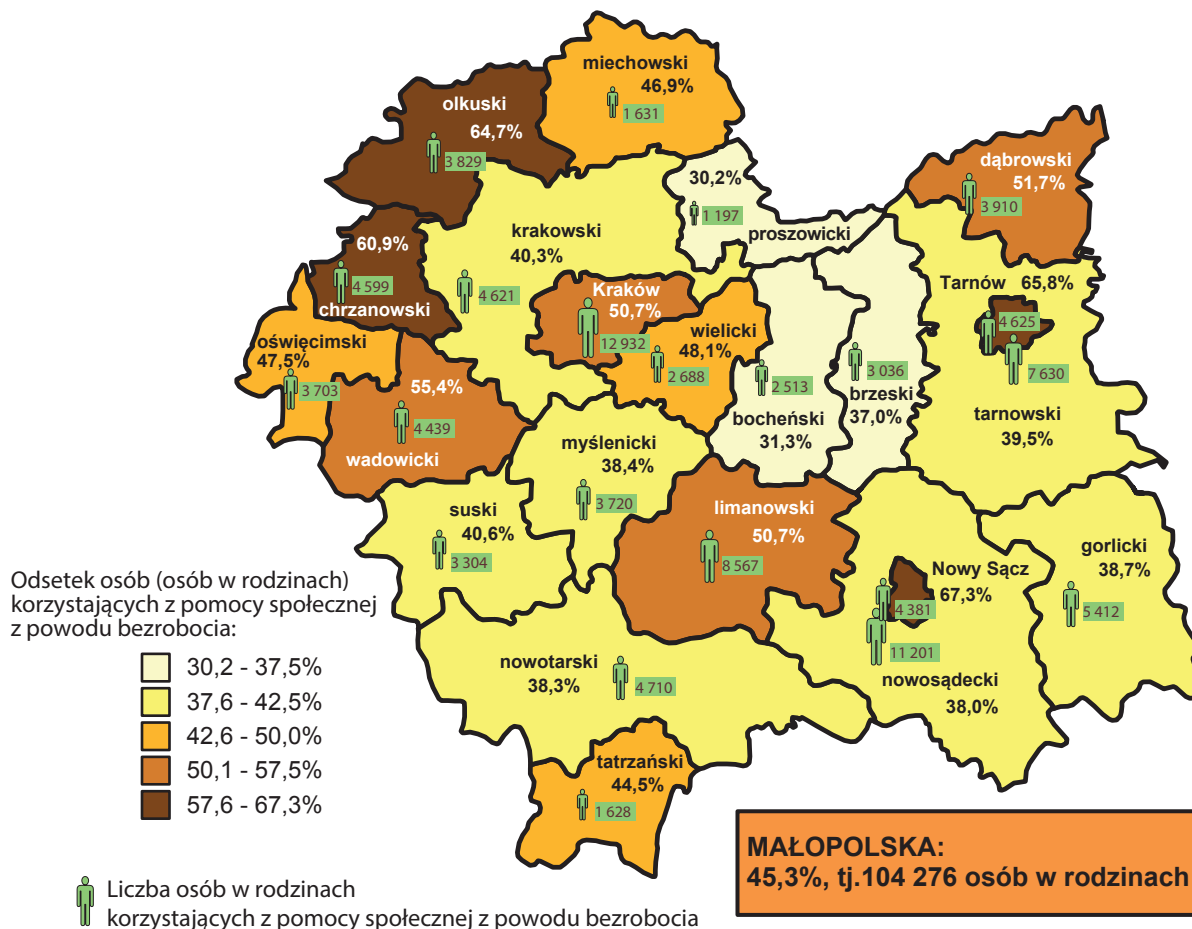
Poza instytucjami rynku pracy bezrobotni otrzymują wsparcie również ze strony jednostek pomocy społecznej. **W 2012 roku w Małopolsce wśród wszystkich klientów pomocy społecznej⁴³ 45,3% korzystało ze wsparcia z powodu bezrobocia** (Mapa 10). Bezrobocie w Małopolsce było drugą w kolejności (po ubóstwie) najczęstszą przyczyną korzystania z pomocy społecznej⁴⁴. Pod względem odsetka klientów pomocy społecznej dotkniętych problemem bezrobocia, najniższe wyniki odnotowano w powiatach: proszowickim (30,2%), bocheńskim (31,3%), a także brzeskim, nowosądeckim, nowotarskim, myślenickim, gorlickim, i tarnowskim (poniżej 40% wszystkich klientów pomocy społecznej). Najwyższy odsetek osób korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia w 2012 roku odnotowano natomiast w Nowym Sączu (67,3%), Tarnowie (65,8%) oraz w powiatach: olkuskim (64,7%) i chrzanowskim (60,9%).

⁴² Dla przypomnienia: z poradnictwa zawodowego świadczonego przez PSZ w Małopolsce w 2012 roku skorzystało łącznie niecałe 53,4 tys. osób.

⁴³ W odniesieniu do liczby osób w rodzinach świadczeniobiorców.

⁴⁴ Na podstawie danych sprawozdania MPiPS-03 za rok 2012.

Mapa 10. Osoby w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia oraz ich udział w ogólnej liczbie klientów pomocy społecznej w Małopolsce w 2012 roku, według powiatów



Źródło: opracowanie na podstawie danych sprawozdania MPiPS-03 za rok 2012.

Szczególnym wsparciem ze strony instytucji pomocy społecznej objęci są bezrobotni długotrwale⁴⁵. Między innymi tej grupy osób dotyczą zapisy *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym*. W ramach tego aktu prawnego określono zasady tworzenia i działania klubów i centrów integracji społecznej, w których mogą uczestniczyć osoby długotrwale bezrobotne.

Centrum integracji społecznej (CIS) realizuje reintegrację zawodową i społeczną m.in. poprzez usługi określone w ustawie jako:

- nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych;
- naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą⁴⁶.

Kierowanie osoby do uczestnictwa w CIS zawsze opiniuje pracownik socjalny z OPS. Udział w CIS ma charakter umowy, którą jest indywidualny program zatrudnienia socjalnego. Uczestnictwo w zajęciach może trwać 12 (lub wyjątkowo 18) miesięcy, podczas których uczestnicy otrzymują świadczenie integracyjne i przysługuje im jeden posiłek dziennie. Udział w pracach CIS powinien trwać nie mniej niż 6 godzin dziennie, co ma na celu przygotowanie osoby do pełnego powrotu na rynek pracy (z założeniem 8-godzinnego

⁴⁵ W rozumieniu *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia...*

⁴⁶ Art. 3. *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym*. Dz. U. z 2011 r. Nr 43 poz. 225.

dziennego czasu pracy). W założeniu udział w CIS powinien zakończyć się podjęciem zatrudnienia na otwartym rynku pracy, przystąpieniem do spółdzielni socjalnej lub podjęciem działalności gospodarczej⁴⁷.

W Małopolsce obecnie działa 6 CIS (Mapa 11). Bezrobotni w województwie małopolskim mają ograniczony dostęp do usług CIS. Stosunkowo korzystnie sytuacja przedstawia się jedynie w Krakowie, gdzie działają 2 centra. Pozostałe znajdują się w Nowym Sączu, Brzeszczach (powiat oświęcimski), Kluczach (powiat olkuski) i Wieprzu (powiat wadowicki).

Inną formą pomocy w powrocie na rynek pracy świadczoną przez instytucje pomocy społecznej wobec osób długotrwale bezrobotnych, są **kluby integracji społecznej (KIS)**. Są w nich organizowane m.in. następujące działania wspierające osoby bezrobotne:

- *działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia lub podjęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej;*
- *prace społecznie użyteczne;*
- *roboty publiczne;*
- *działalność samopomocowa w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych;*
- *staże, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;*
- *poradnictwo prawne*⁴⁸.

Uczestnictwo w klubie jest mniej sformalizowane niż w centrum integracji społecznej. Warunkiem uczestnictwa w KIS jest realizacja kontraktu socjalnego, czyli umowy zawartej z OPS zobowiązującej do podjęcia kroków w kierunku poprawy sytuacji osoby. Okres uczestnictwa w KIS ustalany jest indywidualnie i ustawa nie zawiera jego ograniczenia. Ponadto osoba, która zakończyła udział w zajęciach KIS, może następnie rozpocząć uczestnictwo w CIS.

W Małopolsce obecnie działa 13 KIS (Mapa 11). Osoby bezrobotne w regionie mają ograniczony dostęp również do usług klubów. W ponad połowie powiatów województwa (w 12 z 22) nie działa ani jeden KIS. Stosunkowo korzystnie sytuacja przedstawia się jedynie w powiatach: oświęcimskim, chrzanowskim i w Krakowie (po 2 kluby). Ponadto w powiatach: gorlickim, myślenickim, olkuskim, tatrzańskim, wadowickim oraz w Nowym Sączu i Tarnowie funkcjonują pojedyncze kluby.

Zapisy *Ustawy o spółdzielniach socjalnych* określają, że przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest *prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę jej członków. Spółdzielnia socjalna działa na rzecz:*

- *społecznej reintegracji jej członków (działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu),*
- *zawodowej reintegracji jej członków (działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy).*

*Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych*⁴⁹.

Spółdzielnię socjalną mogą założyć m.in.: osoby bezrobotne, osoby bezdomne, osoby chorujące psychicznie, osoby zwalniane z zakładów karnych, osoby niepełnosprawne, organizacje pozarządowe lub jednostki samorządu terytorialnego, kościelne osoby prawne.

Obecnie w Małopolsce funkcjonuje 55 spółdzielni socjalnych. Zlokalizowane są one na terenie 13 powia-

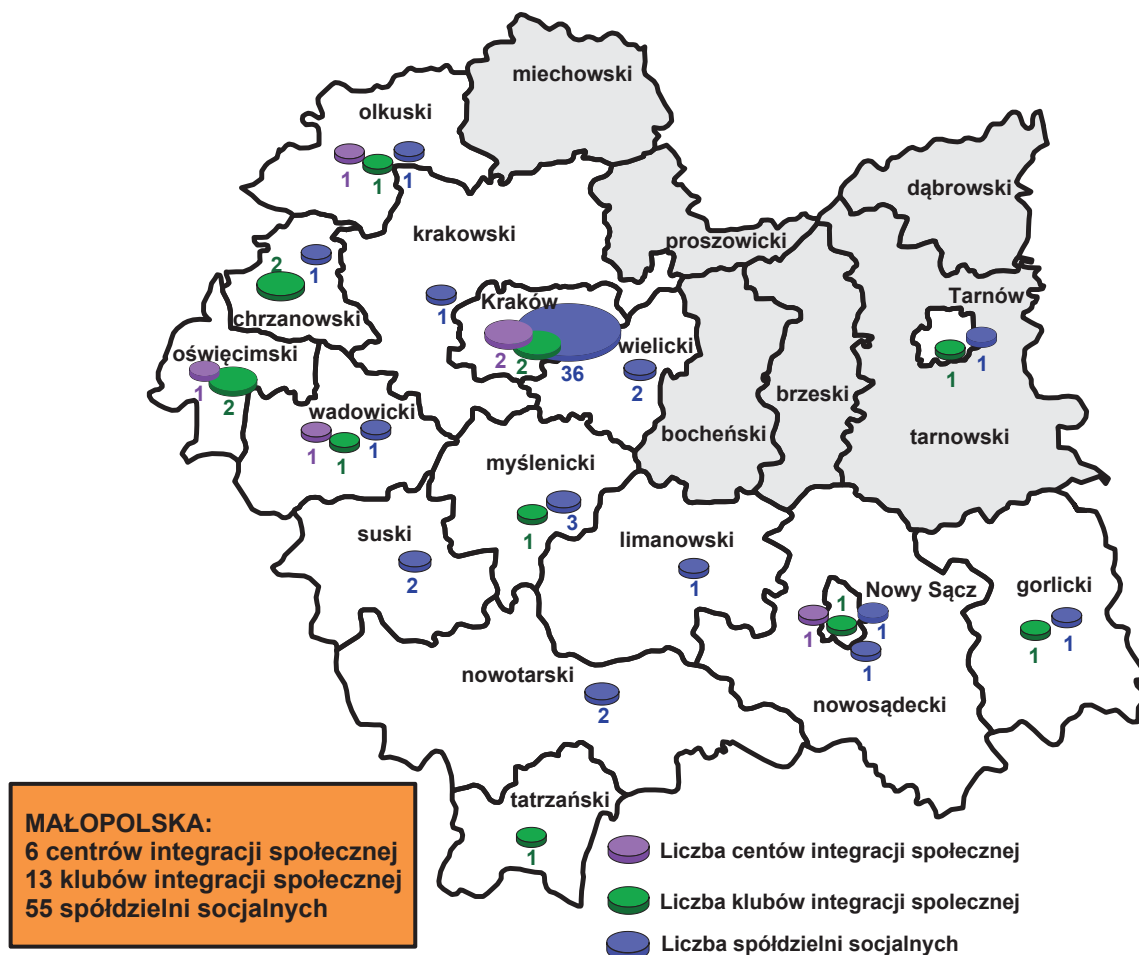
⁴⁷ Art. 13-15, *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym...*

⁴⁸ Art. 18, *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym...*

⁴⁹ Art. 2 i 4, *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych*, Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 ze zm.

tów (w 17 gminach), z czego aż 36 spółdzielni funkcjonuje na terenie Krakowa (Mapa 11). Po 3 spółdzielnie zlokalizowane są w na terenie powiatów: myślenickiego i nowotarskiego, po 2 spółdzielnie – na terenie powiatów: suskiego i wielickiego, a po 1 spółdzielni – w powiatach: chrzanowskim, gorlickim, krakowskim, limanowskim, nowosądeckim, olkuskim, wadowickim oraz w Nowym Sączu i Tarnowie.

Mapa 11. Liczba klubów i centrów integracji społecznej oraz spółdzielni socjalnych w Małopolsce w 2013 roku, według powiatów



Źródło: opracowanie własne na podstawie: rejestru centrów integracji społecznej MUW, stan na 04.06.2013 (http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=przyznawanie_statusu_centrum_integracji_spoecznej), rejestru klubów integracji społecznej MUW, stan na 07.05.2013, (http://www.malopolska.uw.gov.pl/default.aspx?page=wpis_rejestru_klubow_integracji_spol) oraz danych Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych – wykazu zarejestrowanych spółdzielni socjalnych, stan na 11.06.2012, (<http://www.ozrss.pl/kmal.htm>).

4 Rekomendacje

W tej części opracowania przedstawiono zestawienie rekomendacji dotyczących różnych aspektów wsparcia osób bezrobotnych, w podziale na wybrane wymiary. Rekomendacje zostały opracowane m.in. na podstawie najnowszych raportów z regionalnych i ogólnopolskich badań⁵⁰.

Problemy:	Rekomendacje:
MAŁOPOLSKA	
Usługi rynku pracy	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Duże zróżnicowanie sytuacji lokalnych rynków pracy. (44) ❖ Jednym z głównych problemów bezrobotnych absolwentów w Małopolsce jest zamknięcie w lokalnym środowisku. (59) ❖ Potrzeba rozwoju działań doradczych. Jedną z najważniejszych przeszkód w rozwoju doradztwa zawodowego w Małopolsce jest niedostateczna wiedza na temat jego celów, form, instytucji świadczących takie usługi oraz korzyści płynących dla osób, które z nich korzystają. (19) ❖ Brak całościowego podejścia w polityce rynku pracy. (37) ❖ Zbyt niski poziom samozatrudnienia w regionie. (37) ❖ Brak polityki zarządzania wiekiem zarówno w firmach, jak również w instytucjach rynku pracy. (37) ❖ Dostępne formy zatrudnienia nie są dostosowane do osób z ograniczonymi możliwościami ze względu na sytuację rodzinną, stan zdrowia, wiek, kwalifikacje. (37) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uwzględnienie w poradnictwie zawodowym aspektu mobilności zawodowej. (44) ✓ Promowanie mobilności przestrzennej wśród osób bezrobotnych i zachęcanie ich do podejmowania pracy poza najbliższym otoczeniem. (46) ✓ Urzędy pracy, zajmując się absolwentami, powinny: częściej przedstawiać oferty pracy w sąsiednich powiatach, zachęcać do poszukiwania pracy w dalszych miejscowościach, w miarę możliwości dofinansowywać przejazdy. (59) ✓ Kampanie informacyjne skierowane do decydentów (w tym dyrektorów szkół) i odbiorców (zarówno uczniów, jak i osób dorosłych) upowszechniające wiedzę o celach, korzyściach i możliwościach związanych z doradztwem zawodowym. (19) ✓ Upowszechnianie informacji o instytucjach świadczących usługi z zakresu doradztwa zawodowego dla różnych grup klientów. (19) ✓ Redefinicja polityki rynku pracy i oddziaływanie na trzech poziomach: świadomości Małopolan odnośnie aktywności zawodowej, zmian prawnych wspierających aktywność zawodową osób starszych oraz poszukiwania nowych rozwiązań wydłużających aktywność zawodową. (37) ✓ Wspieranie samozatrudnienia osób po 50 r. życia, długotrwale bezrobotnych oraz kobiet. (37) ✓ Zróżnicowanie wsparcia dla tworzenia nowych firm ze względu na źródło finansowania (Fundusz Pracy i EFS). Środki EFS (dotacje lub pożyczki) powinny być skierowane na tworzenie małych przedsiębiorstw wykorzystujących potencjał innowacyjny regionu, a dotacje z Funduszu Pracy - na samozatrudnienie. (37) ✓ Polityka rynku pracy powinna wspierać poszukiwanie i wdrażanie rozwiązań w zakresie zarządzania wiekiem (wykorzystania doświadczeń, kompetencji i potencjału pracowników w różnym wieku) w organizacjach. (37) (45) ✓ Promowanie elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy wśród Małopolan i pracodawców. Są one szansą dla wielu osób na aktywność zawodową zgodną z ich możliwościami (np. ze względu na sytuację rodzinną, stan zdrowia, wiek, podnoszenie wykształcenia). Nowe metody organizacji pracy to również szansa dla przedsiębiorstw na zwiększenie zdolności adaptacyjnych oraz lepsze zarządzanie wiekiem. (37) (45)

⁵⁰ Cyfry w nawiasach wskazują publikacje umieszczone w bibliografii, z których zaczerpnięto opis problemów/rekomendacje.

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy potrzebują wsparcia wieloaspektowego obejmującego stan zdrowia, sytuację prawną, rodzinną, materialną i osobistą. (46) ❖ Niski poziom indywidualizacji wsparcia kierowanego do osób bezrobotnych po 50 r. życia. (37) ❖ Aktywizacja zawodowa osób starszych, oprócz działań ukierunkowanych na wsparcie jednostkowe, wymaga również zmian świadomościowych społeczeństwa. (57) ❖ Osobom po 50 r. życia brakuje często przekonania o własnych możliwościach i atutach, towarzyszą im obawy dotyczące podejmowania nowych wyzwań i odnajdywania się w nowych sytuacjach. (57) ❖ Pojawiający się u osób powyżej 50 r. życia lęk przed „kompromitacją przed osobami młodymi” lub wynikający z tzw. technostresu (stresu dotyczącego nieznaności nowych technologii) utrudnia pracę w grupach zróżnicowanych wiekowo. (57) ❖ Niekorzystne dla osób powyżej 50 r. życia stereotypy wśród pracodawców. (57) ❖ Udział osób 50+ i osób długotrwale bezrobotnych w grupie objętych aktywizacją jest nadal niższy niż ich udział w populacji bezrobotnych. (47) ❖ Niski poziom indywidualizacji wsparcia kierowanego do osób długotrwale bezrobotnych oraz do niepełnosprawnych osób bezrobotnych. (37) ❖ Przed biernością i bezrobociem chroni podejmowanie nauki zarówno przez osoby po szkołach zawodowych, jak i przez absolwentów techników. Najmniej młodych bezrobotnych pojawia się tam, tam gdzie młodzi ludzie „stawiają” na dalszą edukację. (59) ❖ Zbyttna segmentacja działań systemu pomocy społecznej i rynku pracy wobec osób bezrobotnych. (37) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Kontynuowanie metody pracy trenera zatrudnienia wspieranego oraz prowadzenie programów ukierunkowanych na osoby potrzebujące wsparcia w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego. (46) ✓ Koncentracja działań i środków publicznych na osobach w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (m.in. osoby starsze, młodzież, kobiety powracające na rynek pracy). (45) ✓ Realizacja zindywidualizowanych działań wobec osób starszych, uwzględniających różnicowanie ze względu na wiek, poziom wykształcenia oraz kwalifikacje, wykonywaną pracę, stan zdrowia i osobiste czynniki warunkujące aktywność zawodową. (37) (45) ✓ Zmiany w zakresie postrzegania jak najdłuższej aktywności zawodowej jako konieczności społecznej, ale i możliwości rozwoju indywidualnego dającego satysfakcję i poprawę sytuacji finansowej. Kampania społeczna promująca wydłużenie aktywności zawodowej. (57) ✓ Wsparcie ukierunkowane na wzmocnienie motywacji do aktywności zawodowej oraz przełamanie barier i obaw osób po 50 r. życia. (57) ✓ Wsparcie psychologiczne dla osób 50+ niezbędne dla wymiernych efektów aktywizacji zawodowej. (57) ✓ Tam, gdzie jest to możliwe, organizowanie działań aktywizujących osoby 50+ w ich własnym gronie - w trakcie warsztatów, szkoleń lub innych form wsparcia, szczególnie w przypadku działań ukierunkowanych na rozwój kompetencji językowych lub dotyczących wykorzystania nowych technologii. (57) ✓ W ramach projektów aktywizujących osoby 50+ należy organizować spotkania z lokalnymi pracodawcami, organizować praktyki bądź staże. Współpraca z konkretnymi pracodawcami przy przygotowywaniu pomysłów projektowych. Wspólne działania pozwolą na przełamywanie funkcjonujących wśród pracodawców stereotypów. (57) ✓ Konieczność intensyfikacji wsparcia (działań aktywizacyjnych) dla osób 50+ i długotrwale bezrobotnych. (47) ✓ Zogniskowanie działań z zakresu aktywizacji zawodowej i integracji społecznej na osobach w najtrudniejszej sytuacji, w tym niepełnosprawnych i długotrwale bezrobotnych. Wsparcie dla nich powinno być zindywidualizowane i kompleksowe, by przezwyciężać bariery wejścia/powrotu na rynek pracy. (37) ✓ Należy sprawdzać, jak przedstawia się sytuacja absolwentów w dłuższej perspektywie – czy kontynuacja nauki nie stanowi ukrytego bezrobocia. (59) ✓ Inicjowanie i wspieranie projektów z zakresu integracji społecznej, proponujących całościowe podejście do rozwiązywania problemów osób wykluczonych. Odchodzenie od segmentacji działań (w podziale na pomoc społeczną i rynek pracy) i realizacja kompleksowych działań likwidujących, bądź minimalizujących przyczyny wykluczenia. (37)
--	---

Uczenie się przez całe życie	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Niski udział Małopolan w uczeniu się przez całe życie, co jest odzwierciedleniem niskiej świadomości i małej wiedzy o zmieniającej się sytuacji na rynku pracy. (37) (44) ❖ Niedostosowanie oferty kształcenia ustawicznego do potrzeb rynku pracy i przedsiębiorców w regionie. (37) ❖ Niski poziom wsparcia doradczego i szkoleniowego przedsiębiorstw w regionie. (37) (45) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Wsparcie edukacji i uczenia się na każdym etapie życia: od przedszkola do UTW. (46) ✓ Dla zwiększenia udziału Małopolan w uczeniu się przez całe życie działania powinny być realizowane na trzech poziomach: promowania i ułatwiania zwiększenia aktywności edukacyjnej dorosłych; wzmocnienia rangi kształcenia pozaformalnego poprzez wdrożenie mechanizmów uznawalności wiedzy i umiejętności zdobytych różnymi ścieżkami; doradztwa zawodowego wspierającego w planowaniu kariery zawodowej i dostosowaniu do zmian zachodzących na rynku pracy. (37) (44) (45) ✓ Kształcenie ustawiczne adekwatne do potrzeb regionalnych przedsiębiorców. Środki na podniesienie kwalifikacji kadr pozostające w dyspozycji województwa powinny być ukierunkowane na szkolenia „szyte na miarę” (zgodne ze zdiagnozowanymi potrzebami firm) lub odpowiadające na deficyty kwalifikacji wynikające z badań i prognoz rynku pracy. (37) (45) ✓ Zwiększenie dostępności usług doradczych dla mikro, małych i średnich firm, w szczególności w zakresie planowania rozwoju przedsiębiorstwa i jego kadry. (37) ✓ Wprowadzenie podmiotowego systemu dystrybucji środków publicznych na doksztalcenie mieszkańców i pracowników, zapewniającego wpływ odbiorców szkoleń na wybór firmy szkoleniowej, tematyki i zakresu szkoleń. (45)
Edukacja	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Niski poziom edukacji przedszkolnej w regionie. (37) ❖ Brak możliwości indywidualnego rozwoju uczniów uzdolnionych w Małopolsce oraz zbyt niska jakość kształcenia tych uczniów. (37) ❖ Niewystarczający poziom rozwijania kluczowych kompetencji dzieci i młodzieży. (37) ❖ Brak spójności między wyborem ścieżki kształcenia a predyspozycjami i kompetencjami zawodowymi dzieci i młodzieży. (37) ❖ Uczniowie szkół gimnazjalnych w regionie mają nierówny i niepełny dostęp do usług doradztwa edukacyjno-zawodowego. (43) ❖ Niewystarczające doradztwo zawodowe dla uczniów szkół zawodowych. (19) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Przygotowanie długofalowej perspektywy wsparcia edukacji przedszkolnej na terenie Małopolski. Powinna ona obejmować: zwiększenie dostępności opieki przedszkolnej, zapewnienie trwałości przedsięwzięć, działania na rzecz podniesienia świadomości wpływu wychowania przedszkolnego na rozwój dziecka. (37) ✓ Indywidualizacja pracy z uczniem, zwłaszcza z uczniem uzdolnionym. Wdrożenie rozwiązań systemowych pozwalających na wczesną diagnozę dysproporcji edukacyjnych i uzdolnień, a także przygotowanie szkół i nauczycieli do indywidualnej pracy z uczniem. (37) (46) ✓ Kontynuowanie działań ukierunkowanych na rozwijanie kompetencji kluczowych. Szczególny nacisk na rozwój kompetencji matematycznych i naukowo-technicznych oraz znajomość drugiego języka obcego oprócz języka angielskiego. (37) ✓ Zwiększenie dostępności doradztwa edukacyjno-zawodowego dla młodzieży w wieku gimnazjalnym. Diagnoza kompetencji i predyspozycji oraz rozwój umiejętności planowania drogi edukacyjno-zawodowej powinny poprzedzać decyzje w zakresie wyboru ścieżki kształcenia, jak również uświadamiać osobom młodym długofalowe zawodowe skutki podjętych wyborów edukacyjnych. (37) ✓ Upowszechnienie w szkołach gimnazjalnych i zawodowych stanowiska szkolnego doradcy zawodowego. Wdrożenie w każdej szkole zapisów o wewnątrzszkolnym systemie doradztwa zawodowego. (36) (19) (59) ✓ Włączenie nauczycieli przedmiotów zawodowych w systematyczne świadczenie doradztwa zawodowego. (19)

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Niedostosowanie oferty nauczania zawodowego do potrzeb rynku pracy. (37) ❖ W opinii absolwentów szkół zawodowych najłabszą stroną nauki w tych szkołach jest przygotowanie praktyczne, brak nowoczesnego programu nauczania i nowoczesnego sprzętu. (59) ❖ Małe przygotowanie młodzieży do wejścia na rynek pracy w formie wyrobionych umiejętności: odpowiedzialność, systematyczność i zaangażowanie. (37) ❖ Niski poziom działalności wolontarystycznej w regionie. (37) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Włączenie nauczycieli przedmiotów zawodowych w systematyczne świadczenie doradztwa zawodowego. (19) ✓ Włączenie rodziców wykonujących różne zawody i starszych absolwentów szkół zawodowych w prowadzenie zajęć zawodoznawczych. (19) ✓ Wykorzystanie potencjału instytucji rynku pracy do zapewnienia doradztwa zawodowego w każdej szkole gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej. (19) ✓ System doradztwa zawodowego w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych powinien uwzględniać współpracę szkoły, instytucji świadczących doradztwo oraz rodziców. Należy zadbać o przygotowanie rodziców do udziału w procesie doradczym oraz włączyć w działania z tego zakresu. (19) ✓ Wydanie informatora na temat osób i instytucji świadczących doradztwo zawodowe i rozpowszechnianie go w szkołach. (19) ✓ Konieczny jest wzrost zainteresowania organów prowadzących szkoły gimnazjalne możliwością tworzenia wewnątrzszkolnego systemu doradztwa zawodowego przy dofinansowaniu z EFS. (43) ✓ Wspieranie działań mających na celu zwiększenie zgodności nauki szkolnej z wymogami rynku pracy. Kluczowymi elementami są tu: poprawa jakości kształcenia przedmiotów zawodowych, zwiększenie zaangażowania przedsiębiorców w przygotowanie programów zajęć oraz udział w procesie kształcenia; a także stworzenie systemu motywacyjnego dla uczniów wybierających ścieżkę kształcenia zawodowego, by szkoły ponadgimnazjalne stawały się „kuźnią inżynierów”. (37) (43) (46) ✓ Przekazywanie przez publiczne służby zatrudnienia do placówek oświatowych informacji na temat zawodów nadwyżkowych i deficytowych. (36) ✓ Należy podnieść jakość przygotowania praktycznego w szkołach zawodowych. Chodzi nie tylko o większą ilość praktyk u pracodawców, ale maksymalne wykorzystanie warsztatów szkolnych i centrów kształcenia praktycznego. Wyzwaniem dla szkoły jest także uaktualnienie i uatrakcyjnienie programów nauczania. (59) ✓ Działania promujące wśród osób młodych wolontariat jako wartościową i interesującą formę zdobywania doświadczenia zawodowego. Równocześnie uczy on zaangażowania i odpowiedzialności społecznej. Wolontariat należy także promować wśród osób, które zakończyły aktywność zawodową, jako sposób wykorzystania wiedzy i doświadczenia. Rozpropagowanie wolontariatu zależy od otwartości instytucji publicznych na wolontariuszy (na wzór trzeciego sektora). (37)
POLSKA	
Rozwiązania systemowe, usługi oraz instytucje	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Niski poziom standaryzacji usług systemu pomocy społecznej dla osób pozostających bez pracy. (28) ❖ Niewystarczające korzystanie przez pracowników socjalnych z kontraktu socjalnego w pracy z osobami pozostającymi bez pracy. (28) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Standaryzacja pakietów usług oraz usług pomocy i integracji społecznej dla osób pozostających bez pracy, szczególnie standaryzacja pracy socjalnej. (28) ✓ Nadanie kontraktowi socjalnemu z osobą pozostającą bez pracy rangi rdzenia procesu standaryzacji pracy socjalnej i podkreślenia jego roli jako narzędzia motywującego do podjęcia działań, a nie jedynie sformalizowanego porozumienia. (28)

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Najczęściej wykonywane zadania w pracy socjalnej z osobą pozostającą bez pracy są powielaniem zadań służb zatrudnienia (pomoc w lepszym przygotowaniu do funkcjonowania na rynku pracy i pomoc w uzyskaniu pracy). (28) ❖ W pakietach usług realizowanych przez OPS przeważają instrumenty aktywnej integracji (głównie instrumenty rynku pracy: doradztwo i szkolenia zawodowe), szczególnie w małych i średnich gminach. Obserwujemy zatem powielanie działań służb zatrudnienia przez OPS. (28) ❖ Niewystarczające wykorzystywanie w systemie pomocy społecznej możliwości wsparcia osób pozostających bez zatrudnienia stworzonych przez ekonomię społeczną, szczególnie dzięki ustawie o zatrudnieniu socjalnym. (28) ❖ Niewystarczający rozwój różnych form ekonomii społecznej, szczególnie KIS, CIS i spółdzielni socjalnych. (28) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prowadzenie stałego monitoringu działań podejmowanych wobec bezrobotnych klientów pomocy społecznej, tj. wywiązywania się z postanowień kontraktu socjalnego (wszystkich stron). Monitoring ma pokazać, w którym miejscu system wsparcia jest niedostateczny (czy po stronie instytucji, czy po stronie klientów). (23) ✓ Skupienie się w większym stopniu w standardzie pracy socjalnej z osobą pozostającą bez pracy na pomocy w nabywaniu umiejętności społecznych, które mogą mieć wpływ na zwiększenie aktywności życiowej, lepsze funkcjonowanie na rynku pracy i umożliwienie dostępu do usług rynku pracy w oparciu o współpracę z PUP. (28) ✓ Ograniczenie realizacji przez OPS zadań będących domeną PUP, a jedynie udostępnianie ich usług klientom poprzez ścisłą współpracę z PUP. Wykorzystanie zaoszczędzonych w ten sposób środków finansowych na rozwój usług typowych dla pomocy społecznej i rozwój pracy socjalnej. (28) ✓ Integracja/wspólne szkolenie pracowników PUP i OPS w zakresie kompetencji i działań podejmowanych przez te instytucje, aby pracownicy odpowiedzialni za współpracę dysponowali wiedzą o specyfice funkcjonowania obu tych instytucji. (6) ✓ Organizowanie wspólnych spotkań informacyjnych pracowników PUP i OPS oraz organizacji pozarządowych (działających na rzecz osób bezrobotnych) w celu wzajemnego informowania się o swoich działaniach, usługach i świadczeniach. W trakcie spotkań sami pracownicy powinni mówić o tym, co robią w swojej instytucji, zamiast korzystać z usług szkoleniowych firm zewnętrznych. (23) ✓ Tworzenie punktów wspólnych PUP i OPS (np. kluby pracy czy gminne ośrodki informacji zlokalizowane w organizacjach pozarządowych), w których byłyby dostępne informacje na temat usług tych instytucji, a także możliwość załatwienia spornych spraw, tj. złożenie wniosku lub podania, uzyskanie kompleksowej informacji, możliwość skorzystania z gazet, internetu (oferty pracy). Wspólne dyżury pracowników PUP i OPS w tych punktach. Jeśli nie można zorganizować takiego punktu, to powinny odbywać się stałe dyżury pracowników OPS w PUP i odwrotnie. (23) ✓ Wykorzystanie w większym stopniu w pakietach usług i standardzie pracy socjalnej możliwości, jakie daje ekonomia społeczna, szczególnie KIS, CIS i spółdzielnie socjalne, jako instrumenty integracji społeczno-zawodowej osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. (28) ✓ W opracowywanych modelach instytucji uwzględnienie potrzeby większego zaangażowania OPS w tworzenie nowych podmiotów ekonomii społecznej we współpracy z PUP i środowiskiem lokalnym. (28) ✓ Wypracowanie systemowych rozwiązań współpracy pomiędzy służbami zatrudnienia a pomocą społeczną i tworzenie lokalnych systemów wsparcia pomocy społecznej dla osób pozostających bez zatrudnienia, przy wykorzystaniu partnerstw, szczególnie pomiędzy OPS, PCPR, PUP i NGO. (28) ✓ Kreowanie pozytywnego wizerunku „marki” ekonomii społecznej. (27) ✓ Upowszechnienie i promowanie wiedzy związanej ze stosowaniem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. (27)
---	--

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Około 2-3% osób bezrobotnych zainteresowanych jest prowadzeniem działalności gospodarczej. Przekracza to 10-krotnie obecną skalę wsparcia tego typu. (7) ❖ Potrzeba aktywizacji osób bez pracy nie spełniających kryteriów zarejestrowanej osoby bezrobotnej. (41) ❖ Opłacanie składek ubezpieczenia zdrowotnego przez UP sprawia, że wśród osób zarejestrowanych znajdują się osoby nieposzukujące pracy, często pracujące w szarej strefie, które rejestrują się, aby uzyskać ubezpieczenie zdrowotne. Trudności z ich identyfikacją przez UP. Sprawia to, że PUP zajmuje się nie tylko osobami, które rzeczywiście oczekują pomocy w znalezieniu zatrudnienia, ale także obsługą tych, którzy pracy tak naprawdę nie szukają. (21) (49) (50) ❖ Brak priorytetowych rozwiązań w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu wobec osób szczególnie zagrożonych marginalizacją oraz trudności w identyfikacji tych osób przez urzędy pracy. (41) ❖ Niewystarczające analizy statystyczne dotyczące lokalnych rynków pracy. (41) ❖ Zbyt duża liczba wydawanych różnego rodzaju zaświadczeń przez PUP i OPS, co powoduje powielanie informacji oraz konieczność wprowadzania do systemów informatycznych kilkakrotnie tych samych danych. W większości przypadków instytucje te obsługują tych samych klientów. (60) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Potrzeba zwiększenia środków finansowych (zarówno z Funduszu Pracy, jak i w ramach środków unijnych) na wsparcie zakładania działalności gospodarczej przez bezrobotnych. (7) ✓ Promowana powinna być współpraca PUP z OPS mająca na celu wymianę informacji na temat lokalnego zapotrzebowania na pracę i deficytowych zawodów czy umiejętności. Dzięki temu aktywizacja osób nieposiadających statusu bezrobotnego prowadzona przez OPS miałaby szansę na większą skuteczność. (41) ✓ Umożliwienie pracownikom OPS dostępu do baz danych o ofertach pracy. (6) ✓ Współpraca PUP z OPS w celu identyfikacji bezrobotnych, którzy nie spełniają ekonomicznej definicji bezrobotnego, tzn. osób pracujących w szarej strefie bądź nieaktywnych zawodowo. Usunięcie z rejestru osób niezainteresowanych znalezieniem zatrudnienia powinna odciążyć PUP i pozwolić zintensyfikować działania na rzecz osób zainteresowanych znalezieniem pracy. (41) ✓ Przeniesienie opłat składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku do innej instytucji niż PUP – wtedy okaże się, ile osób jest naprawdę zainteresowanych usługami PUP. (60) (49) ✓ Opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne przez UP, wydaje się dobrym rozwiązaniem, o ile zarejestrowane są osoby, które faktycznie aktywnie poszukują pracy i chcą tę pracę podjąć. Należy zatem zaostrzyć przepisy w zakresie weryfikacji statusu bezrobotnego. (21) ✓ Współpraca z OPS w celu identyfikacji bezrobotnych rzeczywiście zainteresowanych podjęciem pracy oraz określenia sposobów skutecznej aktywizacji tej grupy osób. Wspólne działania przede wszystkim w przypadku grup szczególnie zagrożonych bezrobociem i dezaktywizacją (młodzież, osoby niepełnosprawne). Wspólne wyselekcjonowanie osób z rodzin zagrożonych ubóstwem, czy marginalizacją, które również powinny być traktowane priorytetowo w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. (41) ✓ Segmentacja bezrobotnych klientów OPS, która polegałaby na diagnozie problemu bezrobocia (dokonanej przez pracownika socjalnego wraz z doradcą zawodowym) ze współwystępującymi problemami (np. uzależnienia, konieczność opieki nad osobami starszymi, itp.) i określeniu właściwych form pomocy. Dla każdej grupy klientów powinny zostać określone usługi i świadczenia dopasowane do ich problemów. (23) ✓ Zmiany systemowe, np. obowiązek zatrudnienia w każdym PUP osób z wykształceniem statystycznym w celu regularnego prowadzenia analiz lokalnego rynku pracy. W efekcie możliwe byłoby lepsze rozeznanie co do potrzeb osób bezrobotnych, jak również przedsiębiorców. Analizy prowadzone przez PUP powinny mieć jak najszersze spektrum, czyli pokazywać lokalny rynek pracy w podziale przestrzennym, z punktu widzenia płci, wieku, wykształcenia bezrobotnych, czy sektora działalności i wielkości firm. (41) ✓ Zintegrowanie systemów informatycznych publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej. Tym bardziej, że takie były pierwotne założenia systemów PULS i POMOST. W tym zakresie potrzebne jest również dostosowanie i ujednoczenie prawa. (60)
--	--

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Brak przepływu informacji między instytucjami (PUP i OPS). (60) (6) ❖ Zbytня biurokratyzacja urzędów pracy spowalniająca ich działania. (25) ❖ Potrzeba podnoszenia jakości usług świadczonych przez urzędy pracy. (25) ❖ Potrzeba podniesienia jakości usług rynku pracy realizowanych przez PSZ dla zapewnienia bezrobotnym odpowiednich ofert pracy oraz w celu kierowania do pracy osób dokładnie odpowiadających potrzebom pracodawców. (25) ❖ Mała wiedza o usługach i instrumentach rynku pracy świadczonych przez UP wśród bezrobotnych i pracodawców oraz ich niska popularność. (3) ❖ Negatywne opinie o jakości usług i instrumentów świadczonych przez PSZ. (3) ❖ Bezrobotni nadal powszechnie kojarzą UP z systemem działań, w których bezrobotny musiał przyjmować oferty pracy, aby nie być wyrejestrowanym. (4) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Utworzenie wspólnej bazy danych o osobach bezrobotnych. Wymaga to ujednoczenia istniejących baz danych i systemów informatycznych. (6) ✓ Wypracowanie standardu dotyczącego obowiązku wzajemnego informowania się PUP i OPS (art. 50 <i>Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy</i>). Standard powinien jasno określać, jakiego rodzaju dane są przekazywane, format i częstotliwość ich przekazywania, wskazanie osób odpowiedzialnych za przesłanie danych. Należy też wypracować przykładowy szablon umowy/porozumienia regulującego zakres współpracy pomiędzy PUP a OPS. (6) ✓ Standard powinien zawierać wymóg stosowania przez obie instytucje elektronicznego systemu obsługi dokumentów. Może to znacznie skrócić czas obsługi klientów oraz zwiększyć sprawność i efektywność działań. (6) ✓ Informatyzacja systemu rejestracji, aplikacji, rozliczeń oraz całości procesu zarządzania. Zaleca się zniwelować nadmierne formalności aplikacyjne (konieczność wystawiania skierowań do pracy). Dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie możliwości osobom bezrobotnym aplikowania o pracę przez internet dla oszczędności czasu pracodawców. (25) ✓ Dla uproszczenia procedur aplikacyjnych dobrym rozwiązaniem jest przydzielenie tutora - przewodnika osoby powracającej na rynek pracy (25) ✓ Stworzenie przez UP stałego instrumentu badania poziomu zadowolenia oraz opinii o usługach o charakterze obligatoryjnym lub fakultatywnym dla pracodawców. (25) ✓ Stworzenie łatwego w obsłudze (internetowego) instrumentu o charakterze obligatoryjnym dla osób bezrobotnych i pracodawców pozwalającego na bieżąco monitorować współpracę oraz szybko reagować na zapotrzebowanie oraz zmieniające się warunki na rynku pracy. Zaleca się by instrument był anonimowy i służył nie ocenie, a zbieraniu informacji. (25) ✓ Bardziej dokładne przyglądanie się deklarowanym kwalifikacjom osób bezrobotnych. Organizowanie nieodpłatnych szkoleń dla osób bezrobotnych odpowiadających profilem wymaganiami pracodawcy w celu zwiększenia kwalifikacji. (25) ✓ Szkolenia dla pracodawców z zakresu prawa pracy oraz praw i obowiązków osób zatrudnianych w ramach usług i instrumentów urzędów pracy. (25) ✓ Programy aktywizacyjne powinny zostać na nowo ocenione z punktu widzenia przyczyn niskiej skuteczności, a nisko efektywne wyeliminowane z praktyki PSZ. Nie chodzi o to, żeby liczba programów i ich uczestników była jak największa, ale żeby każdy program gruntownie podnosił szanse uczestników na rynku pracy. Chodzi zwłaszcza o pogłębione formy szkoleń zawodowych połączonych z praktyką zawodową i z uczeniem samodzielności w poszukiwaniu pracy (m.in. internet jako środek komunikacji na rynku pracy). (53) ✓ Prowadzenie bardziej efektywnej polityki informacyjnej o instrumentach rynku pracy oraz akcje promocyjne wspierające usługi i instrumenty rynku pracy pozytywnymi skojarzeniami. (25) ✓ Rozszerzenie polityki informacyjnej o bardziej popularne i dostępne media - prasa, telewizja, radio, internet. Kampania społeczno-informacyjna propagująca formy aktywizacji, a także aktywną zmianę wizerunku osoby bezrobotnej w świadomości społecznej. (25)
---	---

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Negatywne opinie pracodawców o kandydatach kierowanych do pracy przez UP. (3) ❖ Pracodawcy postrzegają klientów UP jako osoby, które oczekują ubezpieczenia i nie są zainteresowane pracą. (4) ❖ Niejednoznaczne opinie dotyczące UP wynikające z niejasnego postrzegania roli, jaką pełni ta instytucja – z jednej strony UP powinien dawać oferty pracy (i z tego słabo się wywiązuje), z drugiej – dostarcza ubezpieczenia zdrowotnego (i na tym kończy się pomoc wobec części klientów). Rola UP jako instytucji dostosowującej kwalifikacje bezrobotnych do potrzeb rynku pracy nie jest ugruntowana – możliwość zmiany kwalifikacji rzadko spontanicznie kojarzona jest z PUP. (3) ❖ Poszukiwanie pracy oraz poszukiwanie pracowników odbywa się głównie poprzez media i internet – rola służb zatrudnienia jest marginalna (z wyłączeniem stanowisk niżej kwalifikowanych oraz osób słabiej zmotywowanych do znalezienia pracy). (7) ❖ Przeciętnie jedynie ok. 10% pracodawców dysponujących wakacjami zgłasza je do urzędów pracy, dominuje poszukiwanie kandydatów do pracy przez media oraz z polecenia. (7) ❖ Brak przenoszenia na realia Polski interesujących rozwiązań zagranicznych dotyczących pracy z osobami pozostającymi bez pracy. (28) ❖ Niski poziom porównywalności wskaźników efektywności instrumentów rynku pracy w skali UE. (15) (17) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Kampania społeczna podnosząca prestiż firm/instytucji wykorzystujących w polityce personalnej instrumenty aktywizacji osób bezrobotnych. (25) ✓ Większa aktywność UP w popularyzowaniu zarówno wśród pracodawców, jak i bezrobotnych, poszczególnych instrumentów rynku pracy. (15) ✓ W tworzeniu wizerunku UP należy położyć większy nacisk na rolę tej instytucji jako dostosowującej kwalifikacje bezrobotnych do potrzeb rynku pracy. (3) ✓ Konieczna jest zmiana sposobu pozyskiwania ofert, włączenie do współpracy lokalnych pracodawców. Ważny jest aktywny kontakt z pracodawcami i zmiana wizerunku UP. Rola UP może być dużo szersza, jedną z ważnych funkcji jest wyrównywanie braków kwalifikacyjnych na rynku pracy, dostarczanie brakujących kadr. (4) ✓ Konieczność pozyskiwania przez UP ofert dla osób o wysokich kwalifikacjach. Pozwoli to na zmianę wizerunku UP zarówno w oczach bezrobotnych, jak i samych pracodawców. (7) ✓ Należy zmodyfikować i zintensyfikować działania marketingowe UP tak, aby zachęcić pracodawców do zgłaszania ofert pracy, a jednocześnie aby zachęcić osoby faktycznie poszukujące pracy do korzystania z usług UP. Kampania promująca usługi UP wśród pracodawców i osób szukających zatrudnienia. (7) ✓ Zapoznanie się z istniejącymi rozwiązaniami zagranicznymi opartymi na ścisłej współpracy różnych służb i ewentualne wykorzystywanie ich w tworzeniu standardów usług pomocy społecznej, np.: Francja – promowanie aktywności społecznej w formie prac wolontarystycznych na rzecz innych osób potrzebujących wsparcia; tworzenie interdyscyplinarnych misji lokalnych dla młodzieży; Finlandia – wspólna praca pracowników socjalnych i przedstawicieli służb zatrudnienia w ramach określonych standardów. (28) ✓ Przeanalizowanie funkcjonowania „Jobcenter”: wspólnych jednostek administracji pracy i administracji socjalnych i zlecenia przez nie świadczenia usług organizacjom pozarządowym – na wzór niemiecki. (9) ✓ Podjęcie ścisłej współpracy PSZ z OPS na wzór niemiecki - m.in. wspierając tworzenie prywatnych agencji personalnych, które mają za zadanie zatrudniać przejściowo bezrobotnych, zwłaszcza trudnych do pośredniczenia (takimi są bezrobotni beneficjenci pomocy społecznej). (15) ✓ Należy zwiększyć zatrudnienie profesjonalnych doradców zawodowych i pośredników pracy. Powinniśmy w tym zakresie dążyć do osiągnięcia standardów panujących w europejskich służbach zatrudnienia, gdzie na 1 pośrednika przypada ok. 300 bezrobotnych. (15) (36) ✓ Wypracowanie dobrej współpracy między publicznymi i niepublicznymi podmiotami rynku pracy. Warto skorzystać z dobrych praktyk rynku brytyjskiego, gdzie osiągnięto efekt synergii współpracy instytucji pośrednictwa pracy, prywatnych firm pośrednictwa i doradztwa zawodowego, prywatnych firm i publicznych instytucji szkoleniowych oraz pracodawców. (15) ✓ Na wzór rozwiązań zachodnioeuropejskich (np. niemieckich) można wprowadzić pomiar efektywności netto instrumentów mających na celu podnoszenie kwalifikacji bezrobotnych. Istnieje kilka metod mierzenia efektywności netto, spośród których najczęściej stosowany jest klasyczny eksperyment. (15)
--	---

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Wysokie bezrobocie osób z wykształceniem zawodowym: zasadniczym i średnim skłaniające do szybkiej rewizji kierunków kształcenia. (53) ❖ Potrzeba większego wzajemnego dopasowania i ścisłego powiązania usług rynku pracy, oferty oświatowej, oferty szkoleniowej oraz zmieniających się wymagań pracodawców w odniesieniu do kompetencji i kwalifikacji. (17) ❖ Zaledwie 25% osób deklarujących brak zapotrzebowania na ich kwalifikacje deklaruje gotowość do przekwalifikowania się ze środków własnych. Najczęstszym środkiem zaradczym jest przekwalifikowanie ze środków publicznych lub przeczekanie. Łącznie ok. 12% bezrobotnych byłoby z własnej inicjatywy zainteresowanych przekwalifikowaniem przy udziale środków publicznych, co przekracza dotychczasowe alokacje na szkolenia finansowane z Funduszu Pracy oraz EFS. (7) ❖ Brak współpracy między urzędami pracy prowadzi do obniżenia efektywności w następstwie niedostatecznej informacji o możliwościach podjęcia pracy w sąsiednich powiatach. (31) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ujednoczenie sposobu pomiaru efektywności usług i instrumentów rynku pracy dla całej Europy. Należałoby ograniczyć zakres wykorzystywanych wskaźników do kilku, kładąc nacisk na ich porównywalność w czasie i między poszczególnymi regionami oraz w skali UE. (17) ✓ PSZ powinny ściśle współpracować ze szkołami i władzami oświatowymi powszechnie informując o brakach kompetencyjnych i niedopasowaniach kierunkowych kształcenia. Taka wiedza powinna być dostępna instytucjom oświatowym oraz całej społeczności, w tym rodzicom i dzieciom oraz młodzieży. (53) ✓ Pracownicy PUP powinni dysponować odpowiednim przygotowaniem zawodowym i stale aktualizowaną wiedzą o tendencjach w gospodarce i na regionalnym rynku pracy oraz o planowanych i realizowanych w regionie większych inwestycjach związanych z powstawaniem nowych miejsc pracy. W takim zakresie pracownicy PUP stają się nie tylko wykonawcami zadań lokalnej polityki rynku pracy, ale politykę tę w pewnej mierze kreują. (17) ✓ Urzędy pracy powinny regularnie monitorować lokalny rynek pracy, by dostosować ofertę do lokalnego zapotrzebowania, jak i kontrolować, czy wszystkie firmy zgłaszają wolne miejsca pracy do urzędu. (30) ✓ Przeprowadzenie bilansu kompetencji zawodowych i wszystkich innych uwarunkowań mogących wpływać na aktywność zawodową osób bezrobotnych oraz objęcie ich programami odświeżania i uzupełniania kompetencji tak ogólnych jak i zawodowych. (53) ✓ Zawieranie trójstronnych umów szkoleniowych UP z pracodawcami i instytucją szkolącą, wpływających pozytywnie na zatrudnialność przeszkolonych bezrobotnych. (20) ✓ Zwiększenie środków na przekwalifikowanie osób bezrobotnych. (7) ✓ Szkolenie pracowników UP (lub zatrudnianie specjalistów) w kierunku prowadzenia analiz lokalnego rynku pracy i stworzenie systemu wymiany informacji między poszczególnymi UP w danym regionie. (31) (20) ✓ Podjęcie skoordynowanych działań w skali regionalnej. Precyzyjne określenie zasad obejmowania poszczególnych kategorii bezrobotnych działaniami podnoszącymi kwalifikacje przy uwzględnieniu sytuacji na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. (16) ✓ Monitorowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy, a szczególnie zapotrzebowania na pracowników. Monitoring ten powinien być systematycznie uzupełniany o prognozy z obserwowanych trendów gospodarczych i demograficznych. Uwzględnić powinien informacje dotyczące: liczby i struktury demograficzno-zawodowej osób bezrobotnych; stopy bezrobocia; odsetka osób biernych zawodowo; społeczno-demograficznej charakterystyki grup osób wykluczonych społecznie; planów przedsiębiorców dotyczących poziomu zatrudnienia oraz aktualnych tendencji w gospodarce, mogących wpływać na decyzje inwestycyjne; liczby i struktury absolwentów szkół; strategii rozwoju regionalnego oraz samorządowych strategii rozwiązywania problemów społecznych; skali i zmian w procesach migracyjnych; tendencji rozwoju ekonomiczno-społecznego; prawnych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej. (16)
--	--

Bezrobotni do 25 roku życia	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Nieadekwatne do potrzeb rynku pracy kwalifikacje zdobyte przez młodych bezrobotnych wynikające z niedopasowania systemu kształcenia do rynku pracy. (17) ❖ Największą wadą UP w opinii młodych bezrobotnych są mało atrakcyjne oferty pracy. (2) ❖ Zdaniem osób do 25 roku życia ich głównym problemem w znalezieniu pracy jest brak doświadczenia. Pomimo posiadania odpowiednich kwalifikacji, bez potwierdzonego dokumentami wymaganego okresu przepracowanego czasu (przeważnie pracodawca wymaga min. roku doświadczenia) nie są atrakcyjni dla potencjalnego pracodawcy. (2) ❖ Bezrobocie wśród absolwentów rośnie szybciej niż wśród ogółu osób w wieku produkcyjnym. Absolwentom opuszczającym szkoły i uczelnie w latach słabnącego wzrostu gospodarczego coraz trudniej znaleźć pracę. (22) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Należy rozważyć objęcie młodych bezrobotnych obowiązkowym udziałem w programach aktywizujących, przynajmniej w tych regionach, gdzie stopa bezrobocia należy do najwyższych w kraju. Należy również rozważyć podjęcie działań, zmierzających do tego, by programami aktywizującymi objąć zawczasu absolwentów tych szkół, które kształcą w najmniej poszukiwanych kierunkach. (17) ✓ Konieczność włączenia do współpracy z PUP lokalnych pracodawców. (2) ✓ Dla osób młodych atrakcyjną formą pomocy oferowaną przez PUP są staże, dzięki którym mogą zdobyć potrzebne doświadczenie. Należy zwiększyć liczbę oferowanych staży i przedłużyć czas ich trwania. (2) ✓ Wspieranie wolontariatu jako etapu przygotowującego do podjęcia zatrudnienia poprzez organizowanie i dofinansowanie stanowisk pracy dla wolontariuszy oraz zapewnianie wsparcia szkoleniowego i/lub doradczego. (27) ✓ Polityka państwa nie powinna ograniczać się do regulacji systemu emerytalnego i podnoszenia wieku dezaktywacji, lecz również dążyć do ułatwiania wczesnego wejścia na rynek pracy osobom młodym. (22)
Bezrobotni powyżej 50 roku życia	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Brak uwzględnienia w statystykach grupy wiekowej 50+. Obecnie w wielu przypadkach w ogóle takich danych nie ma. Na przykład w statystykach GUS jest podział na grupy osób w wieku 25-54 lat, 55-64 lat i powyżej 65 roku życia. Bez danych w tym zakresie trudno dać rzetelną diagnozę sytuacji tej grupy wiekowej na rynku pracy, a co za tym idzie, ciężko jest zaplanować skuteczne i efektywne działania naprawcze. (50) ❖ Brak całościowego podejścia w kwestii aktywizacji osób powyżej 50 r. życia. Brak podejścia obejmującego jednocześnie programy rządowe, polityki zatrudnienia w firmach i świadomość społeczeństwa. (34) ❖ Słabość działań na rynku pracy na rzecz osób powyżej 50 r. życia, która nie wynika z ułomności prawa, ale przede wszystkim z braku świadomości społecznej dotyczącej wagi i znaczenia problemu niskiej aktywności zawodowej osób starszych. (50) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uwzględnienie w różnych statystykach publicznych grupy wiekowej osób powyżej 50 r. życia. Chodzi także o sprawozdawczość oraz statystyki prowadzone przez służby publiczne, tak aby można było pokazać, w jakim zakresie te osoby korzystają z usług różnego rodzaju instytucji publicznych. (50) ✓ Warto uwzględnić tę grupę wiekową w badaniach dotyczących organizacji pozarządowych, np. w tych, które realizuje Stowarzyszenie KLON/JAWOR, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów i form działań organizacji oraz zatrudnienia i wolontariatu. (50) ✓ Całościowe podejście i współpraca wszystkich interesariuszy, co przyniesie pozytywne efekty dla wszystkich. Podejście to obejmuje: <ol style="list-style-type: none"> 1. programy rządowe, regionalne i lokalne (tj.: zatrudnienie i programy społeczne, szkoleniowe, gospodarcze i zdrowotne), 2. indywidualną odpowiedzialność obywateli (tj.: zdrowy styl życia, oszczędzanie, pozytywne podejście, zorientowane na pracę, chęć rozwijania własnych umiejętności, poczucie własnej wartości), 3. procesy i planowanie w firmach (tj.: inicjatywy służące zatrzymaniu pracowników, wsparcie pracowników, polityki dotyczące zatrudnienia, w tym: zarządzanie wiekiem, rozwój kadr). (34) ✓ Szerokie działania promujące aktywność zawodową seniorów, skierowane do różnych odbiorców: do społeczeństwa, administracji publicznej, pracodawców, związków zawodowych, które na razie niezbyt aktywnie podejmuje w Polsce ten temat, a także do organizacji pozarządowych i do samych seniorów. (50) (27) (29) ✓ Promocja utrzymywania w zatrudnieniu osób 45+ powiązana z systemem wspierania tego procesu poprzez rozwój polityki zarządzania wiekiem w firmach, a także publiczne działania na rzecz poprawy/zmiany kwalifikacji i kompetencji osób w wieku 45+. (18)

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Osoby 50+ są wyraźnie dyskryminowane na rynku pracy. Jest to jedyna grupa, której defaworyzacja jest jawna, często zawarta już w ogłoszeniu o pracę lub pojawiająca się na samym początku procesu rekrutacji (już w czasie rozmowy przez telefon lub pierwszego spotkania z pracodawcą). (50) ❖ Wczesna dezaktywacja zawodowa osób po 50 r. życia wynikająca m.in. z konieczności wykonywania prac opiekuńczych. (24) ❖ Duża liczba szkoleń miękkich oferowanych przez PUP bezrobotnym powyżej 50 r. życia, nie przekładająca się na skuteczność. Bezrobotni i urzędnicy uważają, że skuteczniejsze w poszukiwaniu pracy są szkolenia twarde. (3) ❖ Mały zakres kształcenia ustawicznego dla osób powyżej 50 r. życia. (18) ❖ Podejście do zatrudnienia osób niepracujących zamykające się w dwóch słowach: wyszkolić (wyposażyc w kwalifikacje zawodowe) i zatrudnić (zgodnie z uzyskanymi kwalifikacjami) nie obejmuje dalszych losów osoby zaktywizowanej i nie obejmuje elementu utrzymania zatrudnienia przez tę osobę. (35) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Potrzebne jest nowoczesne „zarządzanie wiekiem”, do którego trzeba się przygotować – koncepcyjnie, poprzez dostarczanie wiedzy i edukację kadr menedżerskich. (22) ✓ Rząd powinien rozważyć racjonalne wykorzystanie posiadanych instrumentów finansowych i prawnych, tak aby służyły stymulowaniu zmian (np. wprowadzanie rozwiązań w zakresie zarządzania wiekiem). (50) ✓ Tworzenie zachęt dla pracodawców i pracowników do zatrudniania i pozostawania w zatrudnieniu oraz prowadzenie przez publiczne służby zatrudnienia aktywnej polityki prozatrudnieniowej wobec osób 50+. (36) ✓ Należy stworzyć zachęty dla pracodawców do zatrudniania osób 45/50+ poprzez obniżenie kosztów pracy (np. podatkowych) i powszechne wprowadzenie zarządzania wiekiem. (29) ✓ Rząd, wspólnie z partnerami społecznymi, powinien w większym stopniu nagłaśniać kwestie związane z dyskryminacją ze względu na wiek, podobnie jak w przypadku dyskryminacji ze względu na płeć. (50) (29) ✓ Rozwój usług, które odciążą osoby po 50 r. życia, zwłaszcza kobiety, z wykonywanych obecnie prac opiekuńczych. (24) ✓ Należałoby przed przygotowaniem planu szkoleń na przyszłe okresy, zweryfikować typy szkoleń z lokalnymi przedsiębiorcami, by szkolenia odpowiadały na ich potrzeby. Szkolenia powinny być dopasowane do rzeczywistych potrzeb beneficjentów, a nie zależeć jedynie od ich preferencji. Szkolenia powinny być ściśle dopasowane do lokalnego rynku pracy. (3) ✓ Należy przeprowadzić ewaluację dotychczas przeprowadzonych szkoleń pod kątem ich skuteczności. (3) ✓ Szczególne miejsce w aktywizacji zawodowej seniorów powinna mieć edukacja ustawiczna, stąd konieczność stworzenia ogólnopolskiego systemu takiej edukacji, skierowanej również do seniorów opartej na istniejącym potencjale organizacji pozarządowych i szkół publicznych. (50) (22) ✓ Wywołanie „boomu edukacyjnego” starszego pokolenia. (18) (29) ✓ Traktowanie „Modelu zatrudnienia wspomaganego osób po 45 r. życia - Wiek gorącego ziemniaka” wypracowanego w ramach projektu „Indywidualne ścieżki zatrudnienia” Elbląskiej Rady Konsultacyjnej Osób Niepełnosprawnych - jako dobrej praktyki, którą należy zastosować szerzej w skali całego kraju. Model ten zawiera element „wzmocnienia” i „utrzymania w zatrudnieniu” i brzmi: wyszkolić, zatrudnić, wzmocnić i utrzymać w zatrudnieniu⁵¹. (35)
---	--

⁵¹ Istotą modelu jest unikanie rutynowych i gotowych rozwiązań oraz dobór form i metod aktywizacyjnych adekwatnych do indywidualnych potrzeb klienta, jednocześnie użytecznych w środowisku pracowniczym. Rolą instytucji rynku pracy jest wsparcie klientów realnie zdolnych do zatrudnienia pod względem zdrowotnym i psychospołecznym. Stąd konieczność indywidualnych spotkań z lekarzem, psychologiem i doradcą zawodowym. Obszary te w toku realizacji modelu powinny podlegać treningowi i wzmocnieniu. W tym celu kluczową rolę odgrywa trener pracy. Trener pracy jest odpowiedzialny również za stały monitoring pracy klienta przez 6 miesięcy od momentu podjęcia zatrudnienia.

Bezrobotni długotrwanie

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Bezrobocie ogranicza poczucie odpowiedzialności, umiejętności współpracy, pozbawia oszczędnego i produktywnego korzystania z czasu. Osoby długotrwanie bezrobotne mają niższe poczucie własnej wartości, mogą być zniechęcone, mieć problemy z autoprezentacją. (25) ❖ Mała liczba spółdzielni socjalnych i inicjatyw reintegrujących społecznie osoby długotrwanie bezrobotne. (20) ❖ Brak podejścia o charakterze jobcoachingu w pracy z osobami długotrwanie bezrobotnymi, czyli podejścia nastawionego na mocne strony osób bezrobotnych. (20) ❖ Wysoki odsetek osób długotrwanie bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych. (36) ❖ Podejście do zatrudnienia osób niepracujących zamykające się w dwóch słowach: wyszkolić i zatrudnić nie obejmuje dalszych losów osoby zaktywizowanej i nie obejmuje elementu utrzymania zatrudnienia przez tę osobę. (35) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Zaleca się obligatoryjne szkolenia motywujące, psychologiczne, podnoszące samoocenę w celu zbudowania postawy aktywnej zawodowo. Jest to odpowiedź na mechanizmy niezaradności społecznej, rodzące się w osobie długotrwanie bezrobotnej. (25) ✓ Stworzenie warunków do ściślejszej współpracy UP z partnerami społecznymi, szczególnie w przypadkach trudnych, np. w przypadku osób długotrwanie bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Współpraca powinna być ścisła przede wszystkim w przypadku tworzenia tzw. firm socjalnych (spółdzielni socjalnych), które w Polsce nadal nie są aż tak popularne, jak w niektórych krajach UE. (20) ✓ Należy rozważyć możliwość stosowania metod pracy opartych na jobcoachingu, szczególnie z osobami długotrwanie bezrobotnymi. Jobcoaching polega „na wydobywaniu mocnych stron ludzi, pomaganiu im w osiągnięciu celu, a także ułatwieniu im bardziej efektywnego funkcjonowania w zespole. Jobcoaching koncentruje się na rozwiązywaniu problemów (a nie poszukiwaniu przyczyn), promując rozwój nowych strategii myślenia i działania”. Należy stosować schemat postępowania oparty na tej metodzie. (20) ✓ Rozwój współpracy publicznych służb zatrudnienia z OPS oraz CIS i KIS. (36) ✓ Realizacja programów łączących różne usługi i instrumenty aktywizacji (Indywidualne Plany Działań, zajęcia aktywizujące, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, programy podnoszenia kwalifikacji w miejscu pracy, szkolenia ogólne i zawodowe, wsparcie finansowe). (36) ✓ Tworzenie zachęt dla pracodawców do zatrudniania osób długotrwanie bezrobotnych. (36) ✓ Traktowanie modelu „Wiek gorącego ziemniaka” wypracowanego w ramach projektu „Indywidualne ścieżki zatrudnienia” Elbląskiej Rady Konsultacyjnej Osób Niepełnosprawnych - jako dobrej praktyki, którą należy zastosować szerzej w skali całego kraju (opis modelu jw.). (35)
--	--

Bibliografia

- 1) *Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski, IV kwartał 2012*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013
- 2) *Analiza potrzeb osób bezrobotnych do 25 roku życia*, Raport przygotowany w ramach projektu „Model współpracy instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej narzędziem efektywnej aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych” realizowanego przez Ruch Społeczno-Samorządowy „Nasza Metropolia” i Stowarzyszenie „Nasza Inicjatywa”, Warszawa 2011
- 3) *Analiza potrzeb osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia*, Raport przygotowany w ramach projektu „Model współpracy instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej narzędziem efektywnej aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych” realizowanego przez Ruch Społeczno-Samorządowy „Nasza Metropolia” i Stowarzyszenie „Nasza Inicjatywa”, Warszawa 2011
- 4) *Analiza potrzeb osób długotrwale bezrobotnych*, Raport przygotowany w ramach projektu „Model współpracy instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej narzędziem efektywnej aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych” realizowanego przez Ruch Społeczno-Samorządowy „Nasza Metropolia” i Stowarzyszenie „Nasza Inicjatywa”, Warszawa 2011
- 5) Antosz P., Kasperek K., Magierowski M., *Rynek pracy w województwie małopolskim w świetle danych z badań Bilans Kapitału Ludzkiego 2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Kraków 2013
- 6) Arendt Ł., Kukulak-Dolata I., *Działania instytucji rynku pracy na rzecz łagodzenia skutków bezrobocia*, (w:) *Bezrobocie i bezrobotni – pomoc społeczna – urzędy pracy. Raport wstępny*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011
- 7) *Badanie Ankiety Rynku Pracy. RAPORT 2011*, Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, 2011
- 8) *Badanie Ankiety Rynku Pracy. RAPORT 2012*, Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, 2012
- 9) Balon K., Czuba I., *Współpraca pomiędzy sektorem publicznym a sektorem pozarządowym w ramach świadczenia usług społecznych w Niemczech*, (w:) *Bezrobocie i bezrobotni – pomoc społeczna – urzędy pracy. Raport wstępny*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011
- 10) *Bezrobocie i bezrobotni – pomoc społeczna – urzędy pracy. Raport wstępny*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011
- 11) *Bezrobocie rejestrowane, I-IV kwartał 2012*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013
- 12) *Bezrobocie w Polsce w 2012 roku. Raport tabelaryczny*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013
- 13) *Bezrobotni pozostający bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się oraz długotrwale bezrobotni w 2011 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012
- 14) *Biuletyn WUP, I-IV kwartał 2011, I-IV kwartał 2012 i II kwartał 2013*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie
- 15) Błaszczuk B., *Czynniki wpływające na efektywność usług i instrumentów służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, (w:) Błędowski P., Błaszczuk B., Fedorczyk M., Kliszko C., Kubicki P., *Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007
- 16) Błędowski P., Błaszczuk B., Fedorczyk M., Kliszko C., Kubicki P., *Kierunki modyfikacji rozwiązań prawno organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007
- 17) Błędowski P., *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych - rekomendacje na podstawie doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej* (w:) Błędowski P., Błaszczuk B., Fedorczyk M., Kliszko C., Kubicki P., *Kierunki modyfikacji...*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007
- 18) Boni M., *Generacja 50+: problemy, wyzwania, szanse*, (w:) *Rynek pracy a osoby bezrobotne. Bariery i szanse*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2007
- 19) *Doradztwo edukacyjno-zawodowe w Małopolsce. Diagnoza stanu i perspektyw*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2012
- 20) Fedorczyk M., Kliszko C., *Czynniki wpływające na efektywność szkoleń dla bezrobotnych*, (w:) Błędowski P., Błaszczuk B., Fedorczyk M., Kliszko C., Kubicki P., *Kierunki modyfikacji...*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007
- 21) *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009
- 22) Górniak J. (red.), *Młodość czy doświadczenie? Kapitał ludzki w Polsce. Raport podsumowujący III edycję BKL z 2012 roku*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013
- 23) Hryniewicka A., *Bezrobotni jako klienci pomocy społecznej*, (w:) *Bezrobocie i bezrobotni...*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011
- 24) *Integracja elastycznych 50+*, pod redakcją Małgorzaty Dobrowolskiej, Pro-Inwest s. c., Katowice 2010
- 25) Karasińska A., Kubisiak A., *Badanie opinii pracodawców i osób bezrobotnych o stażach, przygotowaniu zawodowym, pracach interwencyjnych i robotach publicznych. Streszczenie i rekomendacje*, Urząd Pracy m.st. Warszawa, Warszawa 2008

-
- 26) Komunikat Komisji Europejskiej *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 03.03.2010
 - 27) *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012-2014* (KPDZ/2012-2014), Załącznik do uchwały nr 138/2012 Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2012 r., Warszawa 2012
 - 28) *Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Raport pod redakcją dr. hab. Ryszarda Szarfenberga, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011
 - 29) Kryńska E., Krzyszkowski J., Urbaniak B., Wiktorowicz J.(red.), *Diagnoza obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn 50+ na rynku pracy w Polsce. Raport końcowy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013
 - 30) Kubicki P., *Staże i przygotowanie zawodowe w ocenie pracowników PUP, osób korzystających z usług i instrumentów, instytucji szkoleniowych i pracodawców*, (w:) Błędowski P., Błaszczuk B., Fedorczyk M., Kliszko C., Kubicki P., *Kierunki modyfikacji...*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007
 - 31) Kubicki P., *System informatyczny PULS oraz dane gromadzone w ramach statystyki publicznej jako źródło danych do mierzenia efektywności usług i instrumentów rynku pracy*, (w:) Błędowski P., Błaszczuk B., Fedorczyk M., Kliszko C., Kubicki P., *Kierunki modyfikacji...*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007
 - 32) *Kwartalna informacja o rynku pracy, I-IV kwartał 2011 i I-IV kwartał 2012*, Główny Urząd Statystyczny
 - 33) *Małopolskie powiaty. Rynek pracy i edukacja w 2012 r.*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2013
 - 34) Martynuska A., *50+ na małopolskim rynku pracy. Skala, podejmowane działania, efekty*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 20-21.10.2011 r. – prezentacja przygotowana na warsztaty o sytuacji starszych pracowników z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej
 - 35) *Model zatrudnienia wspomagane osoby po 45 roku życia - wiek gorącego ziemniaka*, Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych ERKON, Elbląg 2011
 - 36) *Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013. Krajowa strategia zatrudnienia na lata 2007 – 2013* Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r. Dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy
 - 37) *Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego w roku 2011*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2012
 - 38) *Ocena zasobów pomocy społecznej województwa małopolskiego za rok 2012*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie „Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej – Etap I”, Kraków 2013
 - 39) *Osoby powyżej 50 roku życia na rynku pracy w 2012 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013
 - 40) *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007
 - 41) Rokicki B., *Bezrobocie i bezrobotni*, (w:) *Bezrobocie i bezrobotni...*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011
 - 42) *Rynek pracy w Małopolsce 2011. Usługi rynku pracy realizowane przez publiczne służby zatrudnienia w Małopolsce. Raport za rok 2011*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2012
 - 43) *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Edukacja dzieci i młodzieży*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2013
 - 44) *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Kapitał ludzki dla rozwoju*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2013
 - 45) *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Kształcenie dorosłych*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2013
 - 46) *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Ocena sytuacji na rynku pracy województwa małopolskiego w roku 2012*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2013
 - 47) *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Usługi rynku pracy realizowane przez publiczne służby zatrudnienia w Małopolsce*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2013
 - 48) *Rynek pracy w Małopolsce 2012. Zatrudnienie w Małopolsce*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2013
 - 49) *Rynek pracy w powiecie szczywieńskim. Badanie aktywności osób bezrobotnych*, Raport z przeprowadzonych badań wykonanych na zlecenie Powiatowego Urzędu Pracy w Szczytnie, TNS OBOP, Warszawa 2010
 - 50) Schimanek T., *Sytuacja osób powyżej 50-tego roku życia na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi rynku pracy skierowane do tych osób*, FISE, Warszawa 2006
 - 51) *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007 – 2013*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005
 - 52) *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2012 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013
 - 53) *Sytuacja społeczno-zawodowa bezrobotnych w powiatach województwa zachodniopomorskiego w 2009 roku. Raport pobadawczy*, Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, Szczecin 2009
 - 54) *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, Dz. U. z 2013 r. Nr 0 poz. 674
 - 55) *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych*, Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 ze zm.
 - 56) *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym*. Dz. U. z 2011 r. Nr 43 poz. 225

- 57) *Wrażliwy nie znaczy niemożliwy. Czyli jak skutecznie realizować projekty aktywizujące osoby niepełnosprawne, powyżej 50. roku życia, mieszkańców terenów wiejskich, osoby bezdomne i uzależnione oraz z wykształceniem niepełnym średnim i niższym*, Publikacja opracowana przez Centrum Doradztwa Strategicznego s. c. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków 2011
- 58) *Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012
- 59) *Zawodowy start. Raport z badania losów absolwentów szkół zawodowych 2012*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków 2013
- 60) Zieliński T., *Stan prawny i sytuacja bezrobotnych w Polsce, (w:) Bezrobocie i bezrobotni...*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS, Warszawa 2011

Spis tabel

Tabela 1.	Podstawowe informacje o rynku pracy w Małopolsce na tle kraju według stanu na koniec 2012 roku	18
Tabela 2.	Udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych według województw, stan na koniec 2012 roku	26
Tabela 3.	Udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych, według powiatów, stan na koniec 2012 roku	29
Tabela 4.	Usługi pośrednictwa pracy realizowane przez publiczne służby zatrudnienia w Małopolsce w latach 2004-2012	50
Tabela 5.	Liczba bezrobotnych przypadających na jednego pośrednika pracy oraz liczba uczestników aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia w Małopolsce w 2012 roku według powiatów	55
Tabela 6.	Usługi poradnictwa zawodowego, informacji zawodowej oraz zajęć aktywizacyjnych w Małopolsce w 2012 roku	58
Tabela 7.	Klienci agencji zatrudnienia w Małopolsce w latach 2009-2012	62
Tabela 8.	Liczba osób, które podjęły pracę za pośrednictwem małopolskich agencji zatrudnienia w 2012 roku, według rodzajów zatrudnienia i krajów podjęcia pracy	63

Spis wykresów

Wykres 1.	Stopa bezrobocia rejestrowanego i według BAEL w Polsce w latach 2008-2012, dane średnioroczne	15
Wykres 2.	Stopa bezrobocia rejestrowanego oraz w BAEL w 2012 roku według województw, dane średnioroczne	16
Wykres 3.	Wskaźniki rynku pracy dla Małopolski na tle kraju w 2012 roku, stan z końca roku	17
Wykres 4.	Struktura ludności w wieku 15 lat i więcej wg statusu na rynku pracy w Polsce i Małopolsce w 2012 roku, stan z końca roku	17
Wykres 5.	Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce i Małopolsce w latach 2004-2012, stan z końca roku	19
Wykres 6.	Bezrobocie rejestrowane w Małopolsce w latach 2004-2012, stan z końca roku	20
Wykres 7.	Bezrobotni zarejestrowani w Małopolsce w 2012 roku według wieku, dane średnioroczne	22
Wykres 8.	Bezrobotni zarejestrowani w Małopolsce w 2012 roku według wykształcenia, dane średnioroczne	23
Wykres 9.	Bezrobotni zarejestrowani w Małopolsce w 2012 roku według czasu pozostawania bez pracy, dane średnioroczne	24
Wykres 10.	Bezrobotni zarejestrowani w Małopolsce w 2012 roku według posiadanego stażu pracy, dane średnioroczne	24

Wykres 11.	Liczba osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Małopolsce w 2012 roku, dane średnioroczne	27
Wykres 12.	Udział mężczyzn i kobiet w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych mężczyzn i kobiet w Małopolsce, stan na koniec 2012 roku	28
Wykres 13.	Udział bezrobotnych pozostających bez pracy od 12 miesięcy lub dłużej w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce i Małopolsce w latach 2003-2012, stan na koniec roku	31
Wykres 14.	Udział osób długotwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce i Małopolsce w latach 2005-2012, stan na koniec roku	32
Wykres 15.	Liczba osób długotwale bezrobotnych i wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce w latach 2011-2013, stan na koniec czerwca i grudnia	34
Wykres 16.	Struktura osób długotwale bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce w 2012 roku według wybranych cech, stan na koniec roku	36
Wykres 17.	Udział osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce i Małopolsce w latach 2005-2012, stan na koniec roku	38
Wykres 18.	Liczba osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia i wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce w latach 2011-2013, stan na koniec czerwca i grudnia	40
Wykres 19.	Struktura osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia zarejestrowanych w Polsce w 2012 roku według wybranych cech, stan na koniec roku	42
Wykres 20.	Udział osób do 25 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce i Małopolsce w latach 2001-2012, stan na koniec roku	44
Wykres 21.	Liczba osób bezrobotnych do 25 roku życia i wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w Małopolsce w latach 2011-2013, stan na koniec czerwca i grudnia	46
Wykres 22.	Struktura osób bezrobotnych do 25 roku życia zarejestrowanych w Polsce w 2012 roku według wybranych cech, stan na koniec roku	48
Wykres 23.	Struktura ofert pozyskanych przez małopolskie urzędy pracy w latach 2004-2012	51
Wykres 24.	Struktura bezrobotnych aktywizowanych przez PUP w Polsce i Małopolsce w 2012 roku według form wsparcia	56
Wykres 25.	Udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu (aktywizowanych) w Małopolsce w 2012 roku	57
Wykres 26.	Liczba zarejestrowanych małopolskich instytucji szkoleniowych i agencji zatrudnienia w 2012 roku	60
Wykres 27.	Obszary tematyczne najczęściej oferowane przez firmy i instytucje szkoleniowe w Małopolsce w 2012 roku	61

Spis map

Mapa 1.	Stopa bezrobocia w powiatach Małopolski w 2012 roku, dane średnioroczne	21
Mapa 2.	Liczba osób długotwale bezrobotnych i ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w 2012 roku według województw, dane średnioroczne	33
Mapa 3.	Udział osób długotwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy w 2012 roku według powiatów, stan na koniec roku	35
Mapa 4.	Liczba osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia oraz ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w 2012 roku według województw, dane średnioroczne	39
Mapa 5.	Udział osób powyżej 50 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy w 2012 roku według powiatów, stan na koniec roku	41
Mapa 6.	Liczba bezrobotnych w wieku do 25 roku życia oraz ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w 2012 roku według województw, dane średnioroczne	45

Mapa 7.	Udział osób w wieku do 25 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy w 2012 roku według powiatów, stan na koniec roku	47
Mapa 8.	Stopa bezrobocia oraz liczba osób bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy w 2012 roku według województw, dane średnioroczne	51
Mapa 9.	Podjęcia pracy przez bezrobotnych za pośrednictwem PUP w Małopolsce w 2012 roku, według powiatów	52
Mapa 10.	Osoby w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia oraz ich udział w ogólnej liczbie klientów pomocy społecznej w Małopolsce w 2012 roku, według powiatów	65
Mapa 11.	Liczba klubów i centrów integracji społecznej oraz spółdzielni socjalnych w Małopolsce w 2013 roku, według powiatów	67

CZĘŚĆ II
RAPORT Z BADAŃ EMPIRYCZNYCH

1 Wyniki badania

1.1 Problemy i potrzeby osób bezrobotnych

Eksperti biorący udział w badaniu nie mieli trudności ze wskazaniem problemów związanych z integracją społeczną i zawodową osób bezrobotnych. Problemy te można pogrupować na dwa obszary:

- **problemy związane z sytuacją w otoczeniu osób bezrobotnych,**
- **problemy związane z indywidualnymi cechami osób bezrobotnych.**

Dodatkowo poważnym ograniczeniem dla integracji społecznej i zawodowej jest sposób funkcjonowania systemu wspierania osób bezrobotnych. Kwestie pojawiających się dysfunkcji systemu omawiamy w następnym rozdziale, poświęconym ocenie dotychczasowego wsparcia.

Wyniki badania jasno pokazują, że identyfikowane problemy wzajemnie się pokrywają i wzmacniają, tj. jednostka może doświadczać sprzężenia wielu problemów jednocześnie. Dlatego też, myśląc o tym, jak wspierać osoby bezrobotne, konieczne jest myślenie na każdym z tych poziomów: problemów osób bezrobotnych i problemów w ich otoczeniu. Należy jednak podkreślić, że kluczowe znaczenie ma poprawa jakości funkcjonowania systemu wsparcia tych osób. Nie chodzi tu o nowe formy wsparcia, ale o lepsze ich wykorzystanie i koordynowanie.

Otoczenie osób bezrobotnych

Problemy związane z otoczeniem osób bezrobotnych wiążą się z takimi kwestiami jak:

- **specyfika lokalnego rynku pracy,**
- **sytuacja rodzinna osób bezrobotnych.**

Problemy związane z rynkiem pracy to przede wszystkim **brak ofert pracy**. Przy czym sytuacja ta jest zróżnicowana terytorialnie. Uczestnicy badania wskazywali np. różnicę między małymi miejscowościami, a dużymi miastami.

U nas jest mały rynek pracy i jest ciężko. Może inaczej jest w dużych miastach.

Zdaniem uczestników badania w niektórych rejonach województwa małopolskiego nie ma problemu braku ofert pracy. Dotyczy to przykładowo obszarów o wysokich walorach turystycznych, takich jak Podhale.

Jak ktoś jest długotrwale bezrobotny, to ja nie wierzę w to, żeby w tych sezonach ścisłych, czyli grudzień do marzec, nie mógł znaleźć roboty na wyciągu albo agroturystyka...

Niektórzy eksperci biorący udział w badaniu zaznaczali bardzo mocno, że prowadzone działania na rzecz osób bezrobotnych nie mają uzasadnienia bez oddziaływania na tworzenie nowych miejsc pracy. Wskazują, że lokalnie często nie ma ofert pracy, a więc nawet przy zintensyfikowanych działaniach edukacyjnych i pomocowych, efekty wsparcia dla osób bezrobotnych są małe.

Popatrzmy na środek, na oferty pracy. Gdzie jest ta praca? Przeszkolmy kogoś na pięć fachów i gdzie dla niego będzie praca? Gdzie jest ta praca? Mówi się o aktywizacji, o szkoleniach, o doradztwie, o pomocy, ale nie mówimy o jednej zasadniczej rzeczy - gdzie ta praca jest i ile jest tej pracy.

Z wypowiedzi można wnioskować, że sytuacja na małopolskim rynku pracy jest w dużej mierze zróżnicowana lokalnie. Projekty wsparcia, które nie biorą pod uwagę specyfiki gospodarczej i społecznej danego obszaru często nie odpowiadają lokalnym potrzebom, zarówno pracodawców, jak i rynku. Osoby otrzymują szkolenia i doradztwo, które nie jest wystarczające do uzyskania ponownego zatrudnienia lub otwarcia działalności gospodarczej. W efekcie wsparcie nie ma przełożenia praktycznego, czyli nie przynosi efektu w postaci zatrudnienia.

Badani eksperci określali, że instytucje rynku pracy mają niewielkie możliwości oddziaływania na popytową stronę rynku pracy, czyli tworzenie nowych miejsc pracy. Możliwe jest to poprzez niektóre instrumenty rynku pracy¹ lub wspieranie przedsiębiorczości i rozwoju ekonomii społecznej. Jednak w opinii ekspertów skala tych działań jest ograniczona z uwagi na brak wystarczających środków finansowych.

Najefektywniejszą na dzień dzisiejszy formą wsparcia są dotacje [na rozpoczęcie działalności gospodarczej] i doposażenia [stanowiska pracy], bo one gwarantują pracę (...) stworzyliśmy 300 miejsc pracy, to ile po pięciu latach, czy po trzech jeszcze tych miejsc pracy istnieje? Nie wiemy. Czy wydawać te miliony na te środki? Nie wiemy. Czy spółdzielnie socjalne? Ile po dwóch, trzech latach tak naprawdę sprawnie funkcjonuje?

Warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, że niektóre działania finansowane ze środków Funduszu Pracy lub Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) mogą oddziaływać na podaźową stronę rynku pracy poprzez dopasowanie kompetencji osób bezrobotnych do potrzeb rynku pracy. Aby wykonywać to zadanie, konieczna jest wysokiej jakości informacja o potrzebach lokalnego rynku pracy czy też konkretnych pracodawców. Informacje takie udostępniane są przez publiczne służby zatrudnienia szczebla wojewódzkiego. Przykładem może tu być *Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych*² oraz *Barometr zawodów*³. Okazuje się jednak, że jakość dostępnych informacji nie zawsze spełnia oczekiwania użytkowników, co obrazują dwie przeciwstawne opinie ekspertów biorących udział w badaniu:

WUP robi w województwie coś takiego jak „barometr zawodowy” - zawody deficytowe, nadprodukcyjne. Po prostu jest ten barometr i dla każdego powiatu każdego roku jest on osobny. Ja w oparciu o ten barometr robię odpowiednie szkolenia, oczywiście kontaktuję się z urzędem pracy.

Ja korzystam z danych obserwatorium [Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji], ale one na moje potrzeby są nieaktualne, niemiarodajne.

Z powyższych wypowiedzi wynika jednak, że uczestnicy badania nie do końca orientują się w dostępnych badaniach dotyczących zapotrzebowania rynku pracy. Nie do końca rozróżniają wymienione badania, a co za tym idzie możliwe, że nie w pełni świadomie i adekwatnie korzystają z ich wyników.

W trakcie badania pojawiły się też kwestie najbliższego otoczenia osób bezrobotnych, w tym szczególnie wpływ **sytuacji rodzinnej**. Podstawowym wątkiem utrudniającym sytuację na rynku pracy wymienioną przez ekspertów były zobowiązania wobec rodziny i osób zależnych. Wskazywano na **pełnienie**, głównie przez kobiety, **funkcji opiekuńczych**, zarówno wobec dzieci jak i osób starszych, co stanowi ważną barierę w aktywizacji zawodowej.

¹ M.in. dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, refundacja kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego.

² *Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych* to narzędzie analizy rynku pracy. Wynikiem jego zastosowania jest raport pt. *Ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych* umieszczany co pół roku na stronie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie (WUP). Opracowanie zawiera zestawienie informacji o popycie i podaży na rynku pracy w ujęciu zawodów i specjalności. Sporządzane jest w oparciu o informacje zawarte w rejestrach powiatowych urzędów pracy z województwa. Daje ono wgląd w informacje o bezrobotnych oraz o ofertach pracy (informacje dostępne na stronie: <http://wup-krakow.pl/malopolski-rynek-pracy/badania-i-analazy/zawody-deficytowe-i-nadwyzkowe>, dostęp: 08.02.2013).

³ *Barometr zawodów* jest cyklicznym badaniem jakościowym prowadzonym przez Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji (MORPiE). Badanie jest jednoroczną prognozą tworzoną przez ekspertów do spraw rynku pracy. Powstaje osobno dla każdego powiatu oraz dla całej Małopolski. Efektem są zestawienia zawodów poklasyfikowanych w trzy grupy - *zawodów deficytowych*, w których nie powinno być trudności ze znalezieniem pracy, gdyż zapotrzebowanie pracodawców będzie duże, a podaź pracowników o odpowiednich kwalifikacjach niewielka; *zawodów zrównoważonych*, w których liczba ofert pracy będzie zbliżona do liczby osób zdolnych do podjęcia zatrudnienia w danym zawodzie (podaź i popyt zrównoważą się) oraz *zawodów nadwyżkowych*, w których znalezienie pracy może być trudniejsze ze względu na niskie zapotrzebowanie oraz wielu kandydatów spełniających wymagania pracodawców. *Barometr* uwzględnia informacje wykraczające poza statystyki powiatowych urzędów pracy, m.in.: kwalifikacje pracowników i rzeczywiste przygotowanie do pracy w zawodzie, posiadane certyfikaty, odpowiednie doświadczenie zawodowe, oferty zgłaszane wielokrotnie, dużą rotację pracowników i jej przyczyny, itp. (informacje dostępne na stronie: <http://www.obserwatorium.malopolska.pl/pl/badania-i-analazy/badania-cykliczne/barometr-zawodow.html>, dostęp: 08.02.2013).

Tu się pojawia jeszcze problem osoby zależnej. One [osoby bezrobotne], bardzo często, zajmują się np. rodzicami swoimi. Jedni z wyrachowania, bo żyją z emerytur i świadczenia, a inni rzeczywiście mają ten problem, bo by chcieli iść do pracy, ale nie mają co z tymi rodzicami zrobić. Były już takie przymiarki... projekty, definiowanie problemu, że jest taki problem osoby zależnej, ale to się zamknęło na etapie zdefiniowania problemu.

Kobieta siedziała z dziećmi przez 20 lat i ona kompletnie nie wie, co ma ze sobą zrobić mając te 50 lat.

Jeden z ekspertów mówił również, że z jednej strony, bezrobotne kobiety posiadające dzieci mają ograniczoną możliwość podjęcia zatrudnienia. Współczesny rynek pracy wymaga od pracowników elastyczności, na przykład pracy zmianowej lub w niestandardowych godzinach. Takiego zatrudnienia nie może podjąć kobieta korzystająca z publicznych instytucji opieki nad dzieckiem. Korzystanie z prywatnej opieki okazuje się zbyt kosztowne i w końcowej kalkulacji znacznie zmniejszyłoby realny przychód z pracy, jednocześnie osłabiając motywację do podejmowania zatrudnienia. Taka osoba może pozostawać przy świadczeniach pomocy społecznej, gdyż aktywność zawodowa wiąże się dla niej ze zbyt dużym obciążeniem oraz zbyt małymi korzyściami. W związku z tym często kobiety te przybierają postawę zorientowaną na bierność zawodową i korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej.

Z drugiej strony, te kobiety po wielu latach na nowo poszukują miejsca na rynku pracy z poczuciem rezygnacji czy też braku sprawczości. Dotychczas ich źródłem utrzymania był wyłącznie dochód rodziny, a nie ich własny, przez co nie mają poczucia niezależności. Aktywizacja jest tu na tyle trudna, że wycofały się one z sieci społecznych - mają deficyt kompetencji zarówno zawodowych, jak i społecznych. Ekspert podkreślał, że te kobiety nie potrafią sprecyzować swoich potrzeb i celów. Dlatego tak ważna jest rola doradcy i diagnoza indywidualna.

Często jest tak, że te kobiety rozchodzą się ze swoimi mężami w wieku dojrzałym i zostają kompletnie same. Nie mają podstawowej wiedzy, jak poruszać się po rynku pracy, nie mają doświadczenia, nie mają kwalifikacji, na które jest aktualnie zapotrzebowanie na rynku pracy, ale przede wszystkim bardzo zaniżone poczucie wartości. Brak sprecyzowania swoich celów i nie mają umiejętności określania swoich potrzeb, związanych z rozwojem zawodowym, ale i potrzebami osobistymi.

Według respondenta, problem powrotu kobiet na rynek pracy może nasilić się w najbliższych latach z uwagi na przemiany społeczne, przede wszystkim zwiększającą się liczbę rozwodów, którą on obserwuje w swojej pracy.

Mała dostępność instytucjonalnych form wsparcia dla osób bezrobotnych opiekujących się osobami zależnymi powoduje długotrwałą dezaktywizację, po której powrót na rynek pracy okazuje się trudny. Pełna ocena tego aspektu wymagałaby zbadania tej kwestii z punktu widzenia samych osób bezrobotnych. Wydaje się jednak, że w wielu przypadkach mogą zachodzić bardziej złożone mechanizmy psychologicznej racjonalizacji zachowań przez osoby bezrobotne. W takiej sytuacji trudno jednoznacznie stwierdzić, czy konieczność wypełniania zadań opiekuńczych jest przyczyną, czy raczej uzasadnieniem dla kontynuacji dotychczasowego stylu życia (bez pracy i z niechęcią do jej poszukiwania). Niektóre wypowiedzi rozmówców mogły wskazywać, że przynajmniej w części przypadków może występować ten drugi mechanizm.

Doradca zawodowy pracuje z tą kobietą i ona mówi, że ma małe dzieci i nie może podjąć pracy. W trakcie rozmowy wychodzi, że te dzieci mają 15 czy 17 lat. Nie pracowała tyle lat, bo zawsze była potrzebna i teraz ma już 40 lat i... lęk do wyjścia z domu.

Oddzielnym wątkiem związanym z kwestią rodzinną jest dziedziczenie wzorców kulturowych, tzw. *wyuczonej bezradności*, związanej przede wszystkim z uzależnieniem od pomocy społecznej. Jak to przedstawiają eksperci biorący udział w badaniu:

Dziadek brał dodatek, ojciec brał, syn bierze i wnuk bierze. I nie chce się brać do żadnej pracy.

Pojawiają się osoby młode, które żyją w przekonaniu, że „jeśli moi rodzice byli bez pracy i jakoś udało

im się tyle lat przetrwać, to ja też nie będę pracować, bo jakoś uda mi się wyciągnąć tą pomoc od państwa". I drugie, jeśli chodzi o ten model rodziny, to jest pewna część kobiet, która myśli, że najgorszą rzeczą dla niej i dla jej rodziny byłoby wyrwać się z domu i po prostu podjąć pracę, byłoby to najgorszą rzeczą, jaka by im się mogła przytrafić.

Uczestnicy badania wskazywali, że wzorce tych zachowań, wyniesione z domów, są bardzo silnie zinternalizowane i tym osobom często trudno przełamać utrwalony model myślenia. Te osoby nie postrzegają aktywności zawodowej jako ważnego elementu życia, gdyż żyją one w środowisku, w którym praca nie jest istotną wartością. Jeden z uczestników badania wskazywał konkretne przykłady takich zachowań, mówiąc o córce 50-letniej kobiety, klientki ośrodka pomocy społecznej (OPS):

Ona [córka klientki] do mnie przychodzi i mówi, żeby dać mamie 50 zł więcej zasiłku, bo ona będzie musiała sobie dowód wyrobić. U nas jest dużo możliwości zarobienia, więc „idź i sobie zarób”.

Dla 18-letniej córki w sytuacji, kiedy potrzebuje dodatkowych pieniędzy, pierwszym naturalnym odruchem jest zwrócenie się do pomocy społecznej. Dopiero reakcja pracownika socjalnego może taką osobę zachęcić do poszukiwania pracy.

Sytuacja rodzinna może działać również stygmatyzująco – także w oczach przedstawicieli instytucji, które zajmują się wspieraniem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu bezrobocia. Wydaje się, że dla niektórych pracowników, sam fakt pochodzenia z rodziny z problemami, w której występują patologie społeczne, determinuje sposób postrzegania osoby objętej wsparciem. Takie „szufladkowanie” i „etykietowanie” utrudnia pozytywne spojrzenie na potencjał wspieranej osoby. Przykładem takiego spojrzenia jest poniższa wypowiedź:

My też niektórym osobom nie pomożemy, bo one za długo żyły w takim środowisku i nie wyjdą z tego. Jak ona w wieku 18 lat pojechała na wycieczkę i coś takiego wykombinowała, że ją [policja] kryminalna z Krakowa szuka. My możemy z nimi pracować. Wysłać na kurs, dać im narzędzia, ale to zależy, jaka jest osoba, jaka jest [jej] psychika. Jaki jest stopień patologii.

W cytowanej wypowiedzi uderza negatywne nastawienie do młodej osoby. Trudne środowisko, problemy z prawem, problemy wychowawcze – często współwystępujące u wspieranych osób odbierane są jako potwierdzenie sformułowanej wcześniej diagnozy. Niestety powoduje to, że instytucje – szczególnie te publiczne – raczej wycofują się z pomagania takim osobom, a nie starają się zrozumieć, na czym polega ich problem i w jaki sposób można im pomóc. Jeden z uczestników badania zajmujący się usamodzielnianiem wychowanki placówki opiekuńczo-wychowawczej, przywołuje przykład swojej podopiecznej, której udało się pomóc:

Miałem dziewczynę głęboko zdemoralizowaną, której odmówiono nawet mieszkania chronionego. Obecnie studiuje, jest abstynentką, kupiła sobie auto.

Powyższa wypowiedź sugeruje, że „demoralizacja” dziewczyny spowodowała mniejsze wsparcie, niż potencjalnie mogłaby otrzymać w ustawowo przewidzianym procesie usamodzielniania⁴. Jeden z uczestników badania dostrzega dość ograniczone zaangażowanie pracowników pomocy społecznej w pracę z trudnym klientem, co powoduje, że pracownik często nie poznaje kompleksowo sytuacji danej osoby i jej rodziny, przez co nie może zastosować bardziej zaawansowanych instrumentów wsparcia. Dobrze obrazuje to poniższa wypowiedź:

Zakładałem spółdzielnię [socjalną] osób po CIS-ie [osób, które zakończyły uczestnictwo w centrum integracji społecznej] i jeden z panów jest bezdomny od pięciu lat mieszka w XXX [nazwa miejscowości]. Jest to „ciężki” klient, ciężko mieszkał w namiocie. (...) [Żeby zostać członkiem spółdzielni] ma wykazać,

⁴ Zgodnie z Art. 140 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 135, ze zm.), osobie usamodzielnianej przyznaje się pomoc na: kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie, a także udziela się pomocy w uzyskaniu: odpowiednich warunków mieszkaniowych i zatrudnienia.

że jest z gminy XXX i do piątku ma przynieść zaświadczenie z OPS. A OPS mu powiedział, że niestety nie mogą mu pomóc, bo pracownik socjalny w tym tygodniu nie będzie w stanie przyjść na wywiad [środowiskowy]. I ja dzwonię do socjalnego i pytam, czy on sobie zdaje sprawę, że te pięć osób [zakładających spółdzielnię socjalną] trafia z powrotem na bezrobocie zamiast budować firmę...

Problemy związane z indywidualnymi cechami osób bezrobotnych

Problemy związane z indywidualnymi cechami osób bezrobotnych wiążą się z takimi kwestiami jak:

- brak umiejętności oraz brak lub nieadekwatne kwalifikacje zawodowe,
- sfera psychologiczna.

W tym przypadku eksperci uczestniczący w badaniu zwracali uwagę na **konieczność indywidualnego diagnozowania potrzeb** poszczególnych osób, ich jednostkowej sytuacji na rynku pracy, z uwzględnieniem kontekstu rodzinnego i społecznego. Należy jednak podkreślić, że zdaniem uczestników badania same kwalifikacje czy umiejętności nie są głównym problemem. Jeśli potrzeby i możliwości osoby bezrobotnej zostaną właściwie zdiagnozowane i odpowiednio do nich dobierzemy formy wsparcia, to deficyty można wyrównać.

Kwestia kwalifikacji szczególnie mocno była podkreślana w kontekście osób młodych. Ważnym ograniczeniem jest tutaj słabość systemu oświaty: **niedostosowanie kompetencji nabywanych w ramach edukacji formalnej do zmieniających się potrzeb rynku pracy**. Przy czym uczestnicy badania zwracali uwagę, że zmiany na rynku pracy postępują tak szybko, że szkoła, w której cykl kształcenia trwa kilka lat, z definicji nie może za nimi nadążyć.

Rynek za szybko się zmienia. Ja potrzebuję [szkolenie z nowoczesnego marketingu] i nie ma możliwości przeszkolenia w jakiegokolwiek uczelni, żeby mieć to, co potrzebuję. (...) Zmiany na facebooku powodują, że już się zmienia marketing. To [zdobycie nowych umiejętności i kwalifikacji] trzeba zrobić samemu. Nie ma możliwości wprowadzenia [aktualnego] programu [edukacji], bo gdy się go wprowadzi już będzie nieaktualny.

Zmienność sytuacji na rynku pracy powoduje, że również prowadzenie badań prognozujących przyszły popyt jest utrudnione. Przykładem może być tu wymieniony wcześniej *Barometr zawodów* służący do prognozowania zmian na rynku pracy. Dotyczy on okresów rocznych, a zdaniem ekspertów zmiany na rynku często dokonują się szybciej.

Żyjemy pod znakiem zmiany. Ta zmiana jest tak ogromna, że badania rynku nie nadążają za tym. Mieliśmy projekt, (...) wzięty z aktualnych badań rynkowych, okazało się, że procedura podpisania umowy na tyle się przedłużyła, że w sumie trwała około roku. Nie było, co zbierać z tej diagnozy [z tych badań], nawet po niecałym roku.

W związku z szybkością zmian na rynku pracy, zdaniem ekspertów uczestniczących w badaniu istnieje pewien rozdźwięk między systemem edukacji a rynkiem pracy. W efekcie wchodzenie na rynek pracy wiąże się z dużym wyzwaniem – szczególnie dla młodych osób. Jest to dla nich źródłem dużego stresu, z którym nie każdy potrafi sobie poradzić.

I raptem ten człowiek [kończący edukację] staje w obliczu budowania swojego życia prywatnego (...) i jest na rynku [pracy] nikim. (...) U każdego, kto nie może znaleźć pracy, to się odbija na psychice. Natomiast, tutaj ludzie na dzień dobry dostają coś, z czym sobie być może nie poradzą do końca życia. Czyli z niewiarą we własne siły, we własne człowieczeństwo i wartość siebie - jako obywatela, partnera... na całe życie...

Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na konieczność szerszego spojrzenia na kompetencje osób pozostających bez pracy. Jednym z powszechnych błędów w funkcjonowaniu instytucji rynku pracy jest zbyt wąskie definiowanie zarówno oczekiwań rynku pracy, jak i kompetencji osób bezrobotnych. Opiera się ono na statystycznych kategoriach formalnych kwalifikacji lub zawodów⁵, a niewystarczająco uwzględnia faktyczne umiejętności. Takie podejście stosowane jest również w diagnozowaniu zawodów deficytowych i nadwyżkowych⁶, która operuje na kategoriach statystycznych, lecz nie uwzględnia faktycznych umiejętności, zarówno tych poszukiwanych, jak i oferowanych przez pracobiorców.

Przychodzi zapytanie przed uruchomieniem kierunku w szkole, ilu w takim zawodzie mamy bezrobotnych i ile było ofert w danym roku. Część z tych osób, które są zarejestrowane [w urzędach pracy] mają ten zawód tylko w statystykach i one sobie nie poradzą na rynku pracy. Pytają o konkretny zawód a nie o konkretne umiejętności.

U nas były prowadzone badania odnośnie zapotrzebowania [na pracowników] i faktycznie niektóre szkoły utworzyły kierunki. Mieliśmy sytuację, że będzie potrzeba tokarzy. Wykształcili tokarzy i to z dużymi kompetencjami. Pracodawca mówi, że nie da temu młodemu człowiekowi maszyny za kilka set tysięcy złotych. On potrzebuje z doświadczeniem. Tutaj mamy związane ręce.

Powyższy cytat wskazuje na funkcjonowanie mechanizmów dostosowywania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy. Jednak samo stwierdzenie, że brakuje tokarzy, na podstawie którego uruchomiono program kształcenia, okazało się niewystarczające. Poszukiwani byli tokarze z doświadczeniem zawodowym. W efekcie interwencja okazała się nietrafiona, bowiem bazowała na niepełnej, niepogłębionej informacji. Widoczny jest tutaj niedostatek dialogu prowadzonego z pracodawcami oraz brak kompleksowości wsparcia, które powinno dodatkowo obejmować np. staże. Bowiem staż pozwala zdobyć doświadczenie w danym zawodzie.

W przypadku aktywizacji osób bezrobotnych informacja o wyuczonym zawodzie jest niewystarczająca. W celu przywrócenia osoby bezrobotnej na rynek pracy, który nie oferuje zatrudnienia w danym zawodzie, konieczne jest diagnozowanie konkretnych potencjałów danej osoby.

Wiele tych osób, które mają zawód niechodliwy nie potrafi „sprzedać” [swoich] umiejętności. Ja jestem przeciwny temu, żeby z politologa robić od razu spawacza. Trzeba bazować na jego wykształceniu. On w trakcie studiów nabył różne umiejętności. (...) Trzeba mu pokazać inną ścieżkę.

Wypowiedź ta wskazuje na dwa ważne aspekty. Po pierwsze – konieczność prowadzenia pogłębionej diagnozy kompetencji posiadanych przez daną osobę. Niekoniecznie muszą to być umiejętności wynikające z formalnego wykształcenia, ale również te nabyte w drodze uczenia się nieformalnego, np. kompetencje społeczne, umiejętności rozwiązywania problemów itd. Po drugie, praca doradcy zawodowego służyć też powinna pomocy danej osobie w uświadomieniu sobie własnych umiejętności. Często te osoby nie są do końca świadome, co tak naprawdę potrafią. Prowadzi to do zawężania poszukiwań na rynku pracy do tych ofert pracy, które nominalnie odpowiadają posiadanemu wykształceniu. W efekcie, zmniejsza to prawdopodobieństwo znalezienia pracy.

Według jednego z ekspertów brak elastyczności wobec istniejących możliwości zawodowych jest nie tylko problemem osób młodych. Stanowi to również barierę dla bezrobotnych osób powracających na rynek pracy po wielu latach bierności zawodowej. Osoby te trwają przy poprzednim doświadczeniu i pozycji zawodowej. Nie są one otwarte na inne, niż oczekiwane, oferty pracy i nowe zadania. Zdarza się, że wyznaczają sobie za cel powrót na to samo stanowisko i do tych samych obowiązków, które wykonywały wcześniej.

⁵ Diagnozowanie zawodów nadwyżkowych i deficytowych na lokalnym rynku pracy oraz kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych w wielu instytucjach (w tym w publicznych służbach zatrudnienia) opiera się na oficjalnej klasyfikacji zawodów ustalonej w ramach *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania* (Dz. U. z 2012 r. Nr 0 poz. 1268). Klasyfikacja ta obejmuje tylko statystyczne kategorie zawodów potwierdzonych formalnie.

⁶ Wspomniany już *Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych* prowadzony przez publiczne służby zatrudnienia.

Problem pojawia się wtedy, gdy na lokalnym rynku pracy nie ma takich ofert zatrudnienia lub gdy umiejętności osoby w danej dziedzinie zdezaktualizowały się. Osoby te trwają przy swoich początkowych oczekiwaniach, a brak elastyczności uniemożliwia poszukiwanie zatrudnienia w innych obszarach. Promowanie otwartości na różne rodzaje aktywności zawodowej odpowiada potrzebie większej elastyczności na rynku pracy oraz uczenia się przez całe życie.

...One [osoby bezrobotne] są bardzo schematyczne. W przeszłości gdzieś miały do czynienia z [konkretną] pracą i nie biorą pod uwagę, że rynek [pracy] się zmienił, że ich możliwości już nie są na takim poziomie, jak były wtedy. A mimo to, cel [praca w dawniej wykonywanym zawodzie] pozostaje stały.(...) W związku z czym pozostaje ciągle poza rynkiem pracy – tłumaczą sobie, że nie mogą znaleźć pracy, bo jej nie ma. Tak naprawdę jest praca, gdyby naprawdę chcieli, tylko w innym zakresie.

Jednym z wyznaczników kompetencji jest posiadane **doświadczenie zawodowe**. Jego brak jest również jedną z barier – dotyczy to szczególnie osób młodych. Przy czym nie zawsze chodzi tu o doświadczenie w zawodzie, ale bardziej ogólne doświadczenie w aktywności społecznej, zdobyte np. poprzez angażowanie się w różnego rodzaju formy aktywności w trakcie kontynuowania nauki. Takie osoby dysponują już pewnym przygotowaniem, które będzie cenne dla pracodawców. Jak ujmuje to jeden z ekspertów uczestniczących w badaniu:

...Ale to też jest kwestia doświadczenia i jakości kształcenia. (...) z osób, które kończą uczelnie [rocznie], to może tych fachowców jest trzech – tj. osób, które były zaangażowane na uczelniach w jakieś projekty [mają doświadczenie].

Uczestnicy badania zwracali również uwagę na potrzebę diagnozowania indywidualnych predyspozycji osób bezrobotnych. Przy czym ma to także znaczenie prewencyjne. Im wcześniej nastąpi rozpoznanie predyspozycji, tym bardziej prawdopodobne, że osoba będzie się kształcić, a następnie szukać pracy w zawodzie, w którym sobie poradzi, będzie się realizować i w którym będzie mieć szansę być fachowcem.

Jasiu chce być tokarzem, a doradca zawodowy stwierdza, że on może być kierowcą. Przychodzi Jaś z rodzicami i im się mówi. Unika się podstawowego błędu na etapie wyboru. Żeby ukierunkowywać młodych ludzi, aby uczyli się tego, do czego się nadają.

W przypadku osób starszych uczestnicy badania zwracali uwagę na poważny **problem ograniczeń zdrowotnych**, które znacznie utrudniają możliwość znalezienia odpowiedniej pracy dla takiej osoby.

Pan [w wieku] 45 lat całe życie pracował w ochronie. Nie wiem czy miał podstawowe wykształcenie. Pan dostał orzeczenie, że nie może pracować w nocy, na polu, na wysokościach, ale nie może dostać renty, bo jest w opinii lekarzy [zdolny] do pracy. Ja bym musiała mu dać pracę przy biurku w biurze, przy czym i tak nie może osiem godzin w jednym miejscu siedzieć. On jest zdrowotnie zrujnowanym człowiekiem, ale w opinii oceniających jest zdolny do pracy. A gdzie ja mu znajdę pracę?

Osoba, o której mowa w powyższym cytacie nie została uznana za niezdolną do pracy (nie orzeczone u niej niepełnosprawności), choć w praktyce jest stan zdrowia znacznie ogranicza możliwość podjęcia pracy fizycznej. Z drugiej strony jej kompetencje utrudniają podjęcie innego rodzaju pracy, co stawia pracownika socjalnego, pośrednika pracy oraz doradcę zawodowego w trudnej sytuacji.

Kwestia zdrowotna dotyczy oczywiście częściej osób starszych, powyżej 50 roku życia. Ale konkretne, specyficzne problemy zdrowotne mogą być też kluczową barierą dla aktywizacji zawodowej osób młodszych. Jeden z ekspertów uczestniczących w badaniu podał przykład osoby, która potrzebowała wsparcia w formie wizyty u stomatologa i poprawy jakości uzębienia:

XXX [nazwa miejscowości] w projekcie (...) zrefundowała pani wizytę u stomatologa, bo miała czarny uśmiech. Mieli poważne problemy. Pewnie część rzeczy można by było naprawić. (...) Czasami trzeba iść do źródła problemu.

Rozwiązanie tego problemu znacznie poprawiło samoocenę osoby bezrobotnej, co wpłynęło na skuteczność jej prób znalezienia pracy. Inny ekspert biorący udział w badaniu podał przykład zmiany płci klienta ośrodka pomocy społecznej. Opisana poniżej sytuacja ponownie wskazuje, że samo bezrobocie niekoniecznie jest głównym problemem osoby objętej wsparciem. Trafna i pogłębiona diagnoza może wykazać, że przyczyna trudnej sytuacji danej osoby może leżeć w zupełnie innej sferze życia niż sfera zawodowa. Rozwiązanie takiego pierwotnego problemu może okazać się receptą na poprawę sytuacji zawodowej, wobec której próbowaliśmy podjąć działania.

Dla nas sukcesem była zmiana płci klienta OPS-u. Problemem dla niego była tożsamość. Nie mógł sobie poradzić. Udało nam się to [operację] sfinansować i teraz pracuje od wielu już lat. Dla mnie nie było rezultatem skierowanie go na rynek pracy, tylko pomoc w rozwiązaniu jego problemu, a on już sam sobie tą pracę znalazł.

Można sobie wyobrazić, że dla instytucji publicznych rozwiązywanie tego typu problemów osób pozostających bez pracy może wykraczać poza standardowy katalog działań. Jednak w praktyce okazuje się, że kwestie te były faktycznym powodem trudności w znalezieniu pracy.

Zdaniem uczestników badania barierą dla znalezienia zatrudnienia przez osoby bezrobotne bywa również **niski poziom kapitału społecznego**, rozumianego jako intensywność więzi społecznych. Eksperti podkreślali znaczenie sieci społecznych w radzeniu sobie z pojawiającymi się trudnościami. Osoby, które posiadają liczne kontakty mogą łatwiej uzyskać wsparcie od otoczenia, jak również większe jest prawdopodobieństwo dotarcia do ofert pracy. Jeden z ekspertów biorących udział w badaniu wskazał, że zadaniem instytucji jest wyposażenie klienta również w kapitał społeczny.

W przypadku osób długotrwale bezrobotnych wyraźnie większe znaczenie mają **postawy** utrudniające aktywizację zawodową. Uczestnicy badania zwracali uwagę na takie kwestie jak: niska samoocena, roszczeniowość, kiepska kondycja psychiczna osób bezrobotnych.

Z punktu widzenia kadr, które bezpośrednio pracują z osobami bezrobotnymi, kluczową cechą jest ich motywacja do zmiany swojej sytuacji życiowej, znalezienia pracy i usamodzielnienia. Uczestnicy badania wskazywali wielokrotnie, że część osób, szczególnie długotrwale bezrobotnych, w praktyce nie oczekuje pomocy w zmianie swojej sytuacji, a wręcz podejmuje kroki, by sytuacja ta pozostała bez zmian.

Mamy bezrobotnego od 95 r. nieprzerwanie cały czas. Nie jestem w stanie nic z nim zrobić. (...) Umie poruszać się w tym systemie, potrafi wyłapywać wszystkie luki...

W badaniu przytaczano wiele przykładów takich osób. Eksperti pytani o przyczyny takich zachowań wskazywali na kilka kluczowych czynników:

Czas pozostawania bez pracy – wraz z upływem czasu motywacja do zmiany własnej sytuacji wyraźnie spada. Dotyczy to zarówno osób młodych, jak i starszych, rejestrujących się w urzędzie pracy.

Przedłużające się pozostawanie bez pracy powoduje szereg negatywnych zmian psychologicznych. Mechanizmy oddziaływania bezrobocia na osobę pozbawioną pracy są wielostronne i złożone. Zdaniem ekspertów objętych badaniem fakt braku pracy jest za każdym razem źródłem silnego stresu. Zwykle w początkowej fazie osoby bezrobotne wykazują duży optymizm i wiarę w możliwość znalezienia pracy. W tym okresie są zmotywowani do podejmowania działań, aktywnego poszukiwania pracy. Jest to też okres, kiedy poziom życia nie ulega zbyt dużemu obniżeniu. Okres ten zwykle trwa do sześciu miesięcy pozostawania bez pracy.

Po tym czasie zaczynają się ujawniać psychologiczne konsekwencje bezrobocia. Zdaniem rozmówców spada samoocena, obniża się poczucie wpływu na rzeczywistość. Osoby długo pozostające bez pracy tracąc wiarę w siebie, ograniczają poziom aktywności w ogóle – również w kontaktach społecznych. Przy czym unikanie kontaktów z ludźmi dodatkowo przyczynia się do pogłębiania ich złego samopoczucia. Równocześnie adaptują się do zmienionego trybu życia i na różne sposoby racjonalizują sobie swoją trudną sytuację.

Długa przerwa w pracy [powoduje] poczucie, że pod względem kompetencji zawodowych... poczucie, że bardzo mało mogą dać z siebie pracodawcy...

Co ciekawe, niektórzy uczestnicy badania, w tym szczególnie przedstawiciele instytucji publicznych, zdawali się nie być do końca świadomi tych mechanizmów. Zdarzały się wypowiedzi, w których przypisywali odpowiedzialność za obserwowane zmiany samym osobom bezrobotnym – klientom ich instytucji. Pracownicy instytucji mających za zadanie wspierać osoby zagrożone wykluczeniem społecznym sami budują w ten sposób negatywny stereotyp klienta – odbiorcy świadczeń: trudnego klienta, roszczeniowego, któremu nie można już pomóc. Oceny tego typu wyrażane były zarówno wprost, jak i w sposób pośredni.

...Dziadek brał, ojciec brał, syn bierze i wnuk bierze [wsparcie finansowe z pomocy społecznej]. I nie chce się brać do żadnej innej roboty. Trzeba ludzi zmuszać trochę do tej pracy, a nie darmo dawać pieniądze.

Ludzie często pracują za granicą na czarno, mają roszczeniowe żądania, bo liczą, że niedługo wrócą do Niemiec (...) Wziąć się za legalną pracę, gdzie będą płacić podatki, ZUS-y to jest za trudne dla tych ludzi. Tak są przyzwyczajeni...

Wśród wypowiedzi uczestników badania pojawiały się również takie, które obrazowały pełne zrozumienie procesów psychicznych zachodzących podczas dłuższego pozostawania bez pracy. Przedstawia to wypowiedź jednego z ekspertów w odniesieniu do osób bezrobotnych w starszym wieku:

Oni się wychowali w innych warunkach i jeśli stracili pracę niedawno, to trudno im się odnaleźć w tych nowych warunkach, że rynek czegoś od nich wymaga. „Jakieś rzeczy, jakiś proces rekrutacyjny, co to jest?” Jakieś dokumenty, że trzeba się postarać, przygotować. Zareklamować się przed zdobyciem pracy etc. To dla wielu jest nie do przeskoczenia.

Długotrwałe bezrobocie powoduje m.in. znaczne obniżenie motywacji czy lęk przed podejmowaniem aktywności. W związku z tym część osób bezrobotnych, nawet kiedy dostają konkretną propozycję zatrudnienia, nie korzystają z tej szansy. Przykład takiej sytuacji przedstawia poniższa wypowiedź:

...Podpisałem umowę z siecią Ruch na obsadzanie kiosków osobami w ramach aktywizacji zawodowej. Obsadziliśmy jeden kiosk jednym zespołem. [Polegało to na tym, że] ja wam oferuję sprzedaż w tym punkcie, jest wasz na dwie zmiany, możecie się usamodzielniać po okresie uczestnictwa w CIS. Możecie się przekształcić w spółdzielnię socjalną. Rok minął a ja nie znalazłem nikogo chętnego. Wolą wrócić do systemu pomocy społecznej.

Pułapka ubóstwa – jest to sytuacja, w której dochody z systemu zabezpieczenia społecznego, możliwe do uzyskania przez osobę bezrobotną, są porównywalne z dochodami możliwymi do uzyskania z pracy. Osoby te kalkulują, porównując możliwe do uzyskania zasiłki, koszty i korzyści wynikające z pracy. Wśród kosztów pracy uwzględniają też koszty alternatywne, związane z utratą świadczenia. I na tej podstawie podejmują decyzję o nieposzukiwaniu pracy. Dobrą ilustracją takiej sytuacji są poniższe wypowiedzi:

- *Oni po prostu nie oczekują zmian, grzęzną w tym, co jest i tak im jest dobrze.*
- *A dlaczego tak jest?*
- *Bo na dzień dobry dostają zasiłki, a nie nową pracę.*
- *Wolą dostać z pomocy społecznej zasiłek niż podjąć pracę.*

Powyższy fragment rozmowy wskazuje na kilka kwestii. Po pierwsze, na ograniczanie własnych potrzeb przez osoby pozostające bez pracy. Mechanizm dostosowania się do zaistniałej sytuacji odzwierciedla sformułowanie użyte przez uczestnika badania: *grzęzną w tym, co jest i tak im jest dobrze*. Takie zachowania są wzmacniane przez funkcjonujący system, co odzwierciedla wypowiedź kolejnego z ekspertów: *bo na dzień dobry dostają zasiłki, a nie nową pracę*. Wypowiedź ta w sposób syntetyczny podsumowuje głosy pojawiające się stosunkowo często w badaniu, wskazujące na budowanie i wzmacnianie negatywnych zachowań przez sposób funkcjonowania systemu: niedostateczną skalę działań aktywizacyjnych oraz nastawienie

na formy pasywne (wsparcie finansowe bez aktywizacji). Prowadzi to do sytuacji, w której osoby uzależniają się od pomocy społecznej, zamiast podejmować aktywne działania.

Te zasiłki to są psie pieniądze, ale on jest tak przyzwyczajony do tego zasiłku, że nie potrafi poukładać sobie w głowie, jak on będzie żyć bez pomocy społecznej.(...) On jest tak związany emocjonalnie z pomocą społeczną, że z obawy przed przekroczeniem kryterium [dochodowego], choruje czy nie kończy jakiegoś stażu...

W odniesieniu do powyższej wypowiedzi należy wyjaśnić, że osoby bezrobotne biorące udział w szkoleniach czy stażach organizowanych przez urzędy pracy otrzymują stypendium, które w systemie pomocy społecznej kwalifikowane jest jako dochód osoby bezrobotnej. Czasami wysokość stypendium może przekraczać kryterium dochodowe stosowane w pomocy społecznej. Za okres przebywania na zwolnieniu lekarskim stypendium nie przysługuje. W związku z tym mniejsze stypendium może być dochodem nieprzekraczającym kryterium i pozwoli na utrzymanie świadczeń z pomocy społecznej.

Opisane powyżej uzależnienie od pomocy społecznej i towarzyszący mu brak aktywnych działań osoby bezrobotnej pogłębia fakt, że praca podejmowana przez te osoby jest często niskopłatna. Nie prowadzi do znacznej zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej samych bezrobotnych oraz ich rodzin. W szczególności nie w krótkotrwałej perspektywie. Osoby bezrobotne, będące w trudnej sytuacji finansowej są tego świadome, przez co ich motywacja do podjęcia zatrudnienia zmniejsza się, gdyż nie upatrują w niej możliwości zmiany.

Jest to powiązane ze zjawiskiem pracujących biednych (*working poor*). Warto pamiętać, że praca nie zawsze jest wystarczająca, aby wyprowadzić ludzi z biedy. Co więcej, w Polsce skala pracujących biednych jest szczególnie wysoka. Według danych Eurostatu, stopa ubóstwa wśród pracujących była w 2008 roku wyższa niż w Polsce jedynie w Portugalii, Grecji i Rumunii. Powołując się na analizę ubóstwa w Polsce: *Jest to ważny wniosek, który warto skierować wobec zwolenników strategii workfare, którzy wierzą, że panaceum na rozwiązanie problemu ubóstwa i wykluczenia jest włączenie ludzi biednych do uczestnictwa w rynku pracy. To nie wystarczy. Potrzebny jest i odpowiedni poziom oraz struktura płac, i działania kompensacyjne wobec osób, których dochód zarobkowy uniemożliwia życie powyżej granicy ubóstwa*⁷.

Co więcej, według uczestników badania osoby bezrobotne oprócz życia z pomocy społecznej, mogą częściej decydować się na nielegalną pracę.

Środki powinny iść na tych, co mają zawód, chcą się doksztalać, tylko nie chcą się zgodzić na głodowe pensje i zazwyczaj wybierają drogę nielegalną lub półlegalną. To trzeba zweryfikować...

Należy mieć to na uwadze podejmując jakiegokolwiek działania aktywizujące osoby w trudnej sytuacji. Warto zastanowić się, w jaki sposób skonstruować działania kompensacyjne, które motywowałyby tę grupę społeczną do podejmowania kroków w kierunku integracji społecznej i zawodowej.

Nielegalna praca – eksperci biorący udział w badaniu mówili wprost, że znaczna część klientów pomocy społecznej i instytucji rynku pracy nie jest zainteresowana uczestnictwem w działaniach aktywizujących czy też ofertami pracy dostarczonymi przez urząd pracy. Spowodowane jest to tym, że w praktyce osoby te pracują „na czarno”, czasami też za granicą. Zarejestrowanie w urzędzie pracy traktowane jest jako metoda zapewnienia ubezpieczenia zdrowotnego.

...to rosnące bezrobocie (...) jest spowodowane tym, że legalność pracy, ze względu na minimalną płacę, jest nieopłacalna. Wiele osób rejestruje się na bezrobociu [tj. w PUP], a prace wykonuje na czarno. Ma ubezpieczenie, zasiłek. W moim przekonaniu, ten system powinien zająć się ludźmi, którzy sobie nie radzą. Ale w większości to jest grupa ludzi, którym nie opłaca się iść legalnie do pracy. To jest zamknięte koło.

⁷ Bakalarczyk (2011) *Grupy o niskim statusie społeczno-ekonomicznym w polskim społeczeństwie oraz instrumenty i dylematy polityki na ich rzecz*, Warszawa, Uniwersytet Warszawski, Instytut Polityki Społecznej.

Ja ostatnio miałem do XX [nazwa miejscowości] na jakieś roboty społeczne wyszukiwać klientów OPS-u, którzy mogli być skierowani na te roboty [publiczne]⁸. Tam było mało miejsc. Pomimo tego, że roboty publiczne, jako forma oferowania pracy dla tej osoby, która tej pracy nie ma, jest fajną formą, bo mają podpisywaną umowę o pracę, to ja miałem duży problem żeby znaleźć chętnych. Jeżeli ta osoba nie jest chętna, to nawet gdyby się dobrze sprawdzała w tej pracy, lub mielibyśmy fundusze, aby to dalej kontynuować to są to środki nie do końca dobrze wydatkowane.

Podsumowując wyniki badania w tym obszarze należy zwrócić uwagę na trzy aspekty:

- Indywidualność problemów – choć możliwe jest zidentyfikowanie pewnych wzorców zachowań, to należy pamiętać, że sytuacja każdej osoby i jej rodziny jest specyficzna i wymaga dokładnego zrozumienia, czyli pogłębionej diagnozy. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko podejmowania działań schematycznych, a w konsekwencji nietrafnych.
- Złożoność problemów – w przypadku wielu osób można mówić o wiązkach problemów i trudności. Czynniki takie jak wiek, stan zdrowia, poziom wykształcenia nakładają się na sytuację rodzinną, środowisko i sytuację na lokalnym rynku pracy. Dlatego też konieczne jest podejście całościowe, uwzględniające tę złożoność.
- Zmiana w czasie – problemy nie są raz dane. Mają one swoją dynamikę. Z punktu widzenia polityki społecznej i polityki rynku pracy najważniejszym aspektem jest pogłębianie się problemów wraz z upływem czasu.

1.2 Ocena dotychczasowego wsparcia

Uczestnicy badania najczęściej krytycznie oceniali dotychczasową skuteczność i efektywność wspierania osób pozostających bez pracy. Dotyczy to zarówno działań standardowych, jak też tych podejmowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Choć rozróżnienie takie nie zawsze jest łatwe, gdyż niektóre instytucje w ramach projektów realizują te same usługi i instrumenty rynku pracy, co w ramach działalności statutowej. Rozmówcy mieli doświadczenie zarówno w projektach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), jak i z działaniami realizowanymi poza projektami. W niektórych przypadkach nie dostrzegali oni różnicy między tymi działaniami: dotyczy to szczególnie urzędów pracy, które realizując projekty systemowe w ramach PO KL w praktyce podejmują swoje stałe działania zgodne z zapisami *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Warto jednak podkreślić, że krytyka dotyczyła nie tyle konkretnych metod czy instrumentów, dostępnych dla poszczególnych instytucji, **ale sposobów ich wykorzystania**. Nie jest zatem głównym problemem, jakie działania są podejmowane, ale w jaki sposób są one wykorzystywane. Szczególnie trafnie podsumował to jeden z uczestników badania:

Każde z tych działań jest sensowne i potrzebne, pod warunkiem, że będzie robione tak, jak trzeba. A nie jest.

Ocena poszczególnych form wsparcia nie pozwala, zatem na stwierdzenie, że jakaś forma jest szczególnie dobra lub szczególnie nieskuteczna. Katalog możliwych instrumentów jest stosunkowo szeroki, ale o skuteczności decyduje właściwe dopasowanie wsparcia oraz odpowiednie jego realizowanie.

⁸ Roboty publiczne są jedną z form zatrudnienia subsydiowanego, czyli zatrudnienia finansowanego z Funduszu Pracy (inne zatrudnienia subsydiowane: prace interwencyjne, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej oraz podjęcie pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego). Zgodnie z art. 57 *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz. U. z 2013 r. Nr 0 poz. 674) roboty publiczne mogą trwać od 6 do 12 miesięcy i opierają się o umowę o pracę.

Schematyczność wsparcia

Uczestnicy badania zwracali uwagę przede wszystkim na schematyczność działań poszczególnych instytucji, co wiąże się z niedopasowaniem oferty wsparcia do potrzeb osób bezrobotnych.

Schematyczność przejawia się poszukiwaniem rozwiązań adekwatnych do wszystkich osób bezrobotnych, a przynajmniej do dużej grupy. Przykładowo, jeden z uczestników badania w taki sposób opisuje sposób rekrutacji na szkolenie:

Aby zrekrutować 12 osób na szkolenie [w zawodzie] malarz musieliśmy przebadać dwa razy więcej osób, bo oni nie mogą na wysokości, nie mogą tego czy tamtego.

Oznacza to, że w tym przypadku najpierw podjęto decyzję o przeszkoleniu 12 osób w zawodzie malarza, a dopiero w drugiej kolejności starano się dopasować osoby bezrobotne do szkolenia. Opis sytuacji wskazuje, że szkolenie to prawdopodobnie nie było realizowane na zamówienie pracodawcy. Wszak gdyby pracodawca zgłosił się z zapotrzebowaniem na 12 malarzy, w pierwszej kolejności należałoby ocenić kompetencje bezrobotnych już zarejestrowanych w urzędzie.

Podobnie funkcjonują jednostki organizacyjne pomocy społecznej, realizujące projekty systemowe.

A my robimy dużo fajnych kursów. Ale żeby znaleźć chętnych, to nie ma. W maju robiliśmy na koparkę i nie było chętnych.

Następuje tu zatem całkowite odwrócenie kolejności: najpierw organizowane są szkolenia, a następnie dobierane są do nich osoby. Tymczasem w celu skutecznej realizacji wsparcia w postaci szkoleń, należałoby najpierw rozpoznać zapotrzebowanie rynku pracy oraz potrzeby osób bezrobotnych objętych projektem. Tak, aby realizowane kursy i szkolenia były adekwatne do predyspozycji i potrzeb beneficjentów oraz tak, aby były dla nich atrakcyjne.

Potwierdzają to również doświadczenia jednego z ekspertów biorących udział w badaniu, który wcześniej był bezrobotny, a obecnie prowadzi spółdzielnię socjalną. W jego wypowiedzi uwagę przykuwa nacisk położony na podmiotowość osoby korzystającej ze wsparcia, gdyż to ona wie, czego jej potrzeba. Jak mówi:

Ja bym potrzebował mnóstwo szkoleń, ale to są szkolenia specjalistyczne i ja wiem, które są dla mnie dobre. Nikt nie robi mi takich szkoleń. Nie dlatego, że robią to źle, tylko do szkolenia potrzeba 10 osób. A ja jestem jedyną taką spółdzielnią. Ja potrzebuję jakiegoś szkolenia, ale nie, bo są inne zaplanowane.

Jeden z ekspertów przywoływał również doświadczenia związane z realizacją programu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), w którym to osoba bezrobotna miała samodzielnie wyszukać sobie ofertę wsparcia, umówić się z dostawcą itd., natomiast urząd pracy był tylko płatnikiem⁹. Takie podejście uczy odpowiedzialności za własne wybory, bardziej świadomego podejścia do swojej sytuacji zatrudnieniowej i oferty dla rynku pracy. Znaczenie indywidualnego doboru szkoleń do potrzeb osób bezrobotnych podkreślało kilku uczestników badania, co obrazuje poniższa wypowiedź:

⁹ Program „Młodzi na rynku pracy” jest pakietem działań inicjowanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz podejmowanych wspólnie z instytucjami rynku pracy, w celu szeroko zakrojonego wsparcia osób młodych w wejściu na rynek pracy. Celem strategicznym jest wypracowanie mechanizmów wsparcia ludzi młodych, w tym absolwentów, na rynku pracy. Program obejmuje konkretne kierunki działań: przetestowanie nowego modelu obsługi młodych bezrobotnych; przetestowanie nowych instrumentów aktywizacji zawodowej; pomoc w zdobyciu kwalifikacji zawodowych i podjęciu zatrudnienia; rozwijanie współpracy partnerów (instytucje publiczne i niepubliczne, organizacje branżowe, pracodawcy, przedsiębiorcy) na rzecz promowania poradnictwa zawodowego i planowania kariery zawodowej; aktywizacja Akademickich Biur Karier i rozwijanie ich współpracy z instytucjami rynku pracy; zwiększenie dostępu do informacji o możliwościach podejmowania pracy w instytucjach sektora publicznego oraz o możliwościach podejmowania praktyk zawodowych. Obecnie Program jest w fazie pilotażu poprzez projekt „Twoja Kariera – Twój Wybór” (informacje dostępne na stronie: <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5543,5779,program-mlodzi-na-ryнку-pracy.html>, dostęp: 11.02.2013).

My tak przez 3 lata robiliśmy. Na początku określaliśmy ścieżkę, on sobie trzy szkolenia wybierał. Oczywiście musieliśmy patrzeć na środki jakie mieliśmy. Teraz nam odcięli pieniądze i nie ma szans na indywidualne szkolenie.

Przedstawiciele instytucji rynku pracy uczestniczący w badaniu, są przekonani o zasadności podejścia indywidualnego. Okazuje się jednak, że barierą jest sposób organizacji szkoleń oraz dostępne zasoby. Przy ograniczonych zasobach wybierane są metody tanie, które pozwalają objąć wsparciem dużą liczbę osób. Jest to zjawisko obserwowane w projektach finansowanych z EFS, w których projektodawcy rozliczani są ze stopnia osiągnięcia założonych wskaźników, czyli np. z określonej z góry liczby beneficjentów.

A jeszcze jak nam każą przemielić tyle osób... 80 osób w 2 lata i 1500 zł na osobę, to, co my możemy zrobić? Sprzątaczkę dla 50 osób, i tak to się skończy.

Uczestnicy badania wskazywali zatem na problem niedoboru zasobów, przy presji na utrzymanie dużej skali wsparcia, co prowadzi do działań schematycznych. Wydaje się, że tańsze rozwiązanie polega na zorganizowaniu np. jednego szkolenia dla 10 osób. W rzeczywistości, aby w pełni ocenić efektywność takiego działania, należy zestawić to z osiągniętymi korzyściami. W takim przypadku tańszy sposób działania może okazać się w rzeczywistości znacznie droższy.

Schematyczność podejmowanych działań, w tym szczególnie szkoleń, jest podstawą do formułowania przez niektórych uczestników badania bardzo krytycznych ocen idei szkolenia. Są to również opinie powtarzane i utrwalane w debacie publicznej, co podkreślali uczestnicy badania. Takie „nierefleksyjne” formułowanie radykalnych sądów na temat skuteczności poszczególnych instrumentów może prowadzić do negowania zasadności stosowania poszczególnych z nich, zamiast dążenia do poprawienia sposobu ich wykorzystania.

Była sytuacja, że wyszedł Premier i powiedział, że „trzeba zmienić urzędy [pracy], bo pieniądze na kursy są wydawane bez sensu”, co pozwala wyciągnąć wniosek, że kursy są bez sensu. Nie są bez sensu, tylko trzeba je dopasować do potrzeb klienta. A jak się robi tak, żeby było według standardów, to jest bez sensu – ja się zgadzam.

Czas

Innym aspektem wykorzystywanych form wsparcia, który zdaniem uczestników badania silnie warunkuje ich skuteczność, jest czas. Musi on być dostosowany do potrzeb danej osoby i umożliwiać faktyczne nabycie koniecznych umiejętności. Zdaniem ekspertów biorących udział w badaniu szczególnie dotyczy to szkoleń. Trzeba pamiętać, że w szkoleniach uczestniczą często osoby o niskich kompetencjach, dla których nauka nowych rzeczy jest trudna i zajmuje więcej czasu. Kwestię tę dobrze ilustruje poniższy dialog między badaczem a uczestnikiem badania:

- Czas szkoleń jest zbyt krótki, bo są ograniczenia finansowe.
- Za krótki, znaczy się jaki?
- Nie można generalizować. Różna jest percepcja, punkt wyjściowy, potrzeby, szkolenia zawodowe, szkolenia miękkie.

W wypowiedzi tej podkreśla się znaczenie dobrego rozpoznania potrzeb danej osoby i dopiero na tej podstawie budowania odpowiedniej oferty.

Problem ograniczonego czasu wynika również z obowiązującego w instytucjach publicznych rocznego systemu rozliczania budżetu. Oznacza to, że podejmowane przez instytucje działania powinny zostać zakończone i rozliczone do końca roku kalendarzowego. W związku z tym działania podejmowane w drugiej połowie roku często są skrócone ze względu na zbliżający się okres rozliczenia budżetu instytucji. Przykład takiego działania, które w ocenie rozmówcy było bardzo dobre, lecz ze względu na zbyt krótki czas realizacji spodziewane efekty nie zostały osiągnięte, przedstawia poniższy cytat przedstawiciela publicznych służb zatrudnienia:

Był świetny program ministra dla 25 i 50-latków. (...) i musieliśmy szybko uruchomić środki i zamiast na półroczne staże, to kierowaliśmy 25-latków i 50-latków na trzymiesięczne, aby skończyć do końca roku. Irracjonalne metody działania. Szkoda tych pieniędzy.

Warto przy tym zauważyć, że w tym kontekście należy uwzględniać zróżnicowanie na osoby długotrwale bezrobotne, które potrzebują znacznie bardziej zindywidualizowanego podejścia, niż w przypadku osób krótkotrwale bezrobotnych, często młodych, które być może potrzebują szkoleń bardziej standardowych i krótszych. Niewątpliwie jednak decyzja o rodzaju wsparcia i dostosowaniu go do sytuacji konkretnej osoby powinna być podejmowana na poziomie osoby bezpośrednio z nią współpracującej.

Co do szkoleń myślę, że na pewno są lepsze i gorsze. Natomiast chodzi o czas. (...) My, żeby wykonywać to, co robimy, uczyliśmy się latami. A my oczekujemy od tych ludzi cudów. [Od ludzi] których umysły są zastane po latach przy garach, uzależnionych, z różnych środowisk, itd...

Zintegrowane wsparcie

Ważnym czynnikiem wpływającym na skuteczność oferowanego wsparcia jest zintegrowanie różnych instrumentów, a także działań różnych instytucji. Ideę takiej koordynacji przedstawia jeden z uczestników badania, w reakcji na materiał pomocniczy, w którym przedstawiono dostępne formy wsparcia oferowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).

Jak ja to widzę, to już mnie to stresuje, jako praktyka, bo brak jest jakichkolwiek koordynacji działań. Integracja społeczna - bardzo fajne i ciekawe formy wsparcia. One mogą dać naprawdę bardzo dobre rezultaty. Wykonują je OPS-y, ale jak osoba po aktywizacji społecznej płynnie nie przejdzie do aktywizacji zawodowej to jest po niej. (...) To są wszystkie super formy wsparcia, ale jeśli one nie będą zintegrowane w czasie to z tego nic nie wyjdzie.

Wypowiedź ta wskazuje się dwa ważne aspekty. Pierwszy, to konieczność współdziałania poszczególnych instytucji. Żadna z nich samodzielnie nie jest w stanie sama pomóc osobom najbardziej potrzebującym. Jak jednak wynika z prowadzonych rozmów, przykłady rzeczywistej, skutecznej współpracy są bardzo rzadkie.

Drugim aspektem jest konieczność koordynacji podejmowanych działań, co jest utrudnione przez istniejące rozwiązania prawne i organizacyjne.

- *To przy tym braku koordynacji, bo tak naprawdę regulacje narzucają pewnym instytucjom charakter działania i potem stąd się bierze takie...*
- *Ale i ograniczają nawet możliwość podjęcia współpracy.*

Nie ma systemowych rozwiązań, prawnych, ustawowych, żeby jednak w jakiś sposób się połączyć...

Każda z instytucji realizuje swoje własne projekty, rządzące się własną logiką, celami, terminem realizacji, grupą docelową. Integrowanie tak realizowanych projektów jest zadaniem trudnym.

Integracja różnych form i instrumentów wsparcia możliwa jest też na poziomie pojedynczych projektów. Sprawdza się łączenie różnych, czasami nawet niestandardowych działań. Przykładem takiego podejścia może być włączanie do programów aktywizacji obszarów związanych z rozwijaniem pasji i zainteresowań. Pozwala to na bardziej kompleksową pracę z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym. Jeden z ekspertów biorących udział w badaniu opowiadał o swoich doświadczeniach związanych z realizacją projektów dla młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym w ramach ochotniczych hufców pracy (OHP):

Poza stricte zawodowymi szkoleniami były projekty, aby zarazić ich jakąś pasją i pokazania alternatywnego sposobu spędzania wolnego czasu. Ta grupa, która w tym brała udział to najlepiej na tym wyszła.

Z moich obserwacji po czasie (...) większość z nich nie wróciła do środowisk, z których wyszła.

Innym przykładem może być projekt adresowany do osób 50+, który obejmował zarówno szkolenie, jak i doposażenie miejsca pracy:

Wszystkie [instrumenty] mogą być rewelacyjne, ale jak są źle przygotowane to nie przyniosą efektu. Zrobiliśmy szkolenia przed doposażeniem [stanowisk pracy] dla 50-tek i to był bardzo fajny pomysł. Pracodawcy dostawali osobę po szkoleniu, które było wymagane, aby ją zatrudnić.

Ważnym aspektem, związanym z kwestią zintegrowanego wsparcia, jest zapewnienie jego **ciągłości**, czyli możliwość kontynuowania zgodnie z określonym planem. Niestety tutaj barierą okazuje się brak środków finansowych, zbyt słabe połączenie planowania i koordynowania środków na poszczególne działania nawet na poziomie jednej instytucji.

Problem ciągłości, kontynuacji wsparcia (...) choćby ze względów finansowych – nie mam narzędzi, żeby to, co zostało ustalone wprowadzić w życie. Zazwyczaj jest 10 razy więcej potrzebujących niż tych środków. Coś ustalamy [indywidualny plan działania¹⁰ z doradcą zawodowym], no i okazuje się, że no... „Pan może iść na szkolenie, ale najbliższe będzie w przyszłym roku”...

Z powyższej wypowiedzi wynika, że ustalanie ścieżki aktywizacji osoby bezrobotnej zarejestrowanej w urzędzie pracy, z powodu ograniczeń finansowych, często okazuje się bezcelowe i wpisuje się w działania pozorowane, nie prowadzące ostatecznie do poprawy sytuacji osoby bezrobotnej.

Trafność wsparcia

Jedną z kwestii, która była szczególnie mocno podkreślana przez przedstawicieli instytucji rynku pracy, jest trafność oferowanego wsparcia. Dotyczy to szczególnie konieczności koncentrowania się na grupach znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W myśl zapisów *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, wobec tych osób przewiduje się stosowanie dodatkowych działań w celu ich aktywizacji zawodowej (m.in. prace interwencyjne, roboty publiczne, staże i inne formy aktywizacji zawodowej). W szczególnej sytuacji na rynku pracy znajdują się następujące grupy bezrobotnych:

- bezrobotni do 25 roku życia,
- bezrobotni długotrwale – bezrobotni pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat,
- bezrobotni po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego,
- kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,
- bezrobotni powyżej 50 roku życia,
- bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych - bezrobotni nieposiadający kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem, zaświadczeniem instytucji szkoleniowej lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu,
- bezrobotni bez doświadczenia zawodowego – czyli bez doświadczenia uzyskanego w trakcie zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 6 miesięcy,
- bezrobotni bez wykształcenia średniego,
- bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia,

¹⁰ Indywidualny plan działania w myśl art. 34a *Ustawy o promocji zatrudnienia...* przygotowuje się w celu doprowadzenia do podjęcia przez osobę bezrobotną odpowiedniej pracy. Zawiera on: działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach *Ustawy*; działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego; planowane terminy realizacji poszczególnych działań; formy, planowaną liczbę i terminy kontaktów z urzędem pracy. Przygotowanie planu jest obowiązkowe dla: bezrobotnego do 25 roku życia, bezrobotnego powyżej 50 roku życia, bezrobotnego bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotnego bez doświadczenia zawodowego, bezrobotnego, który po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjął zatrudnienia, o ile jest on zarejestrowany przez min. 180 dni.

- bezrobotni, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia,
- bezrobotni niepełnosprawni¹¹.

Takie podejście wynika z dążenia do unikania efektu *creamingu* czy „jałowego biegu”. Efekt *creamingu* oznacza udzielanie wsparcia osobom, które najlepiej rokują – mają największe szanse na zatrudnienie i powrót na rynek pracy. Zjawisko to może spowodować, że pomagamy tym, którzy również bez pomocy poradzą sobie na rynku pracy, a nie koncentrujemy wsparcia na osobach w najtrudniejszej sytuacji. Ustawa poprzez priorytetowe traktowanie osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy zapobiega wystąpieniu powyższej sytuacji.

Takie podejście wydaje się być słuszne, ale po pierwsze ogranicza ono elastyczność działania publicznych służb zatrudnienia, po drugie utrudnia wspieranie osób, które dopiero trafiły do instytucji rynku pracy czy też pomocy społecznej. Zdarza się, że takie osoby potrzebują stosunkowo prostego wsparcia, aby móc poradzić sobie ze swoją sytuacją i wejść na rynek pracy. Brak takiego wsparcia powoduje, że wzrasta ryzyko popadnięcia w długotrwałe bezrobocie, kiedy ta pomoc staje się bardziej skomplikowana i kosztowna. Sytuację tę obrazuje poniższy cytat:

Ustawa, [zgodnie z którą] pracują urzędy pracy, kładzie nacisk na aktywizację w pierwszej kolejności tych, którzy są najmniej zmotywowani. Może jest to dobre, ale też jest orka na ugorze. Zostawiam tych, co mają motywację i kwalifikacje, ale czegoś im brakuje i dla nich nie mamy środków. Zostawiamy tych, co dopiero stracili pracę, przychodzą do urzędu i chcą znowu podjąć pracę. A on bez wsparcia, za chwilę znajdzie się w tej grupie, którzy motywację tracą. (...) Zamiast młodego mężczyznę, 30 lat, który aż się prosi, żeby go wysłać na szkolenie, bo po szkoleniu pójdzie do pracy i sobie poradzi, to muszę w pierwszej kolejności wysłać [np.] osoby po 50 roku życia, bo tak mi nakazuje ustawa...

Powyższa wypowiedź wskazuje na konieczność stosowania równolegle dwóch podejść:

- Prewencyjnego – adresowanego do osób, które dopiero zetknęły się z sytuacją bezrobocia, szybka diagnoza i idące w ślad za nią zaoferowanie im aktywnej formy wsparcia może je zmotywować i okazać się wystarczające,
- Kompleksowego – adresowanego do osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, doświadczających złożonych i wzajemnie wzmacniających się problemów.

Ocena poszczególnych form wsparcia

Uczestnicy badania wskazywali na mocne i słabe strony poszczególnych form wsparcia kierowanego do osób bezrobotnych. Żadna z form wsparcia nie była kwestionowana. Zdaniem badanych każda z nich jest potrzebna i powinna być wspierana w przyszłości.

Szkolenia oraz staże i praktyki zawodowe

Część uczestników badania formułowała pozytywne oceny w odniesieniu do staży i praktyk zawodowych. Jest to instrument, który pozwala nabyć doświadczenie zawodowe, co wiąże się z pozyskaniem kompetencji potrzebnych do pracy w danym zawodzie. W przypadku osób młodych jest to szczególnie istotne, gdyż wiele z nich nie miało okazji zetknąć się z rynkiem pracy. Staże i praktyki zawodowe pozwalają również na nawiązanie kontaktu między pracodawcą a osobą poszukującą pracy, co może skutkować nawiązaniem stosunku pracy.

¹¹ Art. 49, Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy...

...Pracodawca mówi prosto, że nie da młodemu człowiekowi [po szkoleniu] urzędnika czy maszyny, która kosztuje tyle a tyle, za kilkaset tysięcy złotych. On potrzebuje [osób] z doświadczeniem, bo nie ma pracownika, który by przy nim stał i go uczył.

Powyższa wypowiedź wskazuje, że szkolenia, w których uczestniczą osoby bezrobotne nie są w stanie odpowiedzieć na zapotrzebowanie pracodawców, którzy niejednokrotnie poszukują pracownika z doświadczeniem. W związku z tym sensowniejszym działaniem niż szkolenia, byłaby w takim przypadku organizacja staży dla osób bezrobotnych. Tym bardziej, że podczas stażu osoba bezrobotna ma przyznanego opiekuna stażu, który może i powinien przy *nim stać i go uczyć*¹².

Wielu z badanych zaznacza, że w projektach relacja pomiędzy etapem edukacyjnym (teoretycznym przygotowaniem do zawodu), a praktycznym doświadczeniem jest zachwiana. Osoby bezrobotne uczestniczą w kursach i szkoleniach, po zakończeniu których, pomimo zdobytych kompetencji, często nadal nie mogą podjąć zatrudnienia. W rozmowie zaznaczano, że większy nacisk powinien zostać położony na organizowanie zatrudnienia, praktyk, stażu, wolontariatu - miejsca, gdzie osoby są aktywizowane poprzez bezpośrednie doświadczenie zawodowe. Działania edukacyjne, szkoleniowe są jak najbardziej potrzebne. Natomiast, siła ich wpływu zwiększa się, gdy są połączone z okazją do zdobycia praktycznego doświadczenia w środowisku pracy. Rozmówcy podkreślali, że istotne są jednocześnie dwie kwestie związane ze szkoleniami: czas trwania oraz połączenie z aspektem praktycznym (doświadczeniem).

Ja myślę, że to nie jest tak z tą jakością szkoleń. Tylko to, że szkolenie trwa miesiąc. Co się można na tym szkoleniu nauczyć? Jak ktoś coś załapie na tym szkoleniu, to od razu do pracy i dalszy ciąg - to dopiero przyniesie efekt. Bo kto się przez miesiąc wyuczy na jakiegoś specjalistę samodzielnego?

Równocześnie uczestnicy badania zwracali uwagę na negatywne aspekty staży i praktyk zawodowych, szczególnie postrzeganie tego instrumentu jako zapewniającego tanią, czy wręcz darmową, siłę roboczą dla pracodawcy.

Faktycznie robią te osiem godzin i to jest taka tania siła robocza. Do sklepu biorą, że towar wykładali te osiem godzin a nie puszcza ich na kasę. A jest staż na obsługę kasy.

Bardziej bym się skłaniał ku temu, że mniej skuteczne są wszelkie staże, czy przygotowanie zawodowe. Bo one [osoby na stażu] są w wielu miejscach traktowane jako tania siła robocza. Tych ludzi się nie uczy tego, co powinni się nauczyć, a później się ich wyrzuca i bierze nowych. Ich się wykorzystuje.

Te praktyki realizowane w trakcie studiów, one tak na dobrą sprawę nie dają nic. (...) Nie możemy tego nawet nazwać praktyką. Są zbyt krótkie. W ciągu trzech tygodni student nie jest w stanie poznać właściwie miejsca, w którym tą praktykę ma odbywać. Już nie mówiąc o tym, żeby się wdrożył w kwestie organizacyjne...

Powyższe cytaty wskazują na podobny problem – na ile staż jest postrzegany jako metoda nabywania kompetencji, a w jakim stopniu jest to zapewnienie „taniych rąk do pracy”. Należy jednak zaznaczyć, że przyuczenie stażysty wymaga od pracodawcy poświęcenia odpowiednio dużo czasu i zasobów. Konieczny jest też lepszy monitoring staży i praktyk przez pracowników instytucji finansujących dany instrument. Pomogłoby to uniknąć opisywanej przez rozmówców sytuacji wykorzystywania osób odbywających staż lub praktykę zawodową.

Niektórzy eksperci biorący udział w badaniu zwracali uwagę na możliwość wykorzystania podmiotów ekonomii społecznej jako miejsca odbywania staży:

Co do staży - mam taką informację, że stażyści podmiotów ekonomii społecznej częściej zdobywają zatrudnienie w tych podmiotach niż w prywatnym biznesie. Był postulat, żeby stażystów z urzędu pracy

¹² Zgodnie Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia... oraz Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 roku w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu, Dz. U. z 2009 r. Nr 142 poz. 1160.

w pierwszej kolejności kierować do podmiotów ekonomii społecznej, ze względu na to, że jest lepszy wskaźnik [zatrudnienia po odbyciu stażu]. I ludzie, którzy tam pracują są rzadziej zwalniani, bo tam panują inne wartości...

Podsumowując, eksperci biorący udział w badaniu popierają potrzebę kontynuacji staży i szkoleń, jednakże z większym uwzględnieniem monitoringu ich realizacji.

Pośrednictwo pracy

Jedną z najważniejszych usług świadczonych przez urzędy pracy jest pośrednictwo pracy – czyli pomoc pracodawcom i pracownikom w znalezieniu odpowiedniego pracownika lub odpowiedniej pracy.

Okazuje się, że realizacja tego zadania przysparza wielu trudności. Wynika to m.in. z niskiej motywacji części osób bezrobotnych do faktycznego podjęcia pracy. Wiąże się także z niską efektywnością usług świadczonych przez urząd pracy. Nie zawsze jest tak, że poszczególne usługi świadczone przez urząd, takie jak doradztwo, szkolenia i pośrednictwo są odpowiednio zintegrowane na tyle, aby dostarczyć pracodawcy osoby odpowiadające jego oczekiwaniom. W efekcie do pracodawcy trafiają osoby, które nie są odpowiednie do danej pracy lub po prostu nie są nią zainteresowane.

Powoduje to, że pracodawcy nie zgłaszają dużej liczby ofert pracy do urzędów pracy. Osobami kierowanymi do pracodawców często są osoby niedobrebrane w taki sposób, aby spełnić oczekiwania pracodawcy: odpowiednio przygotowane i zmotywowane. Jeden z uczestników badania podał przykład projektu, który choć był realizowany przez powiatowy urząd pracy (PUP) to w kontaktach z pracodawcami używano określenia *bank pracy*:

Ale my mieliśmy taki projekt, że osoby zatrudnione przez urząd pracy... to funkcjonowało, jako „bank pracy” zamiejscowy. Pracownik, de facto nasz, przedstawiał się, jako bank pracy i pytał czy mają pracę. Pracodawcy dawali mu oferty pod jednym warunkiem, żeby „broń boże” nie przekazywał ich do urzędu pracy. Oferta była, ale on nie chciał zatrudniać pracownika [osoby skierowanej] z urzędu pracy.

Pracodawcy nie chcą zatrudniać [osób kierowanych] z urzędu pracy, bo te osoby nie są dobrze przygotowane, długotrwale bezrobotne. Jak chce zatrudnić sprzątaczkę, to my mu wysyłamy 20 pań - jedna mówi, że ma chore dzieci, druga nie może się schylać itp. One muszą udawać chęć do aktywizacji zawodowej, bo je usuniemy z rejestru.

Opisana w drugim cytacie sytuacja to przykład tzw. działań pozornych. Urząd pracy pozornie prowadzi pośrednictwo pracy, wysyłając do pracodawcy osoby, o których wiadomo, że nie są gotowe do podjęcia pracy i będą chciały uzyskać od pracodawcy potwierdzenie, że nie spełniają jego oczekiwań. Z punktu widzenia pracodawcy ta „gra” jest marnowaniem czasu – w efekcie rezygnuje on z usług urzędu pracy. Takie sytuacje utrudniają nawiązanie współpracy z pracodawcami, co jest podstawowym warunkiem dla uzyskania wiarygodnej informacji o ich potrzebach i dla kształtowania form wsparcia kierowanych do osób bezrobotnych właśnie na tej podstawie.

Doradztwo psychologiczne

Istotną formą wsparcia jest doradztwo psychologiczne. Wśród osób długotrwale bezrobotnych są takie, które szczególnie potrzebują tego typu pomocy. Eksperci uczestniczący w badaniu przywoływali przykłady osób, dla których wsparcie psychologiczne okazało się pomocne. Jednak kluczowe znaczenie ma tutaj jakość świadczonych usług. Przedstawicielka jednego z OPS przywołała doświadczenia swojej instytucji z zatrudnieniem psychologa. Pierwszy okazał się nieskuteczny. Dopiero druga osoba zatrudniona na tym stanowisku radziła sobie z problemami klientów. Wynika to ze specyfiki pracy z trudnym klientem, charakteryzującym się niskim poziomem motywacji:

Kwestia pracy z trudnym klientem, bardzo trudnym klientem. Nie każdy sobie z tym radzi. Inaczej sobie poradzi z osobą, która do niego świadomie chce przyjść, a inaczej z osobą, którą trzeba „zawlec”. To jak z lekarzem. Nikogo na siłę się nie da wyleczyć.

Należy przy tym zaznaczyć, że wsparcie psychologa może uzupełniać pracę pracownika socjalnego. Może on uzyskać faktyczne zaufanie wspieranej osoby lub rodziny i dzięki temu zrozumieć, na czym polega problem. Takiej możliwości często nie ma pracownik socjalny, który postrzegany jest jako osoba podejmująca decyzje o przyznaniu zasiłku – w związku z tym uzyskuje ona inne informacje na temat sytuacji w danym gospodarstwie domowym niż psycholog. Zwraca uwagę na tę kwestię jeden z uczestników badania:

(...) prowadząc ośrodek terapii i poradnictwa rodzinnego MOPS zażądał, by do rodziny wchodził psycholog z pracownikiem socjalnym. I inne informacje uzyskiwał psycholog, bo wiedział, co z tym problemem zrobić i inne informacje uzyskiwał pracownik socjalny. Przez 3 miesiące toczyłem walkę, żeby nie wchodził parami, bo to nie ma sensu. Ja myślę, że taka błędna diagnoza jest ważna. (...) Bo my udzielamy pomocy bezrobotnym na różnych poziomach, a nie zastanawiamy się, co leży u przyczyny.

Ekonomia społeczna

Jedną z form wsparcia osób bezrobotnych, umożliwiającą integrowanie różnych szczegółowych instrumentów, jest centrum integracji społecznej (CIS)¹³. W centrum istnieje możliwość indywidualnego podejścia do klienta oraz łączenia instrumentów służących integracji zarówno społecznej, jak również zawodowej. Tak przedstawia ideę CIS jeden z uczestników badania:

CIS nie jest powiązany wprost z rynkiem pracy. Jest nową jakością pomiędzy instytucjami pomocy społecznej a urzędami pracy. Ma wypracować pewien zaplanowany z klientem cel. Wcale nie jest powiedziane, że to ma być skierowanie klienta na rynek pracy. My, realizując program oddłużania i ograniczania eksmisji, powstrzymaliśmy ileś eksmisji, przywróciliśmy prawa do mieszkań i wpłaciliśmy tytułem uczestnictwa 240 tys. [zł] za tych ludzi. Może ta rodzina, mając dach nad głową, będzie miała spokojniejszą głowę, aby szukać pracy.

Posługiwanie się stereotypami, że CIS-y mają znaleźć pracę – nic bardziej błędnego! Mają rok przepracować [z osobą] po to, by była lepsza diagnoza.(...) Po to są CIS-y, żeby się „pochyliły” nad tym klientem przez rok.

Skuteczność działań aktywizacyjnych jest również uzależniona od czasu spędzonego w danej instytucji. Przy czym bardziej odnosi się to do klubu integracji społecznej (KIS)¹⁴ niż do CIS, w którym czas uczestnictwa jest ustawowo narzucony. Jeden z ekspertów biorących udział w badaniu dostrzega, że osoba objęta wsparciem w KIS może przyzwyczać się do funkcjonowania w bezpiecznych warunkach organizacji. Z jednej strony, reintegracja osoby długotrwale bezrobotnej jest jedną z największych korzyści z działania takich organizacji

¹³ Zgodnie z art. 13-15 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 43 poz. 225 ze zm.) CIS realizuje reintegrację zawodową i społeczną m.in. przez usługi określone jako: nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych; naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą. Udział w CIS ma charakter umowy, którą stanowi indywidualny program zatrudnienia socjalnego. Uczestnictwo może trwać 12 (w wyjątkowych przypadkach 18) miesięcy. Udział w pracach CIS powinien trwać min. 6 godzin dziennie. W założeniu udział w CIS powinien zakończyć się podjęciem zatrudnienia na otwartym rynku pracy, przystąpieniem do spółdzielni socjalnej lub podjęciem działalności gospodarczej.

¹⁴ Zgodnie z art. 18 Ustawy o zatrudnieniu socjalnym..., w KIS są organizowane m.in. następujące działania wspierające osoby bezrobotne: działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia lub podjęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej; prace społecznie użyteczne; roboty publiczne; działalność samopomocowa w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych; staże; poradnictwo prawne. Warunkiem uczestnictwa jest realizacja kontraktu socjalnego (czyli umowy zawartej z OPS zobowiązującej do podjęcia działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby). Okres uczestnictwa w KIS ustalany jest indywidualnie i ustawa nie zawiera jego ograniczenia. Ponadto osoba, która zakończyła udział w zajęciach KIS, może rozpocząć uczestnictwo w CIS.

jak KIS czy CIS. Jest to przestrzeń, w której osoby czują się bezpiecznie, reintegrują się społecznie, rozwijają kompetencje społeczne oraz zawodowe. Z drugiej strony, wiele osób pozostaje w KIS zbyt długo, nie podejmując kroków w kierunku aktywnego udziału w społeczeństwie. Według rozmówcy dla osób, które w KIS pozostają dłużej niż sześć miesięcy, aktywizacja może mieć efekt wręcz odwrotny. Uczestnicy KIS wolą pozostać w warunkach ochronnych, nie podejmują decyzji zatrudnieniowej, pomimo pojawiających się okazji, jednocześnie racjonalizując sytuację uczestnictwem w aktywizacji zawodowej. Obawiają się funkcjonowania na otwartym rynku pracy lub też w ich kalkulacji to się po prostu nie opłaca.

Sytuacja częstego uczestnictwa w zajęciach KIS powoduje, że – naturalnie, jak każdy z nas w wyniku pracy – jest zmęczona osoba, więc nie ma sił podejmować dodatkowych czynności związanych z poszukiwaniem pracy. (...) Bardzo często te osoby tłumaczą, że one teraz są w KIS i [to oznacza, że] są aktywni. (...) Dłuższy czas uczestnictwa powoduje stagnację u tych osób.

Ponadto ograniczeniem dla skutecznego funkcjonowania CIS i KIS jest rozkład terytorialny tych instytucji. Występują one w większych miastach, natomiast na terenach wiejskich dostęp do tego typu instytucji i ich usług jest ograniczony. Przy czym należy pamiętać, że ogółem w województwie małopolskim instytucji tego typu jest bardzo mało.

W Krakowie to macie jeszcze CIS-y, KIS-y i tak dalej. A w małej miejscowości to my nie mamy gdzie. Musimy prywatnie zatrudnić doradcę, psychologa. Za wszystko musimy płacić.

Rozwiązaniem może być współpraca instytucji z terenu kilku gmin, które wspólnie tworzą jeden CIS lub KIS i gdzie kierują swoich klientów. Takie rozwiązanie dostrzega jeden z uczestników badania:

Wiele rzeczy lokalnie może się załatwić. Trzeba stworzyć albo zakontraktować, albo zrobić inaczej, zakontraktować w najbliższym CIS-ie oddział. Czyli na przykład przeniesienie zajęć do nas. Tak działa CIS w Bieczynie, Polanowicach jeden z pierwszych, na Opolszczyźnie. CIS działa w Bieczynie, ale gminy ościenne nie są w stanie utworzyć CIS-u, więc instruktor dojeżdża na zajęcia.

Jednym z pomysłów na rozwiązanie trudności na rynku pracy jest przedsiębiorczość społeczna. Tworzenie miejsc pracy bezpośrednio przez tych, którzy nie mogą znaleźć swojego miejsca na rynku pracy może przyczynić się do rozwiązania przynajmniej niektórych problemów osób bezrobotnych. Wielu z uczestników badania dostrzega niewykorzystany potencjał ekonomii społecznej i potrzebę lepszego zorganizowania wsparcia dla rozwoju tego sektora. Należy jednak pamiętać, że taka forma działania jest trudna. O problemach tych mówią zarówno osoby wspierające powstawanie tego typu podmiotów, jak i sami przedsiębiorcy społeczni:

Bierzemy pięciu bezrobotnych¹⁵, którzy są z wykluczenia społecznego i oni mają poradzić sobie sami z sobą, prowadzić firmę, konkurować z biznesem, szukać zleceń, być menadżerem. To jest niemożliwe do zrobienia. Nie jest dziwne to, że z tego, co się rejestruje to działa tylko z 30 procent. I to są spółdzielnie i stowarzyszenia, które mają zewnętrzne wsparcie.

W powyższej wypowiedzi podkreślono wątek zaplecza czy też zewnętrznego wsparcia, którym dysponują organizacje pozarządowe. Zdaniem rozmówcy zaplecze (kadrowe, finansowe, marketingowe) organizacji znacznie zwiększa szanse przetrwania spółdzielni socjalnej przez najtrudniejszy początkowy etap działalności.

¹⁵ Wypowiedź dotyczy zasad tworzenia spółdzielni socjalnej, którą zgodnie *Ustawą z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych* (Dz. U. z 2006 r. Nr 94 poz. 651 ze zm.) może założyć min. 5 osób spośród: osób bezrobotnych, osób niepełnosprawnych, osób bezdomnych, osób uzależnionych od alkoholu lub innych środków odurzających, osób chorych psychicznie, osób zwalnianych z zakładów karnych oraz uchodźców. Osoby te muszą stanowić min. połowę wszystkich członków spółdzielni. Spółdzielnie mogą zakładać również organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego i kościelne osoby prawne.

Z uwagi na napotymane trudności, znaczna część istniejących spółdzielni socjalnych¹⁶ nie znajduje sposobu na przetrwanie i upada. Spośród podmiotów wpisanych do oficjalnych rejestrów, wiele zawiesiło działalność i nie ma możliwości kontaktu z założycielami. Według założyciela spółdzielni socjalnej uczestniczącego w badaniu, najbardziej krytyczne dla funkcjonowania są dwa pierwsze lata:

80 procent spółdzielni czy więcej w Małopolsce upada, nie funkcjonuje. Najgorszy jest pierwszy, drugi rok...

Powyższej opinii nie potwierdzają jednak dostępne dane. Przepuszczalnie w rejestrze KRS widnieją spółdzielnie socjalne, które w rzeczywistości nie prowadzą już działalności. Jednakże obecnie niemożliwa jest weryfikacja tej informacji. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie poprzez projekt „Akademia Rozwoju Przedsiębiorczości Społecznej” (ARES) realizowany w ramach PO KL od roku 2011 rozpoczął wspieranie spółdzielni socjalnych. Wsparcie to realizowane jest poprzez przyznawanie bezwrotnych dotacji oraz wsparcia pomostowego. Wsparcie finansowe ma służyć pomocy w powstawaniu spółdzielni socjalnych lub w rozszerzeniu ich działalności poprzez zatrudnianie i przyjmowanie nowych pracowników lub członków¹⁷. Spółdzielnie socjalne otrzymujące wsparcie finansowe w projekcie zobowiązane są do prowadzenia działalności przez min. rok od otrzymania wsparcia. Zaprzecza to opinii uczestnika badania mówiącego o upadaniu spółdzielni socjalnych w pierwszym roku. Ponadto zgodnie z danymi ROPS w Krakowie od 2011 roku dotacje z projektu ARES otrzymało dotychczas 28 spółdzielni socjalnych, z których po upływie roku od otrzymania wsparcia tylko 3 (czyli 10,7%) zawiesiły działalność¹⁸.

Według badanych, jedną z podstawowych barier w rozwoju i funkcjonowaniu przedsiębiorstw społecznych jest to, że są one zakładane przez osoby z niewielkim doświadczeniem zawodowym, które mają deficyty kompetencji społecznych i zawodowych. Wiedza tych osób o funkcjonowaniu na wolnym rynku jest zbyt mała lub zdezaktualizowała się z biegiem lat. Poza tym często nie mają one doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej. W efekcie spółdzielnia nie jest tak konkurencyjna jak podmioty komercyjne.

...Często zastanawiamy się - jeśli chodzi o spółdzielnie socjalne - czy ta idea, że to jest otwarte dla grup najbardziej defaworyzowanych, czy to nie jest przesada?! Bo jeśli sobie wyobrazimy pięciu więźniów, którzy wyszli [z więzienia], pięć osób obcych ma razem współpracować, decydować, znać się na mechanizmie [rynkowym], ze sobą funkcjonować, znać się na tym, aby ich zarząd nie wykorzystał to jest kosmos kompletny.

Wskazuje to na potrzebę wsparcia podmiotów ekonomii społecznej (PES) na wielu płaszczyznach, w szczególności w początkowej fazie działalności. Może to być wsparcie organizacyjne czy też usługi doradztwa merytorycznego. Takie wsparcie powinno być oferowane począwszy od wstępnej oceny pomysłu na spółdzielnię socjalną. Istotna jest też ocena planu biznesowego. Jest to ocena merytoryczna, niestroniąca od krytyki, jednocześnie bardzo cenna z punktu widzenia późniejszego powodzenia całego przedsięwzięcia.

Jeden z rozmówców dodatkowo zaznacza, że warto, aby taką ocenę przeprowadzali nie tylko urzędnicy, ale i eksperci w danej dziedzinie. Weryfikacja pomysłu ze strony praktyków zmniejsza ryzyko niepowodzenia i nierentowności projektu. Osoby zakładające spółdzielnię socjalną rzadko kiedy mają dostęp do tego typu informacji.

¹⁶ Zgodnie z art. 2 Ustawy o spółdzielniach socjalnych..., przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę jej członków. Spółdzielnia działa na rzecz społecznej reintegracji jej członków (działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu), a także na rzecz zawodowej reintegracji jej członków (działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy). Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych.

¹⁷ Zgodnie z informacjami dostępnymi na stronie: <http://www.es.malopolska.pl/akademia-rozwoju-ekonomii-spoolecznej/akademia-rozwoju-ekonomii-spoolecznej.html>.

¹⁸ Według stanu na 15.07.2013.

Był taki program w telewizji – XXX [nazwa] – osoby przedstawiały swój pomysł na biznes ekspertom - to jest czterech ekspertów, którzy w biznesie osiągnęli już wszystko. To by było dobre, gdyby te wnioski oceniali eksperci, a nie urzędnicy, by przejrzeć, że projekt jest rentowny, że jest dobry.

Powodzenie przedsięwzięcia ma tym większe znaczenie, że dzięki ekonomii społecznej osoby długotrwale bezrobotne, zagrożone wykluczeniem społecznym, mają integrować się społecznie i zawodowo. W przypadku niepowodzenia przedsięwzięcia, aktywizacja może mieć negatywny efekt, demotywując osoby do dalszego działania.

Przy zastosowaniu tego podejścia, może pojawić się problem braku informacji o wysokości dofinansowania na początku działania¹⁹. Gdyż stworzenie planu biznesowego i aktywnego planowania działalności spółdzielni w najbliższych dwóch latach jest możliwe wtedy, gdy wysokość dofinansowania jest określona na wstępie. Inaczej stwarza to istotną trudność:

Bo tak naprawdę, jeżeli wchodzę na stronę i jest wskaźnik ile [jaką kwotę] mam dotacji, to mogę sobie do tego robić biznesplan. Wtedy składam do dyrektora [urzędu pracy] wniosek i on już nie powinien mi analizować, czy chce mi dać połowę tego czy jedną czwartą...

Kwestia finansowania spółdzielni socjalnych jest niejasna. Założyciel spółdzielni socjalnej uczestniczący w badaniu wskazuje na ograniczone środki finansowe dla spółdzielni oraz problem niespójności systemowej. Widzi on niesprawiedliwość w sposobie finansowania spółdzielni, który różni się w zależności od tego, czy wsparcie oferowane jest z funduszu pracy czy też ze środków projektów realizowanych w ramach PO KL. Otrzymał on wsparcie z funduszu pracy, który nie oferuje wsparcia pomostowego i jest to duży problem. Aby zapewnić spółdzielni przetrwanie, ważne jest uwzględnianie wsparcia pomostowego²⁰.

...W projektach jest 800 złotych takiego funduszu pomostowego. Dla pięciu osób jest to co miesiąc, niebagatelne 4000 złotych. Ja tworzyłem spółdzielnię z funduszu pracy i ja tych pieniędzy nie mam. Ja będąc półtora roku na rynku, czuję, jakie ja mam z tego tytułu długi na bieżąco.

Inny ekspert biorący udział w badaniu podkreślał natomiast skalę trudności w utrzymaniu spółdzielni socjalnej w początkowym okresie i pod tym względem jeszcze większą potrzebę wsparcia pomostowego:

...To, co nam na pewno pomogło, to było wsparcie pomostowe. Na początku trzeba się zorganizować i szanse na wypracowanie jakichkolwiek środków są marne. Zaczynamy działalność, a tu trzeba kupić różne rzeczy, dograć się z ludźmi, wynająć biuro, załatwić NIP-y, regony, VAT-y... Opłacenie kosztów [ze wsparcia pomostowego] było super sprawą, ale to nie zmieniło tego, że nie mieliśmy z czego żyć, jeśli chodzi o własne prywatne sprawy, ale mieliśmy przynajmniej środki na firmę.

Interesującym pomysłem na zwiększenie powodzenia PES na wolnym rynku jest integracja różnych form wsparcia i współpraca różnych grup docelowych przy tworzeniu tych podmiotów. Jedną z możliwości wskazaną przez uczestników badania jest połączenie wsparcia dla osób młodych, które dopiero wkraczają na rynek pracy lecz posiadają umiejętności czasami brakujące osobom zakładającym spółdzielnie socjalne. Osoby te mogłyby współpracować przy tworzeniu spółdzielni, korzystając ze wsparcia osoby młodszej, posiadającej aktualną wiedzę o funkcjonowaniu rynku, umiejętności, w tym obsługi komputera, oraz wiedzę o nowych technologiach. Według jednego z rozmówców stwarza to więcej możliwości dla obu grup:

Powierzyć pięcioosobową spółdzielnię, która ledwo kuleje, która nie ma zleceń, nie ma możliwości rozreklamowania. Właśnie jak XXX [nazwa spółdzielni socjalnej] - bardzo fajne usługi dziewczyny ofe-

¹⁹ Zgodnie art. 46 *Ustawy o promocji zatrudnienia...* wysokość środków z funduszu pracy przyznanych bezrobotnemu przystępującemu do spółdzielni socjalnej określona jest tylko w odniesieniu pułapu, którego nie może przekraczać. Nie jest więc gwarantowaną stałą kwotą i zależy od środków, jakimi dysponuje samorząd powiatu.

²⁰ Wsparcie pomostowe najczęściej pojawia się w kontekście wspierania przedsiębiorczości i samozatrudnienia w ramach PO KL. Najczęściej udzielane jest osobom, które rozpoczynają działalność spółdzielczą w wyniku udziału w projekcie i najczęściej jest bezzwrotną pomocą finansową przez ustalony w projekcie okres od rozpoczęcia działalności. Wsparcie pomostowe przydzielane jest na 6 miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy.

rowały, tylko nie umiały się wypromować, nie umiały nawet z Worda korzystać - to jak one miały to świadczyć, jak one nie miały takiego PR-u? A to świetny pomysł był - połączyć młodych, ambitnych, 25-latków z pięcioma paniami 45+, takie usługi.

Innym pomysłem ekspertów biorących udział w badaniu na odblokowanie potencjału tkwiącego w przedsiębiorczości społecznej jest promowanie zakładania spółdzielni w grupie osób, które nie należą do grup najbardziej defaworyzowanych pod względem integracji zawodowej i społecznej. Miałoby to pozytywny efekt dla całego sektora i zwiększyłoby wykorzystanie tego instrumentu, również poza większą aglomeracją miejską - w tym przypadku Krakowem:

Gdyby to byli ludzie nie aż tak defaworyzowani, to byśmy mieli więcej tych spółdzielni. W tej chwili to ciągle jest tego „jak kot napłakał” w stosunku do możliwości, jakie daje zakładanie spółdzielni socjalnych. Byłby to dobry przykład, a my ciągle liczymy na sztuki. W Krakowie jest niezłe w stosunku do reszty Małopolski...

Ponadto szczególnie istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości społecznej miałoby zwiększenie liczby spółdzielni socjalnych zakładanych przez osoby prawne (jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne), które dysponują niezbędnym zapleczem kadrowym, finansowym i organizacyjnym. Wykorzystanie istniejącego już zaplecza wpłynęłoby korzystnie na trwałość i jakość spółdzielni socjalnych.

Zdaniem rozmówców jedną z ważniejszych barier dla rozwoju PES jest brak współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Z jednej strony, w strategii lokalne wpisany jest rozwój ekonomii społecznej. Z drugiej, jednostki samorządu terytorialnego rzadko korzystają z dostępnych instrumentów wsparcia PES, w tym szczególnie klauzul społecznych²¹ przy zleceniu dostarczenia dóbr i usług zgodnie z *Ustawą Prawo Zamówień Publicznych* czy też powierzanie realizacji zadań na podstawie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*²² lub innych aktów prawnych. Według badanych rzadko są one wykorzystywane:

Tutaj samorząd miałby sporo do zrobienia, bo tak naprawdę tworzymy taką wydmuszkę. Tworzy się spółdzielnie [socjalne] i mówi, a teraz „radź sobie”, tylko jak? Tylko jak?! Wiecie Państwo, jeszcze kwestia klauzul społecznych i zamówień publicznych. Nikt tego nie realizuje. (...) A gmina, rada miasta ma ustawowy obowiązek zwalczania bezrobocia i ma budżet na zadania do wykonania np. sprzątnięcie parku.

I zajmuje się terenami zielonymi, porządkami, parkami i ogrodami, są organizowane przetargi na 300 tys. i żadna spółdzielnia nie wystartuje [w takim przetargu] bo nie mają takiej możliwości. (...) Gdyby to podzielić na mniejsze [zlecenia], to nie tylko by spółdzielnie pracowały same i miały płynność finansową, ale i zatrudniały nowych bezrobotnych.

Brak ścisłej współpracy samorządu z PES jest problematyczny, gdyż spółdzielnie socjalne mają ograniczone zaplecze kapitałowe i możliwości realizacji zamówień w otwartych postępowaniach przetargowych. Główną przeszkodą są wymogi, przede wszystkim udokumentowanie doświadczenia w postaci referencji. Jest to wymagane również przy zleceniu tak prostych usług jak sprzątnięcie, jednocześnie utrudniając spółdzielniom czerpanie z możliwości, jakie stwarzają zamówienia publiczne.

...Taka spółdzielnia ma ambicje, nawet zaplecze kapitałowe do wystąpienia w przetargu. Nie jest w stanie wystąpić, bo potrzebuje referencji sprzed dwóch lat. Jeżeli spółdzielnia, chce tylko sprzątać i nie ma ambicji programowania, musi mieć dwa lata doświadczenia sprzątnięcia udokumentowane dla jednostki. Gdzie ma to doświadczenie nabyć? Jak nie może nigdy zacząć, to jest błędne koło...

²¹ Poprzez klauzule społeczne potocznie rozumie się wyłączenie od ogólnych zasad zamówień publicznych stosowane z uwagą na istotne cele społeczne. Najczęściej dotyczą zamówień w kwestiach społecznych i ochrony środowiska (zob.: *Podstawowe informacje o klauzulach społecznych*, Tomasz Schimanek, FISE, Warszawa 2012).

²² *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. z 2010 r. Nr 234 poz. 1536 ze zm.

Badani wymieniają dwa sposoby na rozwiązanie tego problemu. Pierwszy to strategiczne planowane zlecenia usług tak, aby aktywnie wspierać lokalną przedsiębiorczość. Może to być dzielenie dużych zleceń na mniejsze etapy, otwierając dostęp do ich realizacji podmiotom społecznym i mniejszym przedsiębiorcom. Drugi to większe wykorzystanie PES przy realizacji zamówień z wolnej ręki:

Czasem trzeba urzędnikom coś uświadomić. Jak jest projekt na konserwację zieleni na milion, to przecież można zrobić z tego 10 [projektów] po 100 tys. Mnie, jako drobnemu przedsiębiorcy, jest łatwiej to wziąć na siebie i zrealizować przez rok czy dwa we współpracy. A za milion ja nie jestem w stanie! (...) Są takie różne instrumenty.... A urzędnicy nie wiedzą, boją się...

Z wdrożeniem powyższych rozwiązań wiąże się jednak istotna kwestia, którą jest obawa przed współpracą z PES wśród pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Ograniczone zaufanie do instrumentów wspierających ekonomię społeczną wynika z obawy przed problemami, które mogłyby z wynikać z ich zastosowania. Lęk przed nowymi, wykraczającymi poza przyjęte procedury działaniami, zdaniem uczestników badania jest powszechny wśród pracowników samorządu terytorialnego. Obawiają się oni popełnienia błędów w nowej, nieznanej dotąd sytuacji. Dlatego też ryzyko jest minimalizowane. Może się to wiązać z niewystarczającą wiedzą o praktycznej stronie tego sektora. Co ważne, może to być rezultatem przeświadczenia, że wspieranie PES przez samorząd ogranicza konkurencję i działa na niekorzyść innych podmiotów na wolnym rynku.

Tylko to tak pokierować. Ja wiem, że niektórzy pracodawcy by się obruszyli. Nierówność podmiotu. Ale są jeszcze inne zadania, które trzeba realizować. Klauzule społeczne są też jednym ze sposobów. W Krakowie urzędnicy się tego boją. Ja to usłyszałem z ich ust. Wolą nie mieć problemów i nie realizować.

Inną istotną przeszkodą są bariery formalne, związane z nieelastycznością wdrażanych projektów. Powoduje to, że współpraca z przedsiębiorstwem społecznym nie jest podejmowana, pomimo korzyści płynących dla obu stron. W efekcie, nieelastyczność projektu utrudnia wykorzystywanie rozwiązań uwzględniających uwarunkowania lokalne:

Przykład programu aktywności lokalnej - genialna rzecz, realizuje to MOPS. W Krakowie jest (...) taki trudny kompleks socjalny. Dzwoni moja była pracownica socjalna, koordynator tego projektu, że potrzeba firmy ogrodniczej do wykonania zieleni. Mówię - zrobmy inaczej - my jako CIS zrobimy to nawet za darmo. Nie chcemy od Was odpłatności. Za chwilę dzwoni - „Nie, musimy wybrać firmę komercyjną”.

Podczas badania pojawił się jeszcze jeden istotny wątek dotyczący wsparcia ekonomii społecznej. Jeden z ekspertów biorących udział w badaniu podkreślający trudności w prowadzeniu spółdzielni socjalnych w początkowym okresie, zgłosił swoje wątpliwości wobec zaspokajania potrzeb szkoleniowych członków spółdzielni.

Są szkolenia z marketingu, PR czy zarządzania, ale to są podstawy. Oni to robią dla wszystkich, dla grupy więc musi być utrzymany taki [niski] poziom. (...) Ja uważam, że lepiej by było, aby to były szkolenia specjalistyczne, gdzie jest trzeci poziom zaawansowania. Wysłać tam jedną osobę, niż zrobić szkolenie z marketingu dla 10-u spółdzielni. Nie jestem w stanie wskazać jednej, która by z tego skorzystała.

Z osoby wykluczonej kogo próbujemy zrobić? Marketingowca, który zajmie się i pociągnie firmę? To już lepiej by było zatrudnić indywidualnego konsultanta, który powie im: „trzeba to zrobić tak i tak”. Gościa, który jest wyszkolony i może wspomóc 10 spółdzielni. A nie, żeby oni się uczyli i sami wdrażali i na własnej firmie testowali to, czego się nauczyli na szkoleniach. To jest złe podejście wynikające z tego, że tak to było zaplanowane [w projekcie].

Powyższe wypowiedzi nie podważają sensowności przygotowania osób do zakładania i prowadzenia spółdzielni socjalnych, jednakże zwracają uwagę na sam sposób udzielania tego rodzaju wsparcia. Dotyczy to jednocześnie poruszanych wcześniej dwóch kwestii: schematyczności w działaniu wspierającym oraz jakości i trafności organizowanych szkoleń.

Być może należałoby się zastanowić, czy w przypadku istniejących już PES, stworzyć nowe programy wsparcia – będące kontynuacją i pogłębieniem działań dotychczasowych, m.in. w postaci szkoleń specjalistycznych dla grup zaawansowanych.

Ponadto być może warto byłoby również zmienić sposób przygotowywania członków spółdzielni socjalnych do prowadzenia działalności. Jeden z uczestników badania zaproponował rezygnację ze szkoleń grupowych na rzecz wsparcia ze strony indywidualnych konsultantów – specjalistów z danej dziedziny (np. marketingu). Rezygnacja z działań schematycznych i jednolitych dla większych grup, na rzecz indywidualizacji wsparcia PES poprzez zewnętrznych specjalistów mogłaby się przyczynić do lepszego przygotowania przedsiębiorstw społecznych do samodzielnego funkcjonowania rynkowego.

Niewątpliwie założenie i prowadzenie przedsiębiorstwa społecznego, w tym spółdzielni socjalnej jest zadaniem skomplikowanym i tylko część osób zagrożonych wykluczeniem społecznym może temu podołać. Dlatego też ważne jest odpowiednie przygotowanie osób do zakładania i prowadzenia spółdzielni socjalnej. Co istotne, wsparcie to powinno być kontynuowane również w pierwszym okresie działalności. Może ono przybierać różne formy.

Podsumowując, szczególnie istotne, z punktu widzenia samych zainteresowanych, wydaje się:

- Wsparcie pomostowe – wypłacane co miesiąc środki finansowe, pozwalające na zabezpieczenie płynności finansowej przedsiębiorstwa społecznego w pierwszym roku działalności.
- Współpraca przedsiębiorstw społecznych z lokalnym samorządem jako odbiorcą dóbr i usług dostarczanych przez te podmioty – z tym wiąże się wykorzystanie na większą skalę tzw. klauzul społecznych.
- Wspieranie spółdzielni socjalnych zakładanych przez osoby prawne²³ - co zapewniłoby niezbędne zaplecze (kadrowe, finansowe, organizacyjne) dla funkcjonowania spółdzielni, zwłaszcza w początkowym okresie działania.

Instytucje wspomagające

Uczestnicy badania zwrócili uwagę, że potencjalni realizatorzy wsparcia powinni posiadać odpowiednią wiedzę i doświadczenie w pracy z osobami bezrobotnymi. Dla skutecznej realizacji wsparcia ważne jest, by mierzyli oni efektywność swoich działań. W tym celu istotnym jest określenie wskaźników efektywności, niemniej nie powinny one być bardzo ścisłe i odgórnie narzucone, ponieważ hamuje to rozwój skutecznego wsparcia i przynosi efekty pozorne. Zbyt silne zorientowanie na osiągnięcie wyznaczonych odgórnie wskaźników może doprowadzić do dążenia jedynie do osiągania wskaźników, a nie do poprawy sytuacji beneficjentów.

Ja byłam na spotkaniu, gdzie urząd pracy mówi, że taką [w domyśle: wysoką] efektywność mają. A ja się pytam, czy naprawdę, czy na papierze. [Odpowiedzieli:] „na papierze, bo do ministerstwa musi pójść”.

Powyższa wypowiedź sugeruje, że instytucje wspierające osoby bezrobotne i realizujące projekty, w których założono wysoką efektywność zatrudnieniową mogą dla osiągnięcia tych efektów popełnić błąd wspomniany wcześniej - efekt *creamingu*. Dla osiągnięcia wysokiego wskaźnika zatrudnienia w wyniku podjętych działań pracownicy instytucji mogą być bardziej skłonni do wybierania tylko tych bezrobotnych, którzy mają najlepsze perspektywy uzyskania pracy po to, by w sztuczny sposób wykazać się bardzo dobrymi rezultatami.

Kluczowe znaczenie ma podejście instytucji do zarządzania jakością oferowanego wsparcia. Problem jest widoczny podczas realizacji szkoleń, gdzie większą wagę przywiązuje się do ich przeprowadzania, bez dostatecznego uwzględniania ich jakości.

²³ Jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe czy kościelne osoby prawne.

Robi się bardzo dużo szkoleń, tylko one są prawie nic nie warte. dodałem prawie, bo coś tam może... (...). I później dotacje te nie służą beneficjentom, tylko tym, co prowadzą te szkolenia, na utrzymanie biura, na własne utrzymanie. I to jest cel, ten pozór, to jest ten pozór. Tu się traci mnóstwo pieniędzy.

Czynnikiem uwydatniającym problem w zarządzaniu jakością są zamówienia publiczne. W przypadku gdy cena jest głównym kryterium oceny ofert, nie gwarantuje to jakości efektów końcowych projektu. Jeden z ekspertów biorących udział w badaniu zwrócił na ten problem uwagę stosując metaforę porównawczą:

Ale to [cena] też się przekłada na jakość. Widzę to po przetargach. Startowaliśmy ostatnio na przebudowę strony internetowej, gdzie rozbieżność [ceny] była od 799 do 13 000 zł. Ja wiem, jak wygląda jakość pracy za 13 000 a jak za 799 zł. W naszej branży to jest tak. Każdy myśli, widzę stronę za 400 zł i za 4 000, po co? Kupię za 400? To jest tak samo jak z samochodami. Mam auto za 400 zł i za 100 000 teoretycznie, patrząc na kryterium „auto” to mamy to samo. Tak jest w przetargach, czasem ok, czasem nie ok.

Wykorzystanie innych kryteriów niż cena, w tym przede wszystkim kryteriów jakościowych, wymaga wiedzy i umiejętności stosowania *Ustawy Prawo Zamówień Publicznych*. Często wiąże się to również z obawami przed kontrolą, która może zarzucić nieprawidłowe przeprowadzenie postępowania.

Innym elementem zapewniania jakości jest badanie satysfakcji klientów i pracowników, śledzenie losów klientów. Pozwala to na uzyskanie informacji zwrotnej o efektach prowadzonych działań, co można wykorzystać do poprawy ich jakości. W tym celu eksperci biorący udział w badaniu zwrócili uwagę na potrzebę odpowiedniego przygotowania kadry. Szczególną rolę odgrywają tu pracownicy pierwszego kontaktu, np. pracownicy socjalni, którzy mają lub mogą zdobyć wiedzę o sytuacji i potrzebach beneficjentów. Kluczowe są tu kompetencje, wiedza, doświadczenie i odpowiednia ilość czasu na wykonywanie swoich obowiązków przez tych pracowników.

...Przychodzi pracownik [socjalny] i nie wchodzi, nie wchodzi nawet do domu [beneficjenta], a dziewczyna miała naprawdę dobre warunki naprawdę na poziomie. Spisał [wywiad środowiskowy] w kurtce, bo się śpieszył...

Do końca to też nie jest tak, że się trudno pracuje, tylko przy takiej ilości osób... które przypadają np. na jednego pośrednika pracy czy doradcę, to nie ma czasu na indywidualne podejścia... bo ta osoba potrzebuje i więcej czasu i więcej pracy...

W celu zapewnienia jakości kluczowe znaczenie ma odpowiedni podział zadań, obejmujący delegowanie pewnych bardziej specjalistycznych usług do instytucji posiadających odpowiedni potencjał do ich świadczenia.

Podsumowując, instytucje wspomagające powinny posiadać odpowiednią wiedzę, doświadczenie i określone wskaźniki efektywności swoich działań. Ich działania będą znacznie wyższej jakości, gdy wyeliminuje się (tam, gdzie to możliwe i wskazane) wskaźnik ceny jako głównego kryterium w zamówieniach publicznych oraz gdy będą posiadać dobrze wyszkoloną kadrę, która będzie miała wystarczającą ilość czasu na wykonywanie swoich obowiązków.

1.3 Trudności podczas realizacji wsparcia

W trakcie badania zidentyfikowano szereg trudności związanych z realizacją wsparcia osób bezrobotnych. Duża część z nich, związana np. z funkcjonowaniem pułapki ubóstwa, niską motywacją osób bezrobotnych (zwłaszcza długotrwale bezrobotnych), pracą na czarno itd., została omówiona we wcześniejszych częściach niniejszego raportu. W tej części postaramy się wskazać dodatkowe kwestie, które nie zostały poruszone wcześniej.

Dostęp do informacji

Jednym z warunków oferowania skutecznego wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu bezrobocia jest dostęp do aktualnej, rzetelnej informacji o sytuacji tych osób. Wiąże się to z koordynacją działań poszczególnych instytucji, która w opinii badanych jest niedostateczna.

Nie mamy wspólnej bazy tych klientów. Co z tego, że to nasi klienci, jak my rekrutujemy do projektów systemowych? Mamy 40 osób bezrobotnych u nas na ośrodku korzystających i z tego tylko 10 zgodzi się iść na kurs, bo to się wiąże z tym, że oni muszą być dzień w dzień przez osiem godzin na zajęciach. „On nie da rady”. My powinniśmy te 30 osób przekazać urzędowi pracy, że oni nam odmówili współpracy.

Chcieliśmy rozdzielić osoby faktycznie poszukujące pracy, a takie, co zawsze będą korzystała z OPS-u, ale to jest niemożliwe [systemowo] do zrobienia. Dopiero uchwycenie personalnie jednego „Kowalskiego” pozwala na zdiagnozowanie jego sytuacji i ustalenie ścieżki wsparcia.

Problem z brakiem szczegółowej informacji o historii społecznej i zatrudnieniowej danej osoby uniemożliwia postawienie odpowiedniej diagnozy. Brak rzeczywistego rozpoznania sytuacji powoduje, że zaproponowana ścieżka aktywizacji ma małą skuteczność.

Taka diagnoza jest ważna – bo albo transmisja ubóstwa międzypokoleniowa, albo ukryte zatrudnienie, albo różne inne kwestie - uzależnienia, inne dysfunkcje, problemy psychiczne, niezdolność do budowania relacji w grupie. Takie sytuacje nam się też zdarzają. Ale to jest jakby błędna diagnoza. Bo mówimy, że on jest bezrobotny i chcemy mu pomóc, udzielamy wsparcia z różnych poziomów, a nie zastanawiamy się, co leży u przyczyny, co jest przyczyną tego bezrobocia.

Osoby bezrobotne często nie dzielą się istotnymi informacjami o swojej rzeczywistej sytuacji, gdyż nie mają zaufania wobec pracowników instytucji. Jest to duże utrudnienie dla osób wdrażających wsparcie. W rezultacie osoby bezrobotne uczestniczą w projekcie aktywizującym, którym nie są zainteresowane i wykazują niską motywację uczestnictwa. Jednocześnie obniża to ocenę skuteczności całego działania, które przy adekwatnie dobranych uczestnikach, pozwoliłoby osiągnąć lepsze wyniki.

Czyli brakuje informacji, która by szła za klientem - jakie on już formy wsparcia przeszedł, z czego skorzystał i w jakim to się stało czasie, co możemy mu dalej zaproponować? Matka, która mając dzieci nastoletnie, nie szuka pracy, to nie jest problem kwalifikacji czy ofert pracy tylko tego, że ona nie jest zintegrowana społecznie. To [ją] trzeba zupełnie innymi środkami do tego nakłonić.

Jest to ważna obserwacja wskazująca, że dopiero uchwycenie jednostkowej historii osoby pozwala na zdiagnozowanie sytuacji i ustalenie ścieżki wsparcia. Brak informacji powoduje, że podejmowane działania są nietrafione. W trakcie badania omawiany był również przykład osoby będącej w trakcie leczenia (terapii) uzależnienia od alkoholu. Zdaniem ekspertów uczestniczących w badaniu tego typu informacja powinna być dostępna np. dla doradcy zawodowego, który może odpowiednio sprofilować oferowane wsparcie. Zdaniem niektórych uczestników badania osoby w trakcie terapii nie powinny być w pierwszej kolejności wysyłane do pracodawcy, gdyż muszą się najpierw uporać z problemem (uzależnieniem) rzutującym na ich zdolność do pracy.

Tak, ale ja wysyłając taką osobę do pracodawcy raz, drugi, trzeci tracę zaufanie u pracodawcy. A po drugie, taka osoba jest 2-3 dni na stanowisku pracy, przyjmują go, a jego już następnego dnia nie ma w pracy... Więc de facto moja praca, praca pracodawcy, idzie na marne. (...) Miałabym jasny sygnał – proszę tej osoby teraz nie aktywizować, ponieważ jest jej potrzebne inne, ważniejsze wsparcie.

Począwszy od diagnozy (...) przy tego typu sytuacjach [uzależnienie] być może musimy sobie z tyłu głowy zakodować, że jakiś procent tych osób jest nie do odzyskania. (...) Jeśli jest alkoholik i nie ma możliwości, żeby poszedł na leczenie, (...) to może nasze wysiłki być może muszą być nałożone na osoby współuzależnione. Jeśli punktem wyjścia nie będzie leczenie, to nasze działanie nie ma sensu.

Z jednej strony ponownie w wypowiedziach widać negatywne nastawienie pracowników instytucji wspierających osoby bezrobotne do udzielania pomocy klientom z trudnymi problemami wykraczającymi poza schematyczne działania instytucji. Z drugiej jednak strony, zwraca uwagę konieczność docierania do źródeł trudnej sytuacji osoby i do informacji na ten temat w celu adekwatnego doboru wsparcia.

Proponowanym rozwiązaniem jest wdrożenie centralnego systemu informatycznego dla instytucji, które działają z jedną osobą w różnych obszarach. Jeden z uczestników badania pamięta, że takie pomysły pojawiały się już wcześniej, natomiast nie wie czy rozwiązanie będzie rzeczywiście wdrożone:

Bo była taka idea centralizacji systemów informatycznych ośrodków [urzędów] pracy i instytucji wspierających. Po wejściu na Jana Kowalskiego, widzielibyśmy jego ewidentną sytuację i rodzinną i zawodową.

Kwestia przekazywania i dostępu do tego typu danych jest jednak bardzo delikatna. Zwłaszcza w przypadku tworzenia wspólnej bazy danych dla wielu instytucji zajmujących się wsparciem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Powinna być ona przedmiotem szczególnego namysłu i rozważenia. Przykładowo informacje o sytuacji zdrowotnej należą do danych osobowych szczególnie chronionych odpowiednimi przepisami prawa²⁴.

To nie jest tak, że nasz ośrodek nie chciałby nawiązać współpracy z urzędem pracy, ale jest dużo ograniczeń. Na przykład, ogranicza nas Ustawa o ochronie danych osobowych. Dobrze wiemy, że to tylko wyjdzie nam na dobre.

Istotnym utrudnieniem w zbieraniu rzetelnej informacji jest również to, że wiele osób rejestrujących się w urzędach pracy robi to wyłącznie dla ubezpieczenia zdrowotnego. W rezultacie pracownicy instytucji nie mogą zidentyfikować tych osób, które rzeczywiście chcą podjąć kroki w kierunku zatrudnienia i są do tego zmotywowane. Często zatem osoba bezrobotna reprezentuje sobą pozorną motywację do aktywności zawodowej, a urzędnik podejmuje w związku z tym działania pozorne kierując go do pracodawcy, który ostatecznie i tak go nie zatrudni.

Tak, bezrobocie ukryte - podstawowy problem w skali kraju to są ubezpieczenia społeczne. Większość osób zarejestrowanych w urzędach pracy to są osoby, które nie chcą pracy tylko ubezpieczenie zdrowotne i społeczne. Gdyby odjąć te osoby, jakoś zcentralizować system ubezpieczeń, to my, jako urzędy i ośrodki pomocy społecznej, moglibyśmy się de facto zająć aktywizacją zawodową czy społeczną osób de facto tego potrzebujących.

Dewaluuje to jakość usług oferowanych przez instytucje wspierające osoby bezrobotne w oczach pracodawców. Gdy do pracodawcy trafia osoba, która nie jest zmotywowana do pracy, zmniejsza to chęć nawiązania bliskiej współpracy z urzędem w przyszłości. Dodatkowo, utwierdza pracodawcę w stereotypie, że tego typu instytucje nie oferują dobrych pracowników i adekwatnych rozwiązań.

- Przychodzili do niego [do pracodawcy] i mówili: „Panie podpisz mi Pan, że mnie Pan nie potrzebujesz”...

- ...nawet już proszę uczciwie pracodawców, żeby wpisali [na skierowaniu bezrobotnego do pracy]: przyszedł odmówił propozycji pracy, jest do wyrejestrowania. (...) Taki pracodawca już drugi raz nie da oferty do urzędu.

²⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.

Współpraca

Kwestia przepływu informacji wiąże się także z problemem niedostatecznej współpracy między poszczególnymi instytucjami wspierającymi osoby bezrobotne. Współpraca ta jest trudna zarówno z punktu widzenia rozwiązań formalnych (zapisy odpowiednich ustaw), jak też słabości mechanizmów i tradycji współpracy. Zdania na ten temat były jednak częściowo podzielone.

Rozrysowaliśmy to, chcieliśmy ustalić jednorodną ścieżkę klienta, żeby mu to móc przedstawić. Ścieżka zajęła przynajmniej trzy, cztery strony i to już nie była ścieżka tylko plątanina strzałeczek, w której my się już poplątaliśmy. Bo to jest bardzo skomplikowane.

Ja się z Panią nie zgodzę. Gdyby tak było, to by żaden CIS nie działał. Bo to jest współpraca pomiędzy centrum a UP i OPS. To musi być, bo inaczej centrum nie istnieje.

W chwili obecnej rzeczywista współpraca nie jest oceniana najlepiej, także w zakresie koordynacji działań różnych instytucji w czasie. Wsparcie instytucjonalne nie uzupełnia się w trakcie uczestnictwa osoby bezrobotnej w działaniach aktywizacyjnych:

Jak osoba po aktywizacji społecznej płynnie nie przejdzie do aktywizacji zawodowej to jest po niej. Ośrodki pomocy społecznej kończą swoje projekty w listopadzie, a UP nie mają wtedy już praktycznie środków. To jest już wykończenie środków. Prosta sprawa. A jak do lutego na pierwszą formę wsparcia będzie miała poczekać to już jej nie ma. Ja mogę powiedzieć, że to są wszystkie super formy wsparcia, ale jeśli one nie będą zintegrowane w czasie to z tego nic nie wyjdzie.

Brak wymiany aktualnej informacji utrudnia integrację działań aktywizacyjnych, w których osoba bezrobotna uczestniczy na różnych płaszczyznach. W efekcie organiczna to skuteczność wsparcia. Wielu uczestników badania wskazuje na potrzebę zwiększenia koordynacji międzyinstytucjonalnych działań na poziomie lokalnym i regionalnym. Do tego potrzebne jest budowanie długoterminowej współpracy pomiędzy różnymi stronami oraz dostarczenie odpowiedniej infrastruktury, zapewniającej jakość gromadzonych danych.

Zarządzanie finansowe

Jednym z poważniejszych ograniczeń skuteczności oferowanego wsparcia są roczne budżety instytucji publicznych, o czym wspomniano już w kontekście oceny realizowanego wsparcia. Powoduje to ograniczenie możliwości kontynuowania wsparcia dla danej osoby, jeśli środki (np. przyznane na dany rok) się wyczerpały. W przypadku osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy taka przerwa może spowodować utratę dotychczasowych efektów wsparcia i w kolejnym roku trzeba zaczynać z taką osobą pracę na nowo.

Z punktu widzenia stanowiska, na którym ja pracuję [doradca zawodowy], to jest tak, że się prowadzi proces doradczy, (...) dobrze by było gdyby ta osoba poprawiła kwalifikacje, odbyła staż, cokolwiek. I droga się zamyka, bo nie już ma środków...

Z reguły dotyczy to standardowej działalności instytucji publicznych, ale w praktyce często też działań prowadzonych w projektach. Powoduje to, że pod koniec roku i w trakcie pierwszego kwartału konkretne działania wobec osób bezrobotnych są trudniej dostępne, gdyż albo są zakańczane przed rozliczeniem budżetu, albo jeszcze nie są uruchamiane z uwagi na oczekiwanie na przyznanie środków finansowych na kolejny rok. Jednak w tym przypadku środki na każdą osobę są znane, co ułatwia planowanie wsparcia, zapewnia

jego ciągłość i zwiększa jego skuteczność, co nie zawsze jest odpowiednio wykorzystywane. Jako przykład większej elastyczności projektów wskazano pilotażowy projekt *Twoja Kariera, Twój wybór*²⁵.

Teraz jest projekt: „Twoja Kariera, twój wybór”. W różnych urzędach w Polsce osoby do 30 roku życia biorą w tym udział. Tutaj na jedną osobę średnio jest 13 tys. złotych. Nie znaczy, że to trzeba wydać wszystko. Można tam uruchomić szkolenia, staże, studia podyplomowe. To ma pewien sens, bo jest tam w ślad za tym ustalaniem ścieżek rozwoju są pieniądze.

Kompetencje kadry

Ważnym ograniczeniem dla podejmowanych działań jest **brak kompetencji do pracy z trudnym klientem**. Eksperti uczestniczący w badaniu, w tym szczególnie osoby bezpośrednio pracujące z klientami, wskazywali na liczne sytuacje, w których sobie nie radzą.

Kadry różnych instytucji nie potrafią pracować z takim klientem. Pan zapytał, jak to się dzieje, że człowiek się buja 10 albo i więcej lat ... ja mam doświadczenie, że pośrednicy się boją tych ludzi. Nie wydam mu oferty, bo mnie zwyzywa. Żeby mieć święty spokój dam mu następny termin [wizyty w urzędzie pracy], albo do innej instytucji. Na papierze coś z nim zrobiłem, więc jest ok.

Niedostatek kompetencji, ale również negatywne stereotypy na temat trudnych klientów powodują, że klientów tych niechętnie angażuje się do działań i projektów, a podejmowane wobec nich działania przyjmują charakter działań pozornych.

Jest w pewnym sensie obawa instytucji [w pracy] z trudnym klientem, bo instytucje są rozliczane z efektywności (...) a wiedzą, że z tymi ludźmi no nie da się. Że bardzo trudno coś będzie osiągnąć.

To jest kwestia deklaracyjności, a nie autentycznego wchodzenia w rzeczywiste potrzeby [osób bezrobotnych] i tworzy się bardzo dużo papierów i spotkań, ale co z tego wynika? Nic. Tworzy się dużo papierów i uzasadnia to wydawaniem kolejnych papierów, a to, co potrzeba - te ruchy nie trafiają do adresatów.

Jak ja widzę kobietę [w wieku] 40-50 lat, przepitą, która i tak nie pójdzie do pracy, to, po co ja jej będę robić kurs na kasę fiskalną, czy nawet sprzątaczkę? Niech jej córka 18-sto letnia idzie.

²⁵ Projekt *Twoja Kariera – Twój Wybór* jest projektem pilotażowym wspomnianego już Programu „Młodzi na rynku pracy” opracowanego przez MPiPS. Projekt przetestuje wzorcowy schemat pracy z osobami bezrobotnymi do 30 roku życia oraz sprawdzi w praktyce innowacyjne narzędzia służące zwiększaniu aktywności, samodzielności i mobilności osób młodych. Uczestnik pilotażu może skorzystać z przygotowanej dla niego oferty, na którą składać się będą usługi rynku pracy i wyselekcjonowane instrumenty dotychczasowe oraz nowe, którymi są: indywidualne wsparcie opiekuna, promesa aktywizacji młodych (bon stażowy, bon szkoleniowy, bon na kształcenie zawodowe, policealne lub podyplomowe, bon dla pracodawcy za zatrudnienie absolwenta szkoły wyższej) oraz dotacja na zasiedlenie. Program przewiduje wprowadzenie innowacyjnej metody pracy z klientem (objęcie osoby bezrobotnej intensywną, spersonalizowaną pomocą przez PUP od pierwszego dnia bycia zarejestrowanym w urzędzie). Działania te adresowane będą wyłącznie do osób, które nie przekroczyły 30 roku życia i rejestrują się w PUP po raz pierwszy. Bezrobotnemu zostanie przydzielony opiekun, który będzie mu towarzyszył przez okres niezbędny do momentu wprowadzenia go na rynek pracy (informacje dostępne na stronie: <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5543,5779,program-mlodzi-na-ryнку-pracy.html>, dostęp: 11.02.2013).

2 Wnioski na przyszłość

W niniejszym rozdziale przedstawiamy sformułowane przez małopolskich ekspertów-praktyków uczestniczących w badaniu propozycje ukierunkowania wsparcia osób bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem społecznym.

2.1 Proponowane działania

W trakcie dyskusji uczestnicy badania formułowali wiele zastrzeżeń do obecnie dostępnych instrumentów wspierania osób bezrobotnych – zarówno w ramach projektów, jak i w ramach działań standardowych podejmowanych przez poszczególne instytucje.

Wiele z tych zastrzeżeń odnosi się do regulacji prawnych i rozwiązań określanych na poziomie centralnym. Ze względu na odbiorcę tych propozycji, skupiamy się na tych działaniach, które mogą być podejmowane przez instytucje na poziomie regionalnym i lokalnym.

Indywidualna diagnoza

Punktem wyjścia dla każdego działania powinna być **indywidualna pogłębiona diagnoza** sytuacji każdej osoby, uwzględniająca jej jednostkową sytuację rodzinną, społeczną i zawodową. Zakres diagnozy powinien być dostosowany do sytuacji osoby bezrobotnej – podstawowe różnicowanie powinno dotyczyć osób krótkotrwale i długotrwale bezrobotnych.

W przypadku osób krótkotrwale bezrobotnych diagnoza powinna być dokonana niezwłocznie, czyli jak najszybciej od momentu zarejestrowania w PUP. Tak, aby czas pozostawania bez pracy do momentu objęcia aktywizacją ze strony PUP był jak najkrótszy. W przypadku osób młodych, starszych, z orzeczoną niepełnosprawnością, wchodzących na rynek pracy po dłuższej przerwie taka diagnoza powinna być wykonywana w ciągu pierwszych 100 dni po zarejestrowaniu. Diagnoza powinna umożliwić identyfikację potencjałów danej osoby - do czego ma predyspozycje i jakimi umiejętnościami dysponuje - oraz deficytów ograniczających jej możliwość pełnego wykorzystania jej potencjałów.

Wszystkim osobom bezrobotnym niezwłocznie po zarejestrowaniu w PUP powinna być zaoferowana odpowiednia forma wsparcia: oferta pracy, stażu, szkolenia. Dobór instrumentów powinien być dokonywany na podstawie diagnozy. Tego typu działania mają charakter prewencyjny i służą przede wszystkim ograniczeniu ryzyka wpadnięcia w stan długotrwałego bezrobocia. Jest to też metoda na podtrzymywanie motywacji u osoby krótkotrwale bezrobotnej.

W przypadku osób, u których okres bezrobocia się wydłuża, powinna być prowadzona **pogłębiona diagnoza, wykonana przez interdyscyplinarny zespół**, składający się co najmniej z psychologa, pracownika socjalnego, doradcy zawodowego i pośrednika pracy. Diagnoza powinna obejmować dokładne rozpoznanie z uwzględnieniem sytuacji rodzinnej, posiadanych kwalifikacji i kompetencji, doświadczenia zawodowego oraz problemów. Na tej podstawie powinna być podejmowana decyzja o dalszych metodach wsparcia: skierowaniu na szkolenie, staż, terapię psychologiczną, do CIS lub KIS itd.

Ważne jest, aby stawiając diagnozę postrzegać osoby bezrobotne jako jednostki, których problemy nie ograniczają się jedynie do deficytu kompetencji zawodowych i społecznych, ale wiążą się z trudną sytuacją rodzinną. Często osoby bezrobotne (zwłaszcza długotrwale) pozostają w relacjach rodzinnych, które mogą znacznie utrudniać podjęcie zatrudnienia, jak na przykład konflikt rodzinny, obowiązek wychowania dzieci lub konieczność opieki nad osobami zależnymi, np. starszymi rodzicami lub teściami. Oprócz planowania wsparcia, należy zatem przeanalizować sytuację osoby bezrobotnej w szerszym kontekście - jej proble-

my rodzinne, utrudniające codzienną aktywność zawodową. Indywidualna diagnoza pozwoliłaby określić, czy osoba bezrobotna potrzebuje asystenta rodziny, który sprawowałby opiekę psychologiczną nad rodziną i pomagał wiązać obowiązki pozazawodowe z uczestnictwem w działaniach aktywizacyjnych oraz w trakcie pierwszej pracy.

Na etapie określania dalszych działań konieczne jest również **określenie szacunkowych kosztów prowadzonych działań i zabezpieczenie odpowiednich środków**. Takie podejście ogranicza ryzyko przerywania wsparcia w trakcie jego trwania np. z powodu braku środków.

Elastyczność projektu i zindywidualizowanie wsparcie

W przypadku takiego podejścia konieczne jest **umożliwienie elastycznego planowania i zarządzania projektami umożliwiającymi szerokie partnerstwo** – w projektach kierowanych do osób bezrobotnych, nie można przewidzieć dokładnych form wsparcia. Decyzja o wykorzystaniu konkretnych instrumentów powinna być podejmowana na etapie diagnozy i ustalania planu działań, a nie przygotowania wniosku o dofinansowanie. Konieczne jest również umożliwienie przepływów finansowych między poszczególnymi projektami lub instytucjami. Na przykład, w przypadku stwierdzenia, że konieczne jest skierowanie do CIS, należałoby wykorzystywać w praktyce możliwość opłacania ze środków projektu kosztów pobytu danej osoby w CIS.

W celu ułatwienia takiego podejścia wskazana jest realizacja projektów zintegrowanych, polegających na łączeniu działań wielu instytucji w jednym projekcie, koordynowanych przez jeden podmiot (obejmujące instytucje rynku pracy, pomocy społecznej, organizacje pozarządowe, szkołę, policję, instytucje ochrony zdrowia). Podmiotem tym może być PUP, jako podmiot specjalizujący się w aktywizacji osób bezrobotnych, lub OPS, jeśli projekty kierowane są do osób długotrwale bezrobotnych będących klientami OPS. W projekcie nacisk powinien być położony na rozwiązywanie problemów całej rodziny, w ten sposób zapewniając skuteczne wsparcie. Przykładową inspiracją dla tego typu przedsięwzięć mogą być efekty projektu „Tu jest praca”, realizowanego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

W ramach tego projektu został wypracowany model kompleksowej pracy z rodziną dotkniętą dziedzicznym bezrobociem na terenach wiejskich, zatytułowany *Praca w posagu*. Model ten zakładał kompleksowe oddziaływanie na rodzinę zagrożoną dziedziczeniem bezrobocia przez partnerstwo, tworzące system współdziałania instytucji lokalnych i regionalnych (samorządy, przedsiębiorcy, lokalni liderzy, organizacje pozarządowe itp.). W efekcie takiego współdziałania powstał system zachęt dla beneficjentów do podejmowania pracy, rozpoczęcia działalności gospodarczej, podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji. Dzięki wprowadzeniu innowacyjnej postaci - Operatora Informacji - ułatwiony został dostęp i usprawniony przepływ informacji z obszaru lokalnego rynku pracy, pomocy społecznej i edukacji. Najistotniejszym elementem tego systemu jest nowy aktor lokalnego rynku - Animator Pracy - osoba bezpośrednio współpracująca z rodziną i ułatwiająca jej reintegrację na rynku pracy. Podejmowane przez Animatora Pracy działania wpływają na zmniejszanie dystansu pomiędzy instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej a rodziną. Do jego zadań należy wsparcie rodziny w procesie określania własnych potrzeby, oczekiwań i możliwości. Trwałym rezultatem projektu jest model efektywnej integracji zawodowej osób z rodzin zagrożonych bezrobociem pokoleniowym, angażujący w proces udzielania pomocy środowisko lokalne²⁶.

Działania kierowane do osób bezrobotnych powinny obejmować jednocześnie **komponent integracji społecznej i zawodowej**. Dodatkowo konieczne jest **uwzględnienie elementów pomagających przezwyciężyć bariery zdrowotne w integracji zawodowej i działania edukacyjne**. W pierwszej kolejności, po przeprowadzeniu diagnozy danej osoby, nacisk powinien być kładziony na działania z zakresu integracji społecznej i poprawy sytuacji zdrowotnej – wsparcie w przezwyciężeniu istniejących ograniczeń, w tym zdrowotnych, które utrudniają aktywizację zawodową. Konieczny jest rozwój kompetencji społecznych i indywidualnej

²⁶ Rezultaty projektu dostępne są na stronie internetowej: <http://www.equal.org.pl/baza.php?M=10&PID=9&lang=pl>.

motywacji danej osoby. Dopiero na tak zbudowanych fundamentach możliwe jest dostarczanie odpowiednio sprofilowanego wsparcia z zakresu edukacji lub aktywizacji zawodowej.

Realizacja takiego modelu wsparcia wymaga **czasu**. Dlatego też projekty kierowane do osób długotrwale bezrobotnych powinny być odpowiednio długie. Przy czym nie chodzi tu o czas realizacji samego projektu, lecz o czas objęcia wsparciem konkretnej osoby bezrobotnej w ramach projektu. Minimalny czas takiego wsparcia powinien być **nie krótszy niż dwa lata**, przy czym w uzasadnionych przypadkach wskazane byłoby kontynuowanie wsparcia przez okres nawet 3- lub 4-letni. Pozwoliłoby to na zaplanowanie cyklu działań odpowiednio dopasowanych do sytuacji danej osoby, a w przypadku niepowodzenia, wprowadzanie korekt lub wybieranie innych strategii działania.

W projektach wskazane jest wykorzystanie możliwie **szerokiej palety konkretnych instrumentów wsparcia**: doradztwo, pośrednictwo pracy, szkolenia i edukacja formalna, możliwość potwierdzania efektów uczenia się nieformalnego, możliwość odbywania staży i praktyk, wsparcie wolontariatu, subsydiowane zatrudnienie, wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie przedsiębiorstw społecznych. Projektodawcy powinni zatem w większym stopniu korzystać z możliwości doboru różnych instrumentów do potrzeb konkretnych osób.

Istotne jest, aby odbiorcy wsparcia zostali upodmiotowieni w ramach projektu. Oznacza to ich aktywne zaangażowanie w planowanie kolejnych działań i ocenę ich trafności oraz skuteczności. Wartym do rozważenia pomysłem jest **powierzenie osobom bezrobotnym odpowiedzialności za wyszukanie instytucji dostarczających im wsparcia**. Oznacza to, że podmiot realizujący projekt uzgadnia z bezrobotnym, jakie działania będą realizowane, informuje bezrobotnego o dostępnych środkach, a osoba bezrobotna sama wyszukuje np. instytucję szkoleniową. Takie podejście wzmacnia odpowiedzialność osób bezrobotnych, angażuje je w projektowanie wsparcia i czyni cały proces znacznie bardziej skutecznym. Motywuje też osoby bezrobotne do aktywności: poszukiwania i porównywania ofert, kontaktowania się z dostawcami, co sprzyja rozwijaniu kompetencji społecznych.

Ważnym elementem projektów powinno być **indywidualne doradztwo** w trakcie uczestnictwa w działaniach. Oznacza to, że dla każdej osoby uczestniczącej w projekcie powinna być wyznaczona jedna, konkretna osoba, która zajmuje się nią przez cały czas trwania projektu i jest odpowiedzialna za przygotowanie odpowiedniej diagnozy, planu działań, monitorowanie stopnia ich realizacji oraz wprowadzanie ewentualnych korekt. Osoba ta powinna regularnie spotykać się z osobą wspieraną tak, aby upewnić się, czy wszystko przebiega zgodnie z założeniami. Osoba taka powinna pozostawać w ciągłym kontakcie z instytucjami dostarczającymi wyspecjalizowanego wsparcia: np. CIS, KIS, instytucją szkoleniową, urzędem pracy itd. Ważne jest, aby osoba ta **wspierała osobę bezrobotną również w pierwszych miesiącach (roku) jej pracy**.

Część działań kierowanych do osób bezrobotnych powinna być realizowana przez CIS lub KIS. Dlatego też wskazane jest, aby osoby z każdej gminy miały dostęp do tego typu wyspecjalizowanych instytucji. Należy zatem wspierać tworzenie tego typu jednostek.

Zdaniem uczestników badania indywidualizacja wsparcia w ramach projektów powinna się odnosić nie tylko do osób bezrobotnych, ale także osób, które już bezrobotnymi nie są, ponieważ np. przystąpiły do spółdzielni socjalnej. Należałoby rozważyć działania i projekty wspierające przedsiębiorstwa społeczne (PES) jako kontynuację i pogłębienie działań dotychczasowych. Uczestnicy badania zaproponowali zmianę podejścia w organizowaniu szkoleń dla osób zamierzających założyć spółdzielnię socjalną lub już będących jej członkami. Zdaniem ekspertów należy w większym stopniu rezygnować ze szkoleń grupowych na rzecz wsparcia ze strony indywidualnych konsultantów-specjalistów z danej dziedziny. Wsparcie PES poprzez zewnętrznych specjalistów wzmocniłoby przygotowanie przedsiębiorstw społecznych do samodzielnego funkcjonowania rynkowego.

Współpraca z pracodawcami na lokalnym rynku pracy

W działaniach na rzecz osób bezrobotnych szczególny nacisk powinien być położony na **budowanie trwałych relacji z pracodawcami i skuteczne pośrednictwo pracy**. Wymaga to identyfikacji kluczowych pracodawców, diagnozowania ich potrzeb i dostosowywania programów wspierania osób bezrobotnych do konkretnych potrzeb pracodawców. Osoby kierowane przez urząd pracy do pracodawcy powinny być starannie dobrane do danego stanowiska i konkretnych wymogów pracodawcy. Nacisk powinien zostać położony nie tylko na formalnie potwierdzony zawód i doświadczenie, ale również na umiejętności pozostające poza statystycznymi formalnymi kategoriami (umiejętności miękkie, społeczne, doświadczenie zdobyte w pracy nielegalnej, itd.). Na poziomie urzędu, w porozumieniu z osobą bezrobotną, powinna zostać podjęta decyzja, czy jest ona faktycznie zainteresowana podjęciem pracy.

Ważnym krokiem jest nawiązanie lub zintensyfikowanie ścisłej współpracy instytucji wspierających osoby bezrobotne z pracodawcami, zarówno w zakresie **organizacji miejsca praktyki zawodowej osób bezrobotnych**, jak i innych działań aktywizujących społecznie oraz zawodowo. Warto nawiązać bliższe relacje z tymi przedsiębiorcami, którzy mogą zaoferować miejsca pracy, praktyk, stażu i wolontariatu. Jest to kluczowe, ponieważ wprowadzanie osób bezrobotnych na rynek pracy w projektach, w przeciwieństwie do działań szkoleniowych, jest postrzegane jako bardziej wartościowe. W szczególności wobec opinii o asymetryczności obecnego wsparcia, w którym znacznie więcej miejsca poświęca się na edukację niż na praktykę i wdrażanie do zatrudnienia.

Współpraca z firmami komercyjnymi mogłaby także wykraczać poza znane schematy, angażując pracodawców w projekty i działania na rzecz osób bezrobotnych przy wykorzystaniu idei społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR)²⁷. Mogłoby to obejmować promowanie chęci do współpracy z instytucjami wspierającymi osoby bezrobotne w ramach CSR i korzystanie z pomocniczości korporacji oraz lokalnych firm, także w zakresie wsparcia szkoleniowego w zamian za korzyści wizerunkowe. Dobrym rozwiązaniem jest powołanie rady patronackiej, składającej się z lokalnych przedstawicieli firm i organizacji, współpracujących z instytucjami oferującymi wsparcie dla osób bezrobotnych.

Ważne jest również to, że trwałe relacje z pracodawcami i skuteczne pośrednictwo są możliwe jedynie przy **uwzględnieniu specyfiki lokalnego rynku pracy**. W każdym regionie rynek pracy jest uwarunkowany lokalnymi firmami i określonym sektorem, co warunkuje rodzaj zatrudnienia. Poznanie lokalnej gospodarki, charakteru przedsiębiorców, potrzeb społecznych, potencjału miejsca na poziomie gminy czy powiatu jest niezmiernie ważne do tworzenia skutecznego wsparcia. Pozwala na dostosowane działania do miejscowego rynku pracy. Jednocześnie pozwala uniknąć sytuacji, w której osoby bezrobotne kierowane są do działań nieadekwatnych wobec zapotrzebowań rynku (np. aktywizowania do pracy w zawodzie, który na lokalnym rynku nie występuje).

Działania towarzyszące aktywizacji

W realizowanych projektach, kierowanych do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu bezrobocia, konieczne jest uwzględnianie szerokiego pakietu **działań towarzyszących**, wspierających osoby bezrobotne w zmianie swojego życia. W projektach tych wskazane jest uwzględnienie **wsparcia psychologicznego** (w formie indywidualnej lub grupowej). Konieczne jest też prowadzenie **działań aktywizujących** zmierzających do: poprawy samooceny, poprawy wizerunku, wzrostu motywacji do poszukiwania pracy i zmiany swojej sytuacji. Działania te powinny obejmować też **kształtowanie umiejętności poruszania się**

²⁷ Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw (*ang. Corporate Social Responsibility – CSR*) to dobrowolne, wykraczające poza minimalne wymogi prawne, uwzględnianie przez przedsiębiorstwa problematyki społecznej i środowiskowej w swojej działalności komercyjnej i stosunkach z zainteresowanymi stronami. Podstawowym założeniem CSR jest odpowiedzialne i etyczne postępowanie biznesu względem grup społecznych, na które oddziałuje z możliwie największym poszanowaniem środowiska przyrodniczego (definicja zgodnie z informacją na stronie Ministerstwa Gospodarki: <http://www.mg.gov.pl/node/10892>, dostęp: 12.02.2013).

na rynku pracy. Warto, aby osoba bezrobotna objęta wsparciem miała dostęp do trenera pracy, który mentorowałby ją w trakcie reintegracji i poszukiwania zatrudnienia.

Działania towarzyszące powinny uwzględniać kompensacje dla osób bezrobotnych podejmujących pracę: usługi opiekuńcze, w tym opieka nad dziećmi w niestandardowych godzinach pracy, dofinansowanie dojazdu do miejsca zatrudnienia, dofinansowanie wyżywienia w miejscu pracy, zapewnienie dodatkowej opieki medycznej dla osób z problemami zdrowotnymi, doradztwo zawodowe i wsparcie psychologiczne²⁸. Wchodząc na rynek pracy po długotrwałej bierności zawodowej, istnieje duże prawdopodobieństwo, że osoba bezrobotna otrzyma niskie wynagrodzenie. Jednocześnie musi ona ponieść materialne i pozamaterialne koszty organizacji aktywności zawodowej. Problem pojawia się wtedy, kiedy organizacja aktywności zawodowej pochłania zbyt duże koszty i zmniejsza opłacalność zatrudnienia. Dochód może okazać się niewiele większy niż świadczenia finansowe z pomocy społecznej, równocześnie wymagając od osoby bezrobotnej znacznej reorganizacji codziennego życia. W takiej sytuacji chęć podjęcia zatrudnienia i trwania przy nim spada. Działania kompensacyjne mogą zwiększyć motywację do zmiany. Może to mieć miejsce nawet wtedy, gdy dostrzegane przez osobę bezrobotną bariery są pozorne (gdy racjonalizuje on brak zatrudnienia). W porównaniu do pasywnej formy wsparcia w postaci świadczeń pomocy społecznej, działania kompensacyjne są bardziej aktywną formą mobilizacji osoby do zmiany sytuacji.

W szczególności ważne jest **wsparcie dla osób sprawujących opiekę nad osobami zależnymi**: dziećmi, rodzicami, osobami niepełnosprawnymi. Przy czym nie chodzi tutaj o zastępowanie rodziny przez działalność instytucji publicznych, ale wspieranie osób w godzeniu obowiązków opiekuńczych z aktywnością na rynku pracy, np. poprzez świadczenie czasowych usług opiekuńczych. Istotne jest, aby osoby takie nie zostały pozostawione same sobie, aby mogły liczyć na wsparcie przedstawiciela instytucji pomocowych.

Koordinacja działań na poziomie lokalnym i regionalnym

Na poziomie regionalnym powinny być prowadzone działania o charakterze systemowym. Powinny one koncentrować się na wzmacnianiu mechanizmów **koordynacji działania poszczególnych instytucji na poziomie lokalnym** (gminy i powiatu). Działania te powinny objąć sieciowanie poszczególnych instytucji, wzmacnianie współpracy, wymianę informacji. Sieć współpracy pozwoliłaby na dialog o nowych formach wsparcia, nowych instrumentach i pojawiających się możliwościach na lokalnym rynku pracy. Tak, aby instytucje współdziałały, czerpały ze swoich zasobów, oferowały komplementarne projekty i unikały dublowania działań wobec tej samej grupy osób bezrobotnych. Poważnym wyzwaniem jest budowanie mechanizmów koordynacji, co wymaga wyznaczenia podmiotu koordynującego wsparcie.

Ważnym elementem współpracy jest **usprawnienie mechanizmów wymiany informacji**. W tej chwili bazuje to na kontaktach nieformalnych, co jest dalece niewystarczające. Zasady oraz zakres wymiany informacji powinien być przedmiotem debaty z zainteresowanymi instytucjami tak, aby zapewnić zabezpieczenie interesów osób, których dane dotyczą. Informacja powinna docierać również do instytucji wdrażających wsparcie, aby pracownicy byli przygotowywani do realizacji działania i projektu przed jego wdrażaniem, a nie uczyli się wdrażania w trakcie jego realizacji.

Dodatkowo wskazane jest uruchomienie **dialogu kluczowych instytucji na poziomie województwa**. Moderatorem tej debaty powinien być Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej. Debata ta powinna służyć zapewnieniu przepływu informacji o tym, w jakim stopniu prowadzone działania się sprawdzają i osiągają oczekiwane rezultaty, o pojawiających się problemach i poszukiwaniu sposobu ich rozwiązania.

Ponadto, na poziomie regionalnym powinny zostać uruchomione mechanizmy **monitorowania efektów oferowanego wsparcia**. Badanie efektów powinno obejmować również szacowanie **efektu netto** interwencji.

²⁸ Przy czym należy pamiętać, że art. 44 i 61 *Ustawy o promocji zatrudnienia...* przewiduje możliwość finansowania kosztów przejazdu do pracodawcy lub na szkolenie oraz refundację kosztów opieki nad dzieckiem do lat 7, jednak wsparcie to przysługuje tylko pod pewnymi warunkami i zależy od środków finansowych, którymi dysponuje samorząd powiatu.

2.2 Charakterystyka potencjalnych realizatorów wsparcia

Kluczowym kryterium zapewniania jakości oferowanego wsparcia powinno być posiadane **doświadczenie oraz efekty dotychczasowych działań**. Nie jest to niewątpliwie rozwiązanie doskonałe, ale bazowanie na współpracy z doświadczonymi, renomowanymi partnerami zdecydowanie zwiększa szanse na powodzenie całego przedsięwzięcia. Dlatego też wskazane jest wymaganie od instytucji, aby wykazały się dowodami na skuteczność i efektywność prowadzonych działań.

Ważnym aspektem zapewniania jakości jest zakup usług w trybie zamówień publicznych. W przypadku wsparcia kierowanego do osób bezrobotnych powinno zostać **ograniczone stosowanie wyłącznie kryterium ceny** tam, gdzie to możliwe i **zastosowanie kryteriów jakościowych**. Podmioty realizujące projekty powinny być zobowiązane do stosowania kryteriów jakościowych przy wyborze ofert. Ponadto każdy z nich powinien być **zobowiązany do wdrożenia i stosowania mechanizmów zapewniania jakości**. Mechanizmy te powinny obejmować co najmniej badanie satysfakcji klientów i pracowników, a także śledzenie losów klientów. Wymaga to oczywiście wspierania podmiotów, poprzez odpowiednie publikacje, szkolenia, wymianę dobrych praktyk itd.

Aspektem, który powinien być również uwzględniony w przypadku wsparcia osób bezrobotnych jest angażowanie osób posiadających **praktyczne doświadczenie**. Przykładowo – w przypadku wspierania rozwoju ekonomii społecznej angażowane powinny być osoby, które posiadają uznaną praktykę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Analogicznie diagnozowanie i planowanie wsparcia dla osób bezrobotnych powinno być wykonywane przez osoby, które mają praktyczne doświadczenie w pracy z takimi osobami.

Notatki

Notatki



Wydawca:
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej w Krakowie
ul. Piastowska 32
30-070 Kraków
www.rops.krakow.pl

PUBLIKACJA JEST DYSTRYBUOWANA BEZPŁATNIE

ISBN 978-83-60242-75-9