



EFS
Europejski Fundusz Społeczny

EQUAL

JACEK MĘCINA, MARCIN KUCHARSKI
LABORLEX

ANALIZA PROBLEMOWA REZULTATÓW INICJATYWY WSPÓLNOTOWEJ EQUAL





JACEK MĘCINA, MARCIN KUCHARSKI

LABORLEX

ANALIZA PROBLEMOWA REZULTATÓW

INICJATYWY WSPÓLNOTOWEJ EQUAL



Warszawa 2007

WYDAWCA: FUNDACJA „FUNDUSZ WSPÓŁPRACY”
UL. GÓRNOŚLĄSKA 4A
00-444 WARSZAWA
WWW. EQUAL.ORG.PL

OPRACOWANIE: JACEK MĘCINA, MARCIN KUCHARSKI, LABORLEX

REDAKCJA: EWA WOSIK

Skład:
Bizarre Sp. z o.o.

Spis treści

1.	Dotychczasowe działania w ramach PIW EQUAL w świetle ocen ekspertów i partnerów społecznych	5
2.	Analizowane obszary problemowe a rezultaty wypracowane w ramach PIW EQUAL	8
2.1.	Nowe sposoby wspierania powrotu osób marginalizowanych na rynek pracy	8
2.2.	Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych	12
2.3.	Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich	14
2.4.	Godzenie życia rodzinnego i zawodowego	17
2.5.	Ekonomia społeczna	20
2.6.	Adaptacja pracowników do zmian strukturalnych	22
2.7.	Zarządzanie wiekiem	26
2.8.	Aktywizacja zawodowa więźniów i byłych więźniów	28
3.	Wnioski w kontekście nowej perspektywy programowania pomocy strukturalnej w latach 2007-2013	31

1. Dotychczasowe działania w ramach PIW EQUAL w świetle ocen ekspertów i partnerów społecznych

Istotą Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL jest tworzenie modelowych rozwiązań pozwalających na eliminowanie wszelkich form nierówności i dyskryminacji na rynku pracy, a także umożliwianie pracownikom i pracodawcom dostosowania się do zmian warunków zatrudnienia wynikających z postępu technicznego. W ramach PIW EQUAL realizowanych jest obecnie w Polsce 99 projektów w obrębie następujących tematów wybranych przez nasz kraj:

- A – ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy wszystkim tym, którzy mają problemy z integracją na rynku pracy w celu promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich;
- D – wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej trzeciego sektora, a w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych, z akcentem na podnoszenie jakości miejsc pracy;
- F – wspieranie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce oraz wykorzystanie technologii informatycznych i innych nowych technologii;
- G – godzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz ponowna integracja kobiet i mężczyzn, którzy opuścili rynek pracy, poprzez rozwój bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy oraz działań towarzyszących;
- I – wsparcie integracji społecznej i zawodowej osób ubiegających się o status uchodźcy.

W ramach przeprowadzonej analizy zdecydowaliśmy się na odejście od powyższej systematyzacji, charakterystycznej dla fazy realizacyjnej poszczególnych projektów, a skupiliśmy się na fazie programowania przyszłych działań. Dlatego zastosowaliśmy podejście obszarowe, wskazując odmienny niż zaproponowany w ramach tematów PIW EQUAL podział na poszczególne rezultaty. Analizie poddano wybrane obszary, a nie tematy PIW EQUAL. Ponadto określono i uwzględniono obszary deficytowe, zdefiniowane na podstawie wywiadów z ekspertami i partnerami społecznymi. Analizie poddano następujące obszary:

- nowe sposoby wspierania powrotu osób marginalizowanych na rynek pracy;
- aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych;
- wspieranie rozwoju obszarów wiejskich;
- godzenie życia rodzinnego i zawodowego;
- ekonomia społeczna;
- adaptacja pracowników do zmian strukturalnych;
- zarządzanie wiekiem;
- aktywizacja zawodowa więźniów i byłych więźniów.

Dotychczas prezentowane analizy opierały się głównie na przeglądzie grup tematycznych oraz rezultatów wypracowywanych przez poszczególne Partnerstwa. Istotną wartością niniejszego opracowania jest przegląd najciekawszych rezultatów pod kątem nowych obszarów problemowych zaproponowanych do analizy. Przegląd obszarów problemowych, ich miejsca w aktualnej polityce społecznej i polityce rynku pracy, obecności w programach rządowych oraz stanu regulacji prawnej na poziomie krajowym pozwala na

ocenę adekwatności polityki państwa wobec wymienionych powyżej obszarów. Poszukiwaliśmy odpowiedzi m.in. na następujące pytania: Jak ten kontekst oceny polityki społecznej państwa oraz dorobku PIW EQUAL widziany jest z perspektywy ekspertów, partnerów społecznych i decydentów? Jak oceniają oni prowadzoną politykę społeczną i na tym tle dorobek Partnerstw realizujących projekty w ramach programu EQUAL? Czy wypracowane rezultaty mogą wpływać na poprawę efektywności polityki społecznej i działań projektowanych na rynku pracy? Jakiej korekty wymagają prowadzone działania? Jakiego kroki należy podjąć w tych obszarach, w wyniku analizy poszczególnych rezultatów?

Zakładaliśmy, że taka wiedza jeszcze bardziej zobiektywizuje prezentowaną analizę, wzbogaci ją o przeciwstawne często poglądy na gospodarkę i politykę społeczną wyrażane przez związki zawodowe i organizacje pracodawców, a także pracowników administracji, ekspertów i naukowców, a ponadto wzmocni naszą diagnozę i wnioski wszędzie tam, gdzie znajdują potwierdzenie formułowane przez nas tezy, wzbogaci dyskurs nad kwestiami, w stosunku do których priorytety i wnioski respondentów są zróżnicowane. Wywiady przeprowadzono bezpośrednio lub drogą elektroniczną z 12 respondentami, spośród których wszyscy interesowali się programem EQUAL, a część z nich brała udział w monitorowaniu realizacji programu lub oceniała jego rezultaty. Ponadto wszyscy respondenci aktywnie uczestniczyli w realizacji, tworzeniu lub ocenie polityki społecznej na szczeblu rządowym i/lub samorządowym. Analiza wyników badań pozwala na sformułowanie wielu istotnych wniosków.

Pierwsza grupa pytań dotyczyła wykorzystanego do analizy katalogu obszarów problemowych pod kątem ich adekwatności do priorytetów polityki społecznej i polityki rynku pracy w Polsce, wskazanych w krajowych dokumentach programowych. Zaprezentowany katalog, obejmujący osiem wymienionych powyżej obszarów problemowych, oceniono pozytywnie. Część respondentów dostrzega konieczność rozbudowania katalogu o kolejne grupy społeczne. Przedstawiono również propozycję wyodrębnienia nowego obszaru – działań podejmowanych na rzecz osób długotrwale bezrobotnych. Respondenci widzą także potrzebę hierarchizacji obszarów, wskazując na ich wyraźne zróżnicowanie. W związku z tym za najistotniejsze należy uznać następujące obszary problemowe:

- aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych;
- nowe sposoby wspierania powrotu na rynek pracy osób marginalizowanych;
- adaptacja pracowników do zmian strukturalnych.

Wspieranie rozwoju terenów wiejskich respondenci uznali za ważne zadanie, ale wyrazili opinię, że w tym przypadku przede wszystkim powinna być wzmacniana możliwość wykorzystania funduszy strukturalnych na ten cel. Z kolei, zdaniem części respondentów, aktywizacja zawodowa więźniów zyskała zbyt duże znaczenie, zważywszy na skalę i zakres pozostałych problemów. Badani wskazali na prekursorski charakter obszaru „ekonomia społeczna”, który dopiero niedawno doczekał się regulacji prawnych i w związku z tym wymaga popularyzacji oraz oceny pod kątem przydatności dla rozwiązywania problemów społecznych. Respondenci zaproponowali także inną metodę hierarchizacji,

odnosząc się przede wszystkim do obszarów związanych z rynkiem pracy, które powinny służyć jednemu zasadniczemu celowi, jakim jest wzrost wskaźnika zatrudnienia.

Przytoczone opinie pokazują, że istnieje zasadnicza zgoda na tak sformułowane obszary problemowe, wskazują jednocześnie na występowanie co najmniej dwóch podejść – podmiotowego i przedmiotowego – oraz zróżnicowaną hierarchię i „zasięg społeczny” obszarów problemowych.

Ważnym elementem diagnozy jest zidentyfikowanie obszarów, które nie są wystarczająco wspierane przez działania podejmowane w ramach polityki krajowej. Prawie wszyscy respondenci zgadzają się, że krytycznie należy ocenić politykę społeczną prowadzoną na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, która nie zapewnia efektywności oddziaływania oraz utrwała bezrobocie i zagrożenie marginalizacją w tej populacji. W analizowanej grupie jako szczególną kategorię wymieniano osoby niepełnosprawne z zaburzeniami psychicznymi. Inne obszary, które nie są dostatecznie wspierane, to godzenie życia zawodowego i rodzinnego, aktywizacja zawodowa więźniów i byłych więźniów oraz zarządzanie wiekiem. Niektórzy badani wskazywali jednak na ogólny deficyt aktywności państwa w rozwiązywaniu problemów społecznych w poszczególnych obszarach, a jako przykład przytaczano program zarządzania wiekiem, realizowany na poziomie krajowym w formie programu 50+, który jest jedynie programem pilotażowym, w związku z tym jego oddziaływanie na poprawę sytuacji osób ponadpięćdziesięcioletnich na rynku pracy jest nieodczuwalne w skali krajowej polityki społecznej.

2. Analizowane obszary problemowe a rezultaty wypracowane w ramach PIW EQUAL

W tej części analizy przedstawiona zostanie diagnoza sytuacji w poszczególnych obszarach problemowych oraz główne dokumenty programowe i regulacje krajowe określające działania podejmowane w celu rozwiązywania poszczególnych problemów społecznych. W każdym z obszarów zostaną zaprezentowane rezultaty wypracowane przez Partnerstwa na rzecz Rozwoju PIW EQUAL.

Zasadniczym celem, jaki stawia przed Partnerstwami program EQUAL jest tworzenie modelowych rozwiązań pozwalających na eliminowanie wszelkich form nierówności i dyskryminacji na rynku pracy, a także umożliwianie pracownikom i pracodawcom dostosowanie się do zmian warunków zatrudnienia wynikających z postępu technicznego.

Po zdiagnozowaniu sytuacji w poszczególnych obszarach problemowych, zaprezentowaliśmy najważniejsze grupy rezultatów, a następnie wybraliśmy najciekawsze rezultaty opisane przez Partnerstwa, które odpowiadają na pojawiające się problemy. Wskazane rezultaty będą przydatne dla programowania przyszłych działań w zakresie polityki społecznej i rynku pracy, zwłaszcza w następujących kwestiach:

- wyboru rzeczywistych priorytetów polityki społecznej i rynku pracy;
- wyboru najistotniejszych grup wsparcia;
- doboru form i metod wsparcia;
- koniecznych zmian systemowych w zakresie polityki społecznej i polityki rynku pracy;
- zastosowania innowacyjnych metod wsparcia, poszerzających katalog działań o nowe instrumenty prawne, ekonomiczne, psychologiczne, ale także branżowe i socjologiczne, wykorzystujące efekt synergii na styku działalności o charakterze gospodarczym i społecznym.

2.1. Nowe sposoby wspierania powrotu osób marginalizowanych na rynek pracy

Marginalizacja społeczna jest zjawiskiem ściśle związanym z sytuacją na rynku pracy oraz wysokością świadczeń społecznych. W ostatnich latach narasta zróżnicowanie dochodów, a tym samym utrwała się rozwarstwienie społeczeństwa. Pojawia się także – nowe w naszych warunkach – zjawisko dziedziczenia biedy. Znaczne zróżnicowanie dochodów, zwłaszcza mieszkańców wsi i miast oraz osób zatrudnionych i pozostających bez pracy, spowodowało rozszerzanie się sfery ubóstwa. Ponadto występujące z coraz większym natężeniem inne czynniki ryzyka – takie jak niepełnosprawność, choroby, dysfunkcje rodziny, alkoholizm, przestępczość czy bezradność życiowa – powodują, że poszerza się krąg osób marginalizowanych lub zagrożonych marginalizacją. Zmiany zróżnicowania dochodów między dużymi grupami społecznymi gospodarstw domowych w dekadzie transformacji przejawiały się przede wszystkim w wyraźnej poprawie pozycji osób zatrudnionych poza sferą budżetową oraz w pogorszeniu pozycji gospodarstw rolników. Jednocześnie utrwały się dwie tendencje: najwyższa pozycja prywatnych przedsiębiorców oraz najniższa pozycja osób utrzymujących się z zasiłków i świadczeń socjalnych.

Istotnym problemem jest także koncentracja przestrzenna ubóstwa w Polsce, szczególnie na terenach wiejskich, zdominowanych w przeszłości przez rolnictwo państwowe. Marginalizacja, a nawet wykluczenie znaczących grup mieszkańców wsi jest obecnie faktem.

Najbardziej zagrożone marginalizacją są osoby długotrwale bezrobotne, niepełnosprawne bądź narażone na trwałe ubóstwo w wyniku tzw. dziedziczenia biedy. Wśród ryzyk socjalnych mogących generować różne przejawy niedostatku, które mogą stanowić powód marginalizacji, należy wskazać ponadto: sieroctwo, bezdomność, długą lub ciężką chorobę, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (w tym rodziny niepełne i rodziny wielodzietne), przemoc w rodzinie, alkoholizm, narkomania czy też trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.

Do grup najbardziej narażonych na marginalizację zostały skierowane szczególne działania określone w dokumentach programowych, m.in. w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na 2006 rok, Krajowym Planie Działania na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004–2006 dla Polski oraz w Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006.

Jako główne przyczyny zaprzestania pracy przez osoby bezrobotne uprzednio pracujące należy wskazać likwidację stanowiska lub zakładu pracy (42,6% ogółu), wygaśnięcie umowy na czas określony (31,0% ogółu) oraz rezygnację z pracy ze względów osobistych lub rodzinnych (6,2% ogółu)¹.

W najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy znajdują się osoby długotrwale bezrobotne. Problemy z przystosowaniem się do zmian mają również osoby powyżej 50. roku życia. Obie te grupy są najbardziej narażone na wykluczenie.

W związku z trudną sytuacją osób długotrwale bezrobotnych za priorytety polityki społecznej w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2005 oraz 2006 uznano przede wszystkim aktywną politykę rynku pracy oraz integrację zawodową i społeczną.

W ramach aktywnej polityki rynku pracy szczególny nacisk został położony na rozwój i modernizację instrumentów oraz instytucji rynku pracy, tworzenie perspektyw dla młodzieży, a także przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu. Ponadto, w kontekście analizowanego obszaru problemowego, istotne są również działania wspierające:

- integrację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych;
- integrację i reintegrację zawodową kobiet;
- integrację zawodową i społeczną grup szczególnego ryzyka.

W ramach prowadzonej polityki ustanowiono różnorodne instrumenty prawne, m.in. w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawie z dnia 20 kwietnia

¹ Dane Głównego Urzędu Statystycznego za 2005 r.

2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym oraz ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wśród najistotniejszych instrumentów prawnych należy wskazać powołanie w ustawie o zatrudnieniu socjalnym instytucji Centrum Integracji Społecznej (CIS). Uregulowanie to może odegrać istotną rolę w przywracaniu na rynek pracy osób marginalizowanych.

Analizując wpływ projektów realizowanych w ramach PIW EQUAL na poprawę efektywności polityki społecznej i polityki rynku pracy prowadzonej w tym obszarze, koncentrujemy się na działaniach oraz modelach, które mogą znaleźć szersze zastosowanie w przyszłości. Przegląd wypracowanych rezultatów pozwala stwierdzić, że Partnerstwa właściwie zdiagnozowały sytuację na regionalnych oraz lokalnych rynkach pracy. Z przedstawionej powyżej analizy wynika, że do najistotniejszych problemów w tym obszarze należy zaliczyć:

- silne zróżnicowanie lokalne oraz regionalne sfery ubóstwa;
- długotrwałe bezrobocie, szczególnie dotkliwe na terenach wiejskich;
- bariery w wejściu na rynek pracy grup marginalizowanych (więźniowie, osoby bezdomne lub niepełnosprawne).

W ramach omawianego obszaru można wyodrębnić najważniejsze grupy (klastry) rezultatów wypracowanych przez Partnerstwa, które odpowiadają na część problemów wskazanych w diagnozie. Do grup rezultatów należą **modele pracy z osobami mającymi trudności z integracją zawodową i społeczną**. Modele te są skoncentrowane na stworzeniu nowych metod pracy z osobami bezdomnymi oraz niepełnosprawnymi. Wykorzystują m.in. instytucję zatrudnienia subsydiowanego w spółdzielniach socjalnych (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Wyprowadzić na prostą**) czy też pracę tzw. streetworkerów (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Agenda bezdomności**). Kolejną grupą rezultatów, które służą zwiększeniu szans na ponowną integrację społeczną grup marginalizowanych są **innowacyjne systemy szkoleń**, m.in. system szkolenia językowego połączony z certyfikowaniem nabytych umiejętności (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Przez języki świata do pracy**) czy też szkolenia dla młodzieży w zawodach, w których zapotrzebowanie na pracowników zgłaszają lokalni pracodawcy (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Szwajcarski zegarek**). Opracowane w ramach Partnerstw moduły szkoleniowe mogą się stać elementami programów aktywnej polityki rynku pracy, ponadto pomogą likwidować bariery w wejściu na ten rynek. Ostatnią grupą rezultatów, która również jest zorientowana na poprawę sytuacji osób marginalizowanych na rynku pracy, są **modele aktywizacji osób długotrwałe bezrobotnych**. Modele te zostały oparte na programach autorskich włączających partnerów na lokalnym rynku pracy (urzędy pracy, pracodawców, organizacje pozarządowe). Jako ciekawy przykład w tej grupie może posłużyć pomysł wioski tematycznej, która ułatwia kształcenie się oraz zdobycie wiedzy marginalizowanym, bezrobotnym mieszkańcom wsi (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Razem**). Interesującym rezultatem jest również model włączania w aktywność na otwartym rynku pracy bezrobotnych byłych sportowców poprzez podnoszenie ich kwalifikacji oraz umiejętności zawodowych (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Sportowcy na rynku pracy**).

Ciekawym rezultatem w omawianym obszarze, który nie należy do żadnej ze wskazanych grup, jest **program aktywizacji społecznej i zawodowej kobiet – ofiar handlu ludźmi (nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: IRIS)**.

Biorąc pod uwagę najważniejsze ryzyka socjalne decydujące o marginalizacji oraz przeprowadzoną analizę działań Partnerstw w ramach poszczególnych grup, należy wskazać rezultaty, których wykorzystanie będzie ważnym wsparciem dla przyszłej polityki społecznej. W analizowanym obszarze należy wskazać, jako rezultat odpowiadający na problemy integracji zawodowej osób bezdomnych, model pracy z osobami mającymi trudności z integracją zawodową i społeczną poprzez uruchomienie zatrudnienia subsydiowanego oraz stworzenie Forum Pracodawców Socjalnych (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Wyprowadzić na prostą**). Rezultat zakłada współpracę z siecią instytucji oraz utworzenie Forum Pracodawców. Rezultat ten stanowi połączenie wyników badań naukowych nad integracją społeczną i zawodową z rzeczywistymi wymaganiami rynku pracy. Ważne jest również, że w projekcie wykorzystano instrument zatrudnienia subsydiowanego. Poprzez połączenie bazy danych pracodawców oraz jednocześnie opracowanie modelu wykorzystania zatrudnienia subsydiowanego został stworzony oryginalny model pracy z osobami narażonymi na wykluczenie społeczne. Rezultat skierowany jest do grupy osób, która wymaga stałego wsparcia w polityce społecznej oraz polityce rynku pracy.

Kolejnym rozwiązaniem, które należy wyróżnić, jest stworzenie systemu działania i współpracy instytucji zajmujących się skazanymi, opartego na metodzie outplacementu zaadaptowanego (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Wyjść na prostą**). Należy podkreślić innowacyjność tego rezultatu. Bardzo ważnym kryterium wyboru tego rezultatu było również wsparcie dla obszarów deficytowych polityki społecznej oraz polityki rynku pracy. Warto zwrócić uwagę, że outplacement zaadaptowany oprócz instrumentów outplacementu klasycznego stosuje działania społeczne zmierzające do tworzenia i rozwoju przedsiębiorczości oraz działania aktywizujące społeczności lokalne na rzecz rozwoju rynku pracy. Jest to innowacyjne działanie w stosunku do osób skazanych. Ponadto z przeprowadzonej diagnozy wynika, że nie ma programu resocjalizacji zorientowanego na integrację zawodową osób opuszczających zakłady karne. Dzięki opracowaniu nowego systemu outplacementu projekt uzupełnia w tym zakresie politykę społeczną oraz politykę rynku pracy.

Rezultatem, który zakłada interdyscyplinarność podejścia jest model współpracy między osobą bezrobotną a „przewodnikiem-wolontariuszem” w Lokalnej Pracowni Aktywności, w której osoby bezrobotne mają bezpłatny dostęp do niezbędnych narzędzi w poszukiwaniu zatrudnienia (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Empatia – lokalna solidarność na rzecz równych szans**). Dostęp do mediów elektronicznych oraz prasy daje możliwość przygotowania dokumentów aplikacyjnych oraz zdecydowanie ułatwia kontakty z potencjalnymi pracodawcami. Bardzo ciekawym elementem wypracowanego rezultatu jest wprowadzenie pomocy wolontariusza, który służy stałym wsparciem osobom bezrobotnym poszukującym pracy. Rezultat łączy funkcjonowanie

tradycyjnych instrumentów rynku pracy, takich jak np. kluby pracy, z wykorzystaniem nowego wsparcia „przewodnika–wolontariusza”.

Analiza poszczególnych projektów i opracowywanych w ich ramach rezultatów stanowi bogaty przegląd działań na rzecz podmiotów i grup zagrożonych marginalizacją, a także metod wsparcia tych grup. W kontekście rozwiązań wypracowanych przez Partnerstwa należy podkreślić, że grupy wsparcia wymagają podejścia interdyscyplinarnego, ze względu na duże zróżnicowanie czynników decydujących o marginalizacji społecznej. W działania wspierające grupy marginalizowane powinny być zaangażowane różnorodne podmioty na poziomie lokalnym oraz regionalnym. Wsparcie nie powinno się ograniczać jedynie do instytucji pomocy społecznej, ale także angażować urzędy pracy, lokalne organizacje pracodawców oraz organizacje pozarządowe.

2.2. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych

Osoby niepełnosprawne stanowią grupę zróżnicowaną pod względem stopnia i rodzaju niepełnosprawności, co powoduje konieczność różnicowania i indywidualizowania adresowanej do nich pomocy. W związku z tym w przypadku programów oraz działań skierowanych do osób niepełnosprawnych ważne jest zróżnicowanie wsparcia w zależności od grup beneficjentów (np. osoby niepełnosprawne ruchowo czy osoby z zaburzeniami psychicznymi).

Według danych pochodzących ze Spisu Powszechnego z 2002 r., w Polsce mieszkało 5,458 mln osób niepełnosprawnych (czyli ok. 14% populacji). Według nowszych danych GUS średnia liczebność osób niepełnosprawnych w wieku 16 lat i więcej wyniosła w pierwszym półroczu 2005 r. 4,124 mln, w tym 2,633 mln osób w wieku produkcyjnym. Na podstawie danych statystycznych można stwierdzić, że osoby niepełnosprawne są gorzej wykształcone, ze względu na bariery w zatrudnieniu charakteryzują się niższą aktywnością zawodową, a w konsekwencji częściej są narażone na zagrożenie ubóstwem i marginalizacją społeczną.

W omawianym obszarze istotne były m.in. zmiany legislacyjne wprowadzane w ostatnich latach. Głównym celem zmian systemu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, wprowadzonych w latach 2003–2005, było wsparcie zatrudnienia tych osób na otwartym rynku pracy, poza obszarem pracy chronionej. Jako przykład takich zmian może posłużyć wycofanie zwolnienia od podatku VAT dla zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej oraz zastąpienie tego przywileju możliwością uzyskania częściowego dofinansowania kosztów pracy osoby niepełnosprawnej. Od dwóch lat dofinansowanie przyznawane jest również pracodawcom, którzy nie mają statusu zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej, a jego wysokość rekompensuje pracodawcom zwiększone koszty z tytułu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wprowadzone zmiany nie tylko nie spowodowały wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, ale pogorszyły szanse ich aktywizacji zawodowej. W związku z tym należy rozważyć wprowadzenie dodatkowych form wsparcia dla pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne.

W strategiach oraz programach krajowych na lata 2004–2006 (m.in. w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia oraz Strategii Polityki Społecznej 2004–2006) za najistotniejszą kwestię uznano pełną integrację zawodową oraz społeczną osób niepełnosprawnych. Polityka społeczna w tej dziedzinie wspiera rehabilitację zawodową poprzez doradztwo i poradnictwo, szkolenia oraz promowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a także usprawnianie funkcjonowania instytucji zajmujących się tymi osobami. Ponadto przewidziano wsparcie promowania elastycznych i alternatywnych form zatrudnienia, a także utworzenie i aktualizację centralnej bazy danych oraz baz regionalnych dotyczących niepełnosprawności. W analizowanym obszarze brakuje natomiast wsparcia działań skierowanych do osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Należy podkreślić, że funkcjonowanie na otwartym rynku pracy jest najskuteczniejszą metodą integracji zawodowej oraz społecznej osób niepełnosprawnych. Przyszłe działania powinny zatem być skoncentrowane właśnie na tej metodzie integracji.

Przedstawiona powyżej analiza pozwala wskazać jako podstawowe obszary deficytowe polityki społeczno-gospodarczej:

- brak efektywnej polityki rynku pracy w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy;
- brak różnicowania wsparcia dla poszczególnych grup osób niepełnosprawnych w planowanych działaniach, w tym w zmianach legislacyjnych;
- brak promocji elastycznych form zatrudnienia osób niepełnosprawnych;
- brak dostatecznego wsparcia dla organizacji pozarządowych oraz pracodawców, którzy realizują modelowe programy aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu (*Corporate Social Responsibility – CSR*).

Do najistotniejszych grup rezultatów odpowiadających na problemy w omawianym obszarze należą **modele aktywizacji zawodowej wraz z readaptacją osób niepełnosprawnych ruchowo** oraz **innowacyjne modele aktywizacji osób niepełnosprawnych intelektualnie**. Wśród rezultatów wypracowanych w ramach pierwszej ze wskazanych grup można wymienić m.in. wdrożenie innowacyjnych modułów aktywizacyjnych dla niepełnosprawnej młodzieży (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Rozwój umiejętności życiowych młodych intelektualnie sprawnych, ale ruchowo niepełnosprawnych – MISARN**). W ramach grupy rezultatów odnoszących się do osób niepełnosprawnych intelektualnie modele przewidują np. programy poradnictwa zawodowego dla młodzieży dotkniętej schizofrenią (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Progres**) czy też system współdziałania beneficjentów ostatecznych oraz specjalnych asystentów w miejscu zatrudnienia (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Wchodzenie, utrzymanie i powrót na rynek pracy osób po chorobie psychicznej**). Na wyróżnienie zasługuje również grupa rezultatów dotyczących **aktywizacji zawodowej osób chorych psychicznie**. Kolejny interesujący rezultat zakładający aktywizację zawodową osób doświadczających problemów zdrowia psychicznego został wypracowany w ramach **Partnerstwa „Twarzą w twarz z rynkiem pracy”**. Zatrudnienie osób niepełnosprawnych intelektualnie ma być osiągnięte dzięki opracowaniu i wdrożeniu modelu aktywizacji beneficjentów poprzez implementację nowej formuły zatrudnienia.

2.3. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich

Realizowane projekty przewidują m.in. zatrudnienie osób niepełnosprawnych intelektualnie w zakładach pracy chronionej z wykorzystaniem instrumentu zatrudnienia subsydiowanego (ze względu na silne zróżnicowanie grupy osób niepełnosprawnych, wsparcie udzielane przez Partnerstwa odpowiadało na wskazane powyżej deficytowe obszary polityki społecznej). Spośród analizowanych rezultatów należy jednak wyróżnić te, które w przyszłości mogą stać się pomocne w opracowywaniu rozwiązań programowych polityki społecznej. Jednym z ciekawszych rezultatów w ramach aktywizacji osób niepełnosprawnych jest model efektywnego systemu uzyskiwania certyfikowanych umiejętności językowych przez osoby niesprawne wzrokowo (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Przez języki świata do pracy**). Rezultat dotyczy jednej z grup o najwyższym ryzyku trwałego bezrobocia – osób niepełnosprawnych wzrokowo. Zdobywanie kompetencji językowych niewątpliwie ułatwi tej grupie osób wejście na otwarty rynek pracy, co umożliwi uniknięcie przez nie marginalizacji społecznej oraz długotrwałego bezrobocia.

Podobnie jak w przypadku powrotu osób marginalizowanych na rynek pracy rezultaty projektów koncentrują się na stworzeniu innowacyjnych modeli aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (zarówno psychicznie, jak i fizycznie). Często jest bowiem tak, że osoby niepełnosprawne, mające małe szanse na aktywizację zawodową, ulegają marginalizacji społecznej. Ze względu na specyfikę grupy docelowej, do której dociera wsparcie, tj. osób niepełnosprawnych, w przyszłości należy wzmocnić intelektualnie czy też materialnie wsparcie dla zatrudnienia omawianej grupy na otwartym rynku pracy oraz kontynuować działania umożliwiające zatrudnienie tych osób poza zakładami pracy chronionej.

Obszary wiejskie są szczególnie dotknięte procesami restrukturyzacji rolnictwa oraz zmianami na rynku pracy. Specyficzna sytuacja tych terenów związana jest nie tylko z procesami restrukturyzacji, ale również z procesami przekształceń gospodarczych, a zwłaszcza zmianami w strukturze zatrudnienia. Zmniejsza się bowiem liczba pracujących w sektorze rolniczym (17,2% pracujących w 2005 r. w stosunku do 18,9% w 2000 r.) na korzyść wzrostu odsetka zatrudnionych w sektorach usługowym (53,7) i przemysłowym (29,0)². Na wsi i w mieście odmiennie kształtują się proporcje pracujących według statusu zatrudnienia. W miastach 84,4% pracowników to pracownicy najemni, a tylko 9% to pracujący na własny rachunek, a na wsi odpowiednio 55% i 27%. Ponadto w województwach, w których jest najwyższy odsetek zatrudnionych w sektorze rolniczym występuje również najwyższa stopa bezrobocia rejestrowanego (warmińsko-mazurskie – 27,6% oraz zachodniopomorskie – 25,5%). Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności średnioroczna skala bezrobocia na wsi wynosiła w 2005 r. 17,6%. Do czynników hamujących rozwój polskiej wsi należy również zaliczyć słabo rozwiniętą infrastrukturę.

Zgodnie z wnioskami wynikającymi z analizy Krajowej Strategii Zatrudnienia 2007–2013 mieszkańcy wsi są zdecydowanie częściej narażeni na długotrwałe

² Dane Głównego Urzędu Statystycznego za 2005 r.

bezrobocie niż mieszkańcy miast. W Krajowym Programie Reform na lata 2005–2008 za najistotniejsze czynniki hamujące rozwój na terenach wiejskich uznano:

- wysoką stopę bezrobocia strukturalnego;
- kumulację ubóstwa oraz bezrobocia na obszarach popegeerowskich;
- gorszą dostępność edukacji;
- ograniczony dostęp do usług szkoleniowych³.

W związku z trudną sytuacją terenów wiejskich w Krajowym Programie Reform na lata 2005–2008 jako priorytety w omawianym obszarze wskazano:

- dostosowywanie mieszkańców wsi do funkcjonowania w zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych;
- przygotowywanie ich do znalezienia zatrudnienia poza sektorem rolnym na terenach wiejskich.

Należy podkreślić, że przekształcenia strukturalne w rolnictwie i gospodarce żywnościowej oraz zrównoważony rozwój terenów wiejskich stanowią jeden z trudniejszych obszarów polityki społeczno-ekonomicznej. Jednym ze sposobów na rozwiązanie kwestii ubóstwa oraz bezrobocia jest zrównoważony rozwój tych terenów, poprzez kształtowanie warunków odpowiadającym standardom cywilizacyjnym. Bardzo istotną kwestią jest także poprawa dochodowości rolnictwa oraz ograniczenie bezrobocia ludności wiejskiej. W ramach zrównoważonego rozwoju w Strategii Polityki Społecznej i Zabezpieczenia Społecznego 2002–2005 zaplanowano m.in.:

- odnowę wsi oraz ochronę i zachowanie dziedzictwa kulturowego;
- różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów;
- rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem.

Istotnym czynnikiem w kontekście programowania wsparcia IW EQUAL jest również wpływ polityki rolnej Wspólnoty Europejskiej na polskie rolnictwo po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Subwencjonowanie produkcji rolnej niewątpliwie będzie się przyczyniało do największych zmian na terenach wiejskich.

Powyższa diagnoza pozwala uznać za najistotniejsze następujące problemy polityki społeczno-gospodarczej w omawianym obszarze:

- aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych z terenów wiejskich;
- rozwój infrastruktury oraz komunikacji na terenach wiejskich;
- różnicowanie źródeł dochodów mieszkańców wsi;
- rozwój sieci teleinformatycznej;
- rozwój umiejętności adaptacyjnych mieszkańców wsi do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych.

³ Elementy diagnozy znajdują się w Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000–2006.

W ramach poszczególnych tematów PIW EQUAL można wskazać grupy rezultatów, na których Partnerstwa skoncentrowały swoje działania. Pierwszą z grup, która odpowiada na problemy społeczne w omawianym obszarze są **modele aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych z terenów wiejskich**. Wśród modeli tych na uwagę zasługuje m.in. model aktywizacji bezrobotnej młodzieży mieszkającej na wsi. Działania zaplanowane w projekcie koncentrują się na doksztalcaniu oraz zatrudnieniu w lokalnych zakładach pracy, zajęciach warsztatowych w zakresie poszukiwania pracy oraz możliwości samozatrudnienia. Kolejną grupą rezultatów są **modele współpracy instytucjonalnej na lokalnym rynku pracy**, polegające m.in. na tworzeniu systemu powiązań powiatowej i gminnej pomocy instytucjonalnej dla rodzin zagrożonych dziedziczeniem bezrobocia czy też systemu pomocy obywatelskiej (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Praca w posagu**). Ostatnią grupą, którą należy wskazać, są **modele wykorzystania elastycznych form zatrudnienia**, np. model wykorzystania pracy czasowej wraz z metodologią tworzenia ścieżek szkoleniowych (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Czas na pracę – praca na czas**). Wśród wskazanych grup na uwagę zasługują projekty, które oferują najciekawsze rezultaty skierowane na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, np. model aktywizacji bezrobotnej młodzieży polegający na doksztalcaniu oraz zatrudnieniu w lokalnych zakładach pracy na stanowiskach zgodnych z oczekiwaniami pracodawców (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Szwajcarski zegarek**). Wypracowany model aktywizacji odpowiada na wynikający z diagnozy problem bezrobocia wśród młodzieży na terenach wiejskich.

Bardzo istotnym problemem na obszarach wiejskich jest ponadto dziedziczenie ubóstwa oraz bezrobocia. W ramach jednego z Partnerstw opracowano kompleksowy system powiązań powiatowej i gminnej pomocy instytucjonalnej dla rodzin zagrożonych dziedziczeniem bezrobocia. System ten został połączony z systemem samopomocy obywatelskiej opartej na zaangażowaniu lokalnych społeczności, w tym odbiorców pomocy i potencjalnych pracodawców (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Praca w posagu**). Jest to jeden z ciekawszych rezultatów, ponieważ odpowiadając na problem bezrobocia na wsi, oprócz pomocy instytucjonalnej przyczynia się również do aktywizacji społeczności lokalnej.

Wskazane powyżej rezultaty odpowiadają na strukturalne problemy obszarów wiejskich, prezentując jednocześnie podejście interdyscyplinarne.

Należy podkreślić, że rezultaty były skoncentrowane na pomocy osobom bezrobotnym na terenach wiejskich, mniejszy nacisk został natomiast położony na kwestie związane z ochroną dziedzictwa kulturowego, ochroną środowiska czy też rozwojem różnicowania źródeł dochodów z działalności rolniczej, choć problemy te pojawiają się w innych obszarach tematycznych. Prawdopodobnie wynika to ze ścisłego określenia w dokumentach programowych PIW EQUAL działań kwalifikowanych, do których nie zaliczają się kwestie związane z ochroną dziedzictwa kulturowego czy też ochroną środowiska. Mimo że bezrobocie na terenach wiejskich wciąż pozostaje jednym z najtrudniejszych problemów do rozwiązania, należałoby rozważyć wzmocnienie

działań we wskazanych wyżej obszarach w powiązaniu ze wspieraniem rozwoju terenów wiejskich. Dzięki takim zabiegom podejście do strukturalnych problemów polskiej wsi będzie miało bardziej kompleksowy charakter oraz zostanie skoncentrowane na poszukiwaniu naturalnych szans rozwojowych dla terenów wiejskich.

2.4. Godzenie życia rodzinnego i zawodowego

Ważnym aspektem polityki społecznej oraz polityki rynku pracy jest rozwój i promowanie tzw. programów praca–życie (*life-work balance programmes*). Systematyczny spadek liczby nowo narodzonych dzieci związany m.in. ze zmniejszeniem poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin, powoduje, że wskaźnik dzietności kształtuje się poniżej prostej zastępowalności pokoleń (w 2004 r. – 1,23 dziecka na kobietę). Trudna sytuacja demograficzna spowoduje systematyczne zmniejszanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym (18–59/64 lata) z 28,9 mln w 2005 r. do około 20 mln w 2030 r. Niepokojącą tendencją jest również prognozowany systematyczny spadek liczby ludności w wieku 0–15 lat (z 7,5 mln w 2005 r. do mniej niż 5 mln w 2030 r.)⁴. Istotnym czynnikiem negatywnie oddziałującym na decyzje o posiadaniu dzieci jest brak rozwiązań prorodzinnych w systemie prawa pracy oraz w praktyce funkcjonowania rynku pracy: okresy ochronne i gwarancje zatrudnienia – instytucje istniejące od dawna w polskim prawie pracy – nie są dostateczną formą wsparcia współczesnej rodziny w warunkach zmieniającego się dynamicznie rynku pracy. Potrzebne są rozwiązania wspierające elastyczność zatrudniania (która pozwala łatwiej łączyć obowiązki rodzinne z zawodowymi), a także wsparcie rodziców po okresie opieki nad dzieckiem poprzez programy podnoszenia kwalifikacji oraz ułatwienie dostępu do instytucji opiekuńczo-wychowawczych. Oprócz czynników związanych ze zmianą stylu życia współczesnej młodzieży, która coraz częściej podejmuje kształcenie na poziomie wyższym, należy zwrócić uwagę na trudności ekonomiczne, które również wywierają wpływ na opóźnienie planów rodzicielskich. Wśród najważniejszych czynników, które negatywnie wpływają na stabilizację życiową i podejmowanie decyzji o rozwoju rodziny, w Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007–2013 oraz w Strategii Polityki Społecznej 2004–2006 wskazano:

- trudną sytuację na rynku pracy;
- wysokie koszty zakupu mieszkania;
- trudności w dostępie do opieki zdrowotnej, w tym dla kobiet w ciąży;
- niedostateczny rozwój form opieki nad małym dzieckiem;
- rosnące koszty edukacji dzieci.

Wdrożenie oraz rozwój programów praca–życie jest szansą na złagodzenie negatywnych skutków trudnej sytuacji na rynku pracy, która negatywnie wpływa na planowanie rodziny. W związku z tym należy zastanowić się nad rozwojem tzw. prorodzinnych stosunków pracy.

⁴ Prognoza ludności według kategorii wiekowych na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

W ramach wspierania programów praca–życie w Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 r. zaplanowano działania zmierzające do upowszechnienia elastycznych form zatrudnienia. Ponadto istotnym działaniem w dokumentach programowych, m.in. w Strategii Polityki Społecznej na lata 2004–2006, jest przełamywanie stereotypów kulturowych narzucających sposób pojmowania ról społecznych, jakie powinny pełnić kobiety i mężczyźni. W ramach określonych w dokumentach programowych priorytetów, m.in. Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na 2006 r., organizacje pozarządowe i organizacje zrzeszające pracodawców będą wspierane w zakresie działań szkoleniowych, doradztwa zawodowego i prawnego, refundacji kosztów tworzenia nowych stanowisk pracy, a jednorazowo przyznawane będą środki dla osób podejmujących własną działalność gospodarczą. W Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia przewidziano również prowadzenie ogólnopolskich badań i opracowanie ekspertyz dotyczących sytuacji kobiet na rynku pracy, zarówno w ujęciu horyzontalnym, jak i regionalnym. Ponadto zaplanowano działania służące upowszechnieniu korzystania z usług opiekuńczo-wychowawczych nad dziećmi i osobami zależnymi.

Główne instrumenty prawne mające wpływ na możliwości wdrażania programów praca–życie zostały uregulowane w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy oraz w ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych. Na podstawie przeprowadzonego badania można stwierdzić, że w opinii partnerów społecznych istnieje konieczność zmian postanowień kodeksu pracy dotyczących urlopów wychowawczych oraz nowelizacji ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Ostatnia z wymienionych ustaw nadmiernie komplikuje wykorzystanie zatrudnienia tymczasowego, a tym samym ogranicza możliwości wykorzystania elastycznych form zatrudnienia.

Jak wynika z powyższej analizy, do najistotniejszych problemów omawianego obszaru należy zaliczyć:

- nieelastyczne regulacje prawne w zakresie stosunków pracy;
- brak instrumentów rynku pracy, które wspierałyby pracodawców wdrażających programy praca–życie;
- niską świadomość pracodawców w kwestii potrzeby wdrażania oraz rozwoju programów godzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym;
- dyskryminację kobiet na rynku pracy;
- niekorzystną sytuację demograficzną.

W ramach omawianego obszaru, ze względu na pojawiające się najczęściej problemy, można wyróżnić najważniejsze grupy rezultatów. Po pierwsze – **modele powrotu do aktywności zawodowej po przerwie spowodowanej wychowywaniem dzieci**. Jako przykład można wskazać modelowe rozwiązania dotyczące zatrudniania kobiet w „firmach przyjaznych kobiecie” (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Gender Index**). Kolejną grupą rezultatów odpowiadającą na wyzwania polityki społecznej w omawianym obszarze są **modele wspierania wykorzystania elastycznych form zatrudnienia na rynku pracy** opierające się m.in. na opracowaniu praktycznego modelu pracy w systemie

job-sharing, czy też system (wraz z odpowiednimi propozycjami zmian prawnych) umożliwiający płynne przechodzenie w sferę telepracy oraz motywujący pracodawców do tworzenia niestacjonarnych miejsc pracy (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Telepraca scala rodzinę**). Ostatnią grupą rezultatów są **kompleksowe modele programów antydyskryminacyjnych**. Jako przykład może posłużyć system motywowania pracodawców do zatrudniania kobiet po 45. roku życia (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Życie zaczyna się po czterdziestce**).

Wśród rezultatów sklasyfikowanych w poszczególnych grupach można wyróżnić te, które korzystają z wielu dziedzin nauki oraz praktyki, a w związku z tym Partnerstwa dostosowały działania do potrzeb poszczególnych grup beneficjentów. Rezultatem, który należy wskazać ze względu na interdyscyplinarność podejścia jest system prewencji wykluczenia społecznego i aktywizacji zawodowej kobiet, które doświadczyły przemocy domowej oraz kobiet po odbytych wyrokach, skazanych za zamordowanie sprawców przemocy (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Praca i godne życie dla kobiet – ofiar przemocy – system prewencji wykluczenia społecznego i aktywizacji zawodowej kobiet**). Ponadto rezultat ten dotyczy obszarów deficytowych polityki społecznej. Jak wskazuje analiza obszarów problemowych, kobiety – ofiary przemocy w rodzinie – są szczególnie narażone na marginalizację oraz mają trudności z integracją zawodową i społeczną. Ważną cechą rezultatu jest również opracowanie modelu systemowego, który będzie miał zastosowanie w przyszłości.

Kolejnym ciekawym rezultatem, który wspiera obszary deficytowe polityki społecznej oraz polityki rynku pracy jest model wspierania wykorzystania elastycznych form zatrudnienia na rynku pracy mający na celu wdrażanie programów praca–życie (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Elastyczny pracownik – partnerska rodzina – model wspierania wykorzystania elastycznych form zatrudnienia**). W związku z niekorzystnymi tendencjami demograficznymi oraz zmianą modelu rodziny, w dokumentach programowych podkreślana jest konieczność rozwoju programów praca–życie. Należy również podkreślić, że dzięki swojej uniwersalności rezultat ma zastosowanie aplikacyjne na dalszych etapach programowania polityki społecznej oraz polityki rynku pracy.

W ramach działań służących ułatwianiu godzenia życia zawodowego i rodzinnego bardzo istotne jest – oprócz powrotu na rynek pracy kobiet wychowujących dzieci – promowanie nowych form zatrudnienia umożliwiających zarówno mężczyznom, jak i kobietom płynne przejście od zatrudnienia do wychowywania dziecka oraz powtórny powrót na rynek pracy. W przyszłych okresach realizacji projektów należałoby zatem wykorzystać rezultaty ukierunkowane na planowanie życia zawodowego kobiet oraz mężczyzn. Bardzo istotną rolę powinny również odgrywać projekty przewidujące zmiany legislacyjne w stosunkach pracy.

2.5. Ekonomia społeczna

Ekonomia społeczna może być ważnym elementem polityki społecznej, a z punktu widzenia przedmiotu aktywności może uzupełniać lukę w gospodarce, w której tradycyjne przedsiębiorstwa nie funkcjonują z powodu braku wystarczającej opłacalności, a typowe organizacje społeczne nie potrafią działać efektywnie. Według autorów Strategii Polityki Społecznej 2004–2006 do najważniejszych instytucji ekonomii społecznej należy zaliczyć:

- spółdzielnie;
- towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych;
- stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą oraz niektóre fundacje.

Według szacunków w Polsce działa ponad 30 tys. organizacji pozarządowych, zatrudniających łącznie około 200 tys. pracowników. Organizacje te korzystają ze świadczeń wykonywanych przez ok. 2 mln wolontariuszy. Potencjał organizacji pozarządowych nie jest jeszcze wykorzystywany w wielu dziedzinach życia. Działalność przedsiębiorstw społecznych polega przede wszystkim na produkcji dóbr i świadczeniu usług na poziomie lokalnym, przy zaangażowaniu znaczących zasobów siły roboczej. Budując i wspierając sieć solidarności lokalnej, przedsiębiorstwa realizują swoje funkcje społeczne.

Wsparciem dla funkcjonowania przedsiębiorstw ekonomii społecznej może być instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo to organizuje rozmaite formy aktywności, co wpływa na większą świadomość i odpowiedzialność za realizowaną politykę lokalną, zwiększając efektywność i skuteczność wdrażanych programów. Przedsiębiorstwa ekonomii społecznej często współuczestniczą w budowaniu lokalnego partnerstwa lub też otrzymują od partnerów zlecenia na wykonanie prac zgodnych z przedmiotem działalności. Ponadto angażują w swoje działania m.in. grupy społeczne często pomijane na lokalnych rynkach pracy oraz udzielają pomocy osobom bezrobotnym w samozatrudnianiu. Dodatkowo umożliwiają powrót na rynek pracy osobom o niskich lub niewystarczających kwalifikacjach, przeciwdziałając ich marginalizacji i wykluczeniu społecznemu.

Na podstawie przeprowadzonej analizy w zakresie ekonomii społecznej, jako najistotniejsze problemy omawianego obszaru należy wskazać:

- bariery instytucjonalne oraz prawne rozwoju sektora ekonomii społecznej;
- brak wykwalifikowanych kadr w instytucjach trzeciego sektora;
- ograniczenia w rozwoju ekonomii społecznej wynikające z braku wiedzy wśród decydentów na temat funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego.

Należy podkreślić, że ekonomia społeczna jako nowa forma aktywności, która stosunkowo niedawno doczekała się dość kompleksowej regulacji prawnej, spotkała się z dużym zainteresowaniem wielu Partnerstw na rzecz Rozwoju. Można się spodziewać, że większość zadań związanych z popularyzacją tych rozwiązań, tworzeniem ich otoczenia instytucjonalnego i doradczego, wreszcie same działania i inicjatywy podejmowane w ramach ekonomii społecznej mogą się okazać pierwszym dużym doświadczeniem, na podstawie którego można będzie formułować oceny i wnioski na temat perspektyw rozwojowych i efektywności tej formy aktywności w rozwiązywaniu problemów

społecznych. Z tego punktu widzenia doświadczenia PIW EQUAL mogą odegrać dużą rolę w kierunkowaniu dalszego rozwoju tego obszaru polityki społecznej. Nie należy przy tym unikać analizy doświadczeń negatywnych, które mogą mieć istotne znaczenie w dalszym kształtowaniu rozwiązań legislacyjnych w tym obszarze.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wskazać grupy rezultatów, które odpowiadają na część problemów w omawianym obszarze. Pierwszą grupą są **modele funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych**. Jako przykład może posłużyć opracowanie i przetestowanie Wirtualnego Inkubatora Gospodarki Społecznej, który działa we współpracy z innymi zainteresowanymi podmiotami: lokalnymi instytucjami rynku pracy, organizacjami pozarządowymi (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Wirtualny inkubator gospodarki społecznej – model funkcjonowania w sieci współpracy**) czy też model ekologicznej działalności gospodarczej dla organizacji pozarządowych (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Transfer doświadczeń w zakresie gospodarki społecznej ekologicznych organizacji z Europy Zachodniej**).

Kolejną grupą rezultatów w omawianym obszarze są **modele wsparcia krajowej gospodarki społecznej skoncentrowane m.in. na stworzeniu innowacyjnego systemu kształcenia profesjonalnego** dla pracowników i kadry przedsiębiorstw społecznych oraz realizatorów projektów lokalnych (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Cyber-ręka lidera. Wspieranie liderów społecznych przemian w Polsce**) czy też modelach wspomagania rozwoju trzeciego sektora jako pracodawcy. Ostatnią grupą, którą należy wskazać, są **modele wchodzenia osób dyskryminowanych na otwarty rynek pracy poprzez wykorzystanie instytucji spółdzielni socjalnych**. Wśród grup rezultatów na uwagę zasługują te, które prezentują innowacyjne podejście do wykorzystania instytucji ekonomii społecznej na lokalnym rynku pracy czy też proponują kompleksowy zestaw działań na rzecz wsparcia sektora ekonomii społecznej.

Jednym z najciekawszych rezultatów wypracowanych w ramach omawianego obszaru jest kompleksowy zestaw propozycji regulacji organizacyjnych, instytucjonalnych i prawnych dotyczących przedsiębiorstwa społecznego tworzonego przez społeczność lokalną (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej – budujemy nowy Lisków**). Jak pokazała analiza obszarowa, ekonomia społeczna jest zjawiskiem rozwijającym się dopiero od niedawna w Polsce. Wszelkie działania zmierzające do opracowania propozycji regulacji prawnych oraz organizacyjnych tego nowego obszaru należy ocenić pozytywnie. Istotny jest również interdyscyplinarny charakter wypracowanego rezultatu, który nie koncentruje się wyłącznie na rozwiązaniach prawnych, ale wskazuje również rozwiązania organizacyjne oraz instytucjonalne.

Innowacyjnym pomysłem jest opracowanie modelu przedsiębiorstw społecznych działających w systemie franchisingu (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Mazurski Feniks**). Franchising, szeroko stosowany w przedsiębiorstwach działających na zasadach

wolnorynkowych, jest ciekawą propozycją dla przedsiębiorstw ekonomii społecznej. Wykorzystanie tego rozwiązania jest korzystne z punktu widzenia rozwoju aktywizacji zawodowej w formach zapewniających aktywny udział w rynku pracy.

Bardzo dobrym rezultatem z punktu widzenia wspierania obszarów deficytowych polityki społecznej oraz polityki rynku pracy jest utworzenie i weryfikacja w praktyce działalności Centrum Organizacji Lokalnej Przedsiębiorczości Społecznej. Centrum ma być instytucją modelową, kompleksowo wspierającą aktywizację zawodową osób długotrwale bezrobotnych (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Na fali**). Jak wskazała diagnoza obszarów problemowych, to właśnie m.in. osoby długotrwale bezrobotne są szczególnie narażone na wykluczenie społeczne. Aktywizacja zawodowa w formie spółdzielni socjalnych jest pomysłem łączącym trudny obszar aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych z rozwojem ekonomii społecznej.

Ważnym rezultatem, z dużymi możliwościami adaptacyjnymi, jest stworzenie innowacyjnego systemu kształcenia profesjonalnego dla pracowników i kadry przedsiębiorstw społecznych oraz realizatorów projektów lokalnych. Z opracowanego systemu kształcenia będą korzystali również przedstawiciele publicznych instytucji lokalnych odpowiedzialnych za rozwój usług społecznych na danym terenie (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Tu jest praca**).

Wśród najciekawszych rezultatów w obszarze ekonomii społecznej znajduje się także opracowanie kompleksowego zestawu propozycji regulacji organizacyjnych, instytucjonalnych i prawnych dotyczących przedsiębiorstwa społecznego. Dzięki wypracowaniu efektów w tak różnorodnych dziedzinach rezultat ten należy uznać za wzorcowe podejście do realizacji zakładanego wsparcia. Obejmuje ono bowiem zarówno propozycje legislacyjne, jak i praktyczne rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne.

W przyszłości należy wykorzystać rezultaty takich właśnie projektów w programowaniu działań w omawianym obszarze. Podkreślenia wymaga również rola partnerów realizujących projekty wspierające rozwój ekonomii społecznej: bardzo ważne jest zbudowanie modelowych rozwiązań angażujących partnerów na poziomie lokalnym, ponieważ dla prawidłowego współdziałania przedsiębiorstw ekonomii społecznej niezbędne jest zaangażowanie zarówno administracji publicznej (urzędy pracy, samorządy), jak i organizacji pozarządowych.

2.6. Adaptacja pracowników do zmian strukturalnych

Najistotniejszymi czynnikami decydującymi o przystosowaniu pracowników do zmian strukturalnych są możliwości zdobycia nowych kompetencji i kwalifikacji oraz poziom wykształcenia. Według danych Spisu Powszechnego w 2002 r. 11,8% ludności Polski w wieku 25–59 lat legitymowało się wyższym wykształceniem, co jest wartością blisko dwukrotnie niższą niż przeciętna dla krajów Unii Europejskiej. W strukturze studentów przeważa młodzież miejska, zwłaszcza pochodząca z miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Udział młodzieży wiejskiej jest natomiast wysoce niedostateczny, szczególnie w aspekcie wyzwań związanych z modernizacją i wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich.

Struktura kształcenia na poziomie wyższym zdeterminowana jest m.in. przez umiejętności i kwalifikacje, jakie uczniowie zdobyli na niższych etapach kształcenia. Z kolei problemem polskiego systemu kształcenia zawodowego jest niedostosowanie strukturalne oraz nieodpowiednia jakość kształcenia, która znacząco odbiega od wymagań rynku pracy. Jeśli dodać do tego niskie wskaźniki udziału Polaków, zwłaszcza pracujących, w systemie kształcenia ustawicznego, z całą mocą ujawnia się brak instrumentów skierowanych na szybkie dostosowywanie się pracowników do zmian strukturalnych.

Rozwinięty system kształcenia ustawicznego oraz wysoki stopień uczestnictwa dorosłych w tym kształceniu są niezbędne dla szybkiej modernizacji gospodarki. Według danych Eurostatu w 2004 r. w Polsce 5,5% osób dorosłych uczestniczyło w edukacji lub szkoleniach, a w 2005 r. 5,0%. Według ostatniej dostępnej informacji (Spisu Powszechnego) w 2002 r. ze szkoleń korzystało w Polsce 16% osób pracujących, w tym: 1% osób zagrożonych zwolnieniem z pracy, 4,3% osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu oraz 6,2% osób nie mających kwalifikacji.

Należy podkreślić, że bardzo istotną rolę w przystosowaniu pracowników do zmian strukturalnych odgrywa sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Rośnie bowiem możliwość wykorzystania przewag konkurencyjnych budowanych w firmach i przez firmy – na rzecz ich rozwoju. W Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006 określono priorytety, które zostały również wskazane w Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007–2013. Realizacja tych priorytetów wymaga zastosowania narzędzi rozwoju zasobów ludzkich w celu poprawy:

- wzrostu adaptacyjności zachowań pracowników w stosunku do potrzeb zmieniającego się rynku;
- stosowania nowoczesnych instrumentów motywacyjnych;
- wykorzystania czasu i lepszej organizacji pracy;
- dostosowania oraz odpowiedniego wykorzystania kwalifikacji i kompetencji zatrudnionych pracowników.

W Polsce jedynie ok. 10% firm stosuje nowoczesne narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi. Nieco ponad 40% firm współfinansuje szkolenia swoich pracowników. W firmach zapewniających możliwość szkolenia w kształceniu ustawicznym uczestniczy 36% pracowników (wobec 34–63% w UE15 oraz 20–49% w nowych państwach członkowskich UE). Są to przede wszystkim pracownicy w wieku 25–44 lata (70,3%). Spośród pracowników młodych, w wieku 24 lata i mniej, w szkoleniach uczestniczy 22,1%. Przeciętny czas przeznaczony na szkolenia jednego pracownika w polskiej firmie wynosi 29 godzin zajęć, w UE15 – 26–42 godzin (w zależności od kraju), a w nowych państwach członkowskich UE – 24–42 godzin. W 2002 r. koszty szkoleń stanowiły przeciętnie 0,8% kosztów pracy (wobec 0,5–1,9% w UE15 oraz 0,9–3,6% w nowych państwach członkowskich UE)⁵. Należy podkreślić, że równie istotne jak kształcenie ustawiczne efektywnych pracowników jest zapewnienie możliwości kształcenia przez całe życie grupom najsłabszym na rynku

pracy (m.in. osobom z wykształceniem podstawowym oraz zasadniczym zawodowym, pracownikom po 50. roku życia, osobom niepełnosprawnym).

W kontekście przeprowadzonej diagnozy w omawianym obszarze wskazane jest wzmocnienie wsparcia rozwoju systemu szkoleń, zwłaszcza w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, oraz rozwój kształcenia ustawicznego, co było także mocno podkreślane przez ekspertów i partnerów społecznych. Wsparcie dla zmian strukturalnych jest z całą pewnością kolejnym słabym punktem polskiej polityki społecznej i polityki rynku pracy, a skala zjawiska i jego skutki społeczne – zwłaszcza zagrożenie długotrwałym bezrobociem, a w konsekwencji marginalizacją społeczną pracowników zwalnianych w wyniku restrukturyzacji – stanowią rzeczywisty koszt społeczny transformacji gospodarczej i restrukturyzacji polskich firm. Jest to problem, który dotyczy nie tylko sektorów restrukturyzowanych (górnictwo, energetyka, hutnictwo), ale całej gospodarki, która w warunkach globalizacji i rosnącej konkurencji wymusza procesy przystosowawcze w większości polskich firm. Mimo kilkunastoletnich doświadczeń i konkretnych rozwiązań instytucjonalnych w ustawie o zwolnieniach grupowych oraz w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, firmy i urzędy pracy nie potrafią i nie chcą korzystać z programów outplacementu, programów rekonwersji wewnętrznej i szkoleń czy programów rozwoju przedsiębiorczości wspierających osoby odchodzące z pracy. W kontekście popularyzacji doświadczeń PIW EQUAL powinien wspierać proces kształtowania w świadomości gospodarczej i społecznej aktywnego podejścia do procesów restrukturyzacji, a tym samym do kształcenia ustawicznego oraz systemów stałego szkolenia pracowników.

Oprócz systemu szkolenia równie ważnym aspektem adaptacyjności jest umiejętność wykorzystania nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Szacuje się, że w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw ok. 40% pracowników nie ma kompetencji w zakresie wykorzystania tych technologii. Wpływa to niekorzystnie na pozycję pracowników na rynku pracy, a także zmniejsza konkurencyjność przedsiębiorstw. Bardzo ważnym czynnikiem, który hamuje rozwój wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych jest słabo rozwinięta sieć teleinformatyczna, a także relatywnie (w porównaniu z krajami Unii Europejskiej) wysokie koszty korzystania z oprogramowania komputerowego i usług internetowych.

Na podstawie przedstawionej wyżej diagnozy za najistotniejsze problemy w omawianym obszarze należy uznać:

- zbyt niski poziom inwestowania przez pracodawców w szkolenia dla pracowników;
- słabo rozwinięty system kształcenia ustawicznego, zwłaszcza osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy (np. pracowników niewykwalifikowanych);
- niewystarczające kompetencje, a nawet ich brak, w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych;
- niewystarczające wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia jako czynnika zwiększającego adaptacyjność przedsiębiorstwa oraz pracowników.

Jako odpowiedź na część problemów w obszarze rozwoju adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw do zmian strukturalnych można wskazać grupy rezultatów wypracowanych przez Partnerstwa. Do pierwszej grupy należą **modele wykorzystania elastycznych form pracy**, m.in. system wdrażania oraz monitorowania nowych form zatrudnienia (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: ElaStan – Promocja elastycznych stanowisk pracy i ochrona kapitału intelektualnego firm**), a także nowe metody wykorzystania zatrudnienia oraz szkolenia telepracowników. Do kolejnej grupy w tym obszarze należą **platformy edukacyjne w formie kompleksowego systemu informacyjnego**. W ramach typowych rezultatów w tej grupie Partnerstwa zmierzały m.in. do stworzenia Otwartej Platformy Edukacji Zdalnej oraz Internetowej Giełdy Telepracowników i Telepracodawców czy też specjalistycznego portalu szkoleń ICT, dostarczającego szczegółowych informacji na temat szkoleń w zakresie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych (**Partnerstwo na rzecz Rozwoju kompetencji informacyjnych w Polsce**). Ostatnia grupa rezultatów to **systemy kształcenia ustawicznego**. Partnerstwa zaproponowały m.in. wprowadzenie systemowego rozwiązania umożliwiającego pracownikom, a także osobom bezrobotnym, uzyskanie formalnego potwierdzenia (dyplom, certyfikat) posiadanych przez nich kompetencji zawodowych zdobytych dzięki edukacji nieformalnej (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Budujmy razem**) czy też system kształcenia ustawicznego dla rzemieślników z elementami mentoringu (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Opolski E-Rzemieślnik**).

W ramach poszczególnych grup można wskazać najciekawsze efekty działalności Partnerstw w omawianym obszarze. Rezultatem, który zakłada podejście interdyscyplinarne, a ponadto wspiera obszary deficytowe polityki rynku pracy jest system wdrożenia oraz monitorowania nowych form zatrudnienia (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: ElaStan – Promocja elastycznych stanowisk pracy i ochrona kapitału intelektualnego firm**). W ramach elastycznych form zatrudnienia zostaną wdrożone takie formy jak outsourcing indukowany, leasing pracowniczy, outsourcing kooperatywny, telepraca.

Promowanie oraz rozpowszechnienie elastyczności zatrudnienia połączonej z bezpieczeństwem socjalnym pracowników jest jednym z warunków dużej konkurencyjności gospodarki. W czasach, gdy w większości państw wysoko rozwiniętych występują problemy związane z bezrobociem, uelastycznienie rynku pracy jest procesem nieuchronnym. Wydaje się, że elastyczne zatrudnienie będzie drogą do tworzenia nowych miejsc pracy w przyszłych etapach rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Elastyczność w zatrudnianiu i przekwalifikowywaniu się pracowników umożliwia utrzymanie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa i zapewnia lepszą adaptacyjność.

Jak wskazała przeprowadzona diagnoza, dostępność usług szkoleniowych jest jedną z barier rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz pracowników z małych miejscowości i terenów wiejskich. Godnym wskazania rezultatem wspierającym deficytowe obszary polityki społeczno-gospodarczej jest Model Sieci Centrów Edukacji Społeczeństwa Informacyjnego (SCESI) (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Nowe szanse**

dla transgranicznego rynku pracy i gospodarki Euroregionu Nysa). Projekt zakłada, że dzięki istnieniu struktury, na którą składa się centrala oraz system lokalnych ośrodków szkoleniowych, pracodawcy/pracownicy z małych miejscowości będą mieli porównywalną łatwość dostępu do ośrodków szkolących jak beneficjenci z dużych miast.

W ramach omawianego obszaru Partnerstwa często opracowują platformy edukacyjne w formie systemu informatycznego. Rezultatem wykorzystującym podejście interdyscyplinarne jest system informatyczny połączony z analizą przydatności systemu oraz potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie wsparcia informatycznego (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Platforma e-Dialog**). Opracowana na potrzeby projektu platforma może w przyszłości stać się rozwiązaniem wspierającym rozwój wykorzystania nowych technologii w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw.

Działania Partnerstw w omawianym obszarze zostały skoncentrowane na wdrożeniu modeli wykorzystania elastycznych form zatrudnienia, tworzeniu platform edukacyjnych oraz rozwoju systemu kształcenia ustawicznego. W kontekście przeprowadzonej diagnozy należy zwrócić szczególną uwagę na wsparcie rozwoju systemu kształcenia ustawicznego. Bardzo istotnymi rezultatami zwiększającymi adaptacyjność, zwłaszcza w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, są nowe metody wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie zarządzania.

2.7. Zarządzanie wiekiem

Prognozy demograficzne opracowane przez GUS zapowiadają umacnianie się negatywnych tendencji, co powoduje konieczność zaplanowania działań mających na celu dostosowanie polityki społecznej do skutków zachodzących zmian oraz przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom. Pogarszająca się sytuacja demograficzna wywiera negatywny wpływ zarówno na cały system zabezpieczenia społecznego, jak i na sytuację na rynku pracy.

Na trudną sytuację demograficzną składają się m.in.:

- spadek dzietności kobiet;
- zwiększenie przeciętnej długości życia (do 78,9 roku dla kobiet i 70,5 roku dla mężczyzn);
- wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym⁶.

Zjawisko korzystne, jakim jest wzrost przeciętnej długości życia, stawia wyzwania dla różnych obszarów polityki społecznej, w których należy z większą troską zająć się aspektem społecznego funkcjonowania ludzi starych. W prognozie demograficznej na lata 2003–2030 można zaobserwować dwa dominujące trendy. Po pierwsze – gwałtowne zwiększenie liczby młodzieży (w wieku 19–24 lata), która, mimo dobrego wykształcenia, ma trudności ze znalezieniem zatrudnienia w sytuacji wysokiego wzrostu liczby osób powyżej 44. roku życia. W najbliższych latach grupa ta będzie stopniowo kończyć aktywność zawodową i zasili grono osób w wieku poprodukcyjnym. Po drugie – systematycznie będzie się zwiększać populacja osób w wieku 50–64 lata, co spowoduje proces starzenia się siły roboczej.

⁶ Dane Głównego Urzędu Statystycznego za 2005 r.

Prognozowane zmiany demograficzne (wzrost liczby emerytów i rencistów) będą wywierać silny wpływ na rynek pracy oraz spowodują wzrost świadczeń emerytalnych i popytu na usługi dla osób starszych. Istotne jest, że w sektorze pozarolniczym w ostatnich latach zmieniła się struktura wypłacanych świadczeń – wzrosła liczba emerytów, a zmniejszyła się liczba osób otrzymujących renty z tytułu niezdolności do pracy.

Zjawisko starzenia się społeczeństwa, a pierwszej fazy wzrost populacji aktywnych zawodowo powyżej 50. roku życia, musi zostać silniej zaakcentowane w polskiej polityce rynku pracy. Od kilku lat można zaobserwować zwiększenie zainteresowania wspieraniem tej grupy w zatrudnieniu, m.in. w dokumentach europejskich, a zwłaszcza w Strategii Lizbońskiej. Polski Krajowy Program Reform oraz Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007–2013 także odniosły się do tego problemu, ale jak dotąd w polskich rozwiązaniach z obszaru polityki rynku pracy brakuje regulacji dotyczących aktywizacji tej grupy. Wręcz przeciwnie, dotychczasowe rozwiązania w zakresie zabezpieczenia społecznego zachęcały osoby ponadpięćdziesięcioletnie do dezaktywacji zawodowej, a jedyny, zresztą realizowany pilotażowo, Program 50+ nie stanowi poważnej odpowiedzi na to wyzwanie. Kompleksowe podejście do tego zagadnienia nie może się zresztą ograniczać do wskazanych wyżej rozwiązań, ale powinno uwzględniać:

- kontekst znaczenia kształcenia ustawicznego;
- bilans kompetencji na polskim rynku pracy;
- oddziaływanie na zachowania przedsiębiorstw.

Dlatego też tak ważne z punktu widzenia polityki zatrudnienia jest eksponowanie tego problemu oraz poszukiwanie rozwiązań możliwych do zastosowania na otwartym rynku pracy.

Powyższa diagnoza pozwala stwierdzić, że w zakresie zarządzania wiekiem występują następujące istotne problemy:

- brak możliwości kształcenia ustawicznego dla części pracowników (zwłaszcza po 50. roku życia);
- brak skutecznych działań zapobiegających występowaniu negatywnych zjawisk związanych z trudną sytuacją demograficzną;
- brak wpływu na negatywne zachowania przedsiębiorstw.

W odpowiedzi na obszary deficytowe polityki społeczno-gospodarczej Partnerstwa PIW EQUAL wypracowały m.in. **model wprowadzania zmian w organizacji przedsiębiorstwa związany z przekwalifikowaniem starszych pracowników**, systemowe rozwiązanie certyfikowania edukacji nieformalnej oraz systemowe narzędzie monitorowania przekształceń strukturalnych. Należy podkreślić, że stosunkowo niewielka liczba rezultatów dotyczy wyłącznie zagadnienia zarządzania wiekiem.

W większości przypadków rezultaty jedynie częściowo koncentrują się na problemach wynikających z sytuacji demograficznej, a co się z tym wiąże – trudnej sytuacji określonych

grup wsparcia. Mimo że Partnerstwa nie koncentrują się bezpośrednio na zagadnieniu zarządzania wiekiem, to również w tym obszarze można wskazać wyróżniający się rezultat: model wprowadzania zmian w organizacji (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Dynamizm i doświadczenie – wspólne sterowanie zmianą**). Celem tego modelu jest poprawa kompetencji związanych z wykorzystaniem technologii teleinformatycznych pracowników w wieku powyżej 50 lat oraz relacji międzypokoleniowych. Na potrzebę wsparcia grupy pracowników powyżej 50. roku życia zwracali uwagę respondenci podczas przeprowadzonego badania. Ponadto, jak wynika z diagnozy obszarów problemowych, grupa pracowników w wieku 50+ wymaga zastosowania szczególnych instrumentów aktywizacji na rynku pracy. Dodatkowym ciekawym rezultatem częściowym jest przygotowanie kadry kierowniczej do aktywnego inicjowania oraz wdrażania zmian niezbędnych do efektywnego transferu wiedzy z dziedziny technologii informacyjnych i komunikacyjnych posiadanej przez pracowników w wieku poniżej 35 lat oraz doświadczenia życiowego pracowników ponadpięćdziesięcioletnich.

Rezultaty dotyczące zarządzania wiekiem są głównie skoncentrowane na wykorzystaniu instrumentów rynku pracy w połączeniu z nowymi technologiami w celu wsparcia rozwoju kompetencji i kwalifikacji osób powyżej 50. roku życia. W ramach wypracowanych rezultatów wskazano również programy mentoringu. Jak wynika z analizy obszarowej, jest to zdecydowanie niewystarczające wsparcie działań w zakresie zarządzania wiekiem. W nowym okresie programowania należałoby położyć nacisk na programy aktywizujące osoby po 50. oraz po 44. roku życia. Istotną rolę będzie również odgrywała popularyzacja i wdrażanie programów praca–życie promujących rozwiązania prorodzinne w stosunkach pracy oraz wykorzystanie instrumentów kształcenia ustawicznego do poprawy sytuacji i pozycji zawodowej osób w wieku powyżej 50 lat.

2.8. Aktywizacja zawodowa więźniów i byłych więźniów

Osoby opuszczające zakłady karne są w wyraźny sposób dyskryminowane na rynku pracy. W znacznym stopniu doświadczają nierówności ze względu na brak kwalifikacji, niski poziom wykształcenia i umiejętności, długą przerwę w uczestnictwie w rynku pracy. Poważnym problemem jest też stosunek pracodawców, którzy obawiają się zatrudnienia byłych więźniów, a ponadto bardzo często żądają od kandydatów na pracowników zaświadczenia o niekaralności w sytuacjach, gdy nie zostało to dopuszczone ustawą. Wiąże się to z niedostatkami systemu resocjalizacji, który powinien się koncentrować na pomocy osobom skazanym w uzyskiwaniu samodzielności życiowej. W zakładach karnych przebywa obecnie ponad 82 tys. osób (zarówno skazanych, jak i tymczasowo aresztowanych). Jednocześnie każdego roku w jednostkach penitencjarnych jest mniej więcej stała liczba skazanych, którzy są w każdej chwili zdolni do podjęcia pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności. Przemawiają za tym względy zdrowotne, penitencjarno-ochronne, konieczność pomocy rodzinie. Kodeks karny wykonawczy (oraz akty niższego rzędu), który jest podstawowym aktem prawnym regulującym wykonanie kary pozbawienia wolności, umożliwia wykonywanie pracy więźniom, zarówno odpłatnej, jak i nieodpłatnej.

Spśród 82 tys. osadzonych pracuje jedynie ok. 26%, a więc 21 tys. Z tej liczby zaledwie 4 tys. jest zatrudnionych poza murami więziennymi. Największym pracodawcą dla osób skazanych pozostaje więziennictwo – to zakłady karne zatrudniają osadzonych przy pracach pomocniczych i porządkowych (w takim charakterze pracuje 70% wszystkich zatrudnionych więźniów). Ponadto w istniejących jeszcze 47 przywieziennych podmiotach gospodarczych, zorganizowanych w formie przedsiębiorstw państwowych i gospodarstw pomocniczych, zatrudnia się odpłatnie zaledwie 17% skazanych; 13% więźniów wykonuje pracę u kontrahentów pozawieziennych⁷.

Na podstawie Strategii Polityki Społecznej 2004–2006 do najistotniejszych problemów w analizowanym obszarze należy zaliczyć:

- brak systemu resocjalizacji zorientowanego na uzyskiwanie samodzielności przez więźniów;
- niski poziom wykształcenia oraz brak kwalifikacji osób skazanych;
- brak możliwości szkolenia oraz doksztalcenia osób skazanych;
- utrwalone w świadomości pracodawców stereotypy dotyczące zatrudniania osób skazanych;
- brak możliwości zapewnienia pracy osobom skazanym.

Jak zasygnalizowaliśmy w analizie poszczególnych obszarów, człowiek skazany na karę pozbawienia wolności ma bardzo małe szanse na zatrudnienie w zakładzie karnym, ale jego szanse wcale nie zwiększają się po wyjściu na wolność. Mimo konstytucyjnych gwarancji swobody wykonywania zawodów więźniowie mają ograniczone szanse na znalezienie zatrudnienia, a co się z tym wiąże również na reintegrację społeczną.

W ramach Partnerstw działających w omawianym obszarze problemowym należy wskazać główną grupę rezultatów – **modele aktywizacji zawodowej**, stanowiące odpowiedź na pojawiające się problemy społeczne związane z integracją zawodową i społeczną więźniów oraz byłych więźniów. W opracowywanych modelach Partnerstwa koncentrują się m.in. na systemach działania i współpracy instytucji zajmujących się skazanymi, opartych na metodzie outplacementu zaadaptowanego czy też na systemie tzw. płynnego wychodzenia na wolność, opartego na kontrakcie społecznym.

Ze względu na wynikający z analizy obszarowej oraz analizy rezultatów główny problem, jakim jest funkcjonowanie systemu resocjalizacji zorientowanego na aktywizację zawodową, należy wskazać, wspominany już wyżej, jako bardzo interesujący rezultat, system działania i współpracy instytucji zajmujących się skazanymi oparty na metodzie outplacementu zaadaptowanego (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Wyjść na prostą**). Rezultat ten pojawia się również w obszarze „Nowe sposoby wspierania powrotu na rynek pracy osób marginalizowanych”, ze względu na spełnianie kryterium podmiotowego oraz kryterium interdyscyplinarności podejścia.

⁷ Niepublikowane dane Centralnego Zarządu Służby Więziennej, styczeń 2006 r.

Kolejnym rezultatem, istotnym z punktu widzenia problemów resocjalizacji nastawionej na aktywizację zawodową oraz społeczną, jest system tzw. płynnego wychodzenia na wolność, opartego na kontrakcie społecznym przewidującym, że oddziaływania podejmowane wobec skazanych w więzieniu będą powiązane z działaniami po odbyciu kary pozbawienia wolności (**nazwa Partnerstwa na rzecz Rozwoju: Nowa droga dla byłych więźniów**). Koncepcja kontraktu społecznego nie była jeszcze szeroko wykorzystywana na gruncie resocjalizacji, w związku z tym projekt zasługuje na uwagę. Ponadto rezultat odpowiada na priorytety polityki społeczno-ekonomicznej określone w dokumentach programowych.

Wypracowane rezultaty są zbieżne ze zidentyfikowanymi w trakcie diagnozy problemami więźniów oraz byłych więźniów. Należy jednak podkreślić, że często nie mogą być wykorzystane w praktyce na szerszą skalę, ponieważ instytucje nie mają środków na ich realizację, ponadto napotykają bariery prawne oraz instytucjonalne. W przyszłości należy więc wzmocnić wsparcie instytucji realizujących programy resocjalizacyjne połączone z usamodzielnianiem się osób wychodzących z zakładów karnych.

3. Wnioski w kontekście nowej perspektywy programowania pomocy strukturalnej w latach 2007-2013

Celem niniejszego opracowania było wskazanie głównych wniosków płynących z przeprowadzonej analizy jakościowej rezultatów opisanych przez Partnerstwa na rzecz Rozwoju, na tle najistotniejszych problemów społecznych w wybranych obszarach, pod kątem wykorzystania doświadczeń, dorobku i potencjału PIW EQUAL w przyszłym okresie programowania. W ramach przeprowadzonych wywiadów dokonaliśmy dodatkowej oceny rezultatów wypracowanych przez Partnerstwa oraz możliwości ich zastosowania w rozwiązywaniu problemów społecznych i problemów rynku pracy. Wskazując na rezultaty, które powinny być wykorzystane do przyszłego okresu programowania, respondenci tylko w kilku przypadkach wymieniali wyraźne priorytety, większość opowiada się za kontynuowaniem wszystkich wskazanych grup rezultatów, choć można dostrzec różnice w formułowaniu priorytetów przez pracodawców i związki zawodowe. Wśród rezultatów szczególnie ważnych do kontynuacji i wykorzystania w okresie programowania na lata 2007–2013 wskazywali:

- rezultaty wspierające rozwój telepracy jako jednej z elastycznych form zatrudnienia, której znaczenie powinno wzrastać;
- rezultaty skierowane na wspieranie grup szczególnie zagrożonych marginalizacją społeczną;
- rezultaty skierowane na rozwój nowych metod wspierania rozwiązywania problemów społecznych i aktywizacji bezrobotnych za pomocą nowych regulacji prawnych w obszarze ekonomii społecznej;
- rezultaty skierowane na wypracowanie modelu prorodzinnych stosunków pracy, ułatwiających godzenie obowiązków zawodowych z obowiązkami rodzinnymi;
- rezultaty wspierające rozwój innowacyjnych form zatrudnienia i kształcenia ustawicznego, które mogą sprzyjać poprawie sytuacji na polskim rynku pracy i wsparcia niektórych grup, zwłaszcza osób w wieku 50+, bezrobotnych z obszarów wiejskich, rodziców po urloпах wychowawczych, niepełnosprawnych;
- wdrożenie programu kompleksowej informacji i indywidualnej pomocy dla uchodźców, jako grupy dotkniętej marginalizacją społeczną;
- rozwój form wsparcia dla więźniów i byłych więźniów.

Zgadając się z tymi wnioskami, należy podkreślić, że wśród postulatów partnerów społecznych i ekspertów znalazły się także szczegółowe propozycje poszerzenia zakresu oddziaływania, które są warte rozważenia w kontekście analizy rezultatów PIW EQUAL. Proponuje się poszerzenie zakresu oddziaływania w następujących obszarach i grupach beneficjentów:

- ponowna integracja kobiet i mężczyzn z rynkiem pracy;
- niedobrowolna dezaktywacja zawodowa (osoby niepełnosprawne);
- wdrażanie elastycznych form zatrudnienia;
- szerszy rozwój kształcenia ustawicznego i edukacji zawodowej;
- stworzenie równych szans edukacyjnych dla dzieci i młodzieży;
- utrzymywanie w zatrudnieniu osób doświadczających dyskryminacji i nierówności na rynku pracy;
- zapewnienie powszechnego dostępu do przedsiębiorczości i popularyzacja przedsiębiorczości.

Na podstawie przeprowadzonej analizy obszarowej należy stwierdzić, że wybór poszczególnych tematów, w ramach których realizowane są projekty, jest adekwatny do najistotniejszych problemów społecznych zidentyfikowanych w krajowych dokumentach programowych, a sytuacja społeczna w analizowanych obszarach wskazuje na konieczność uzupełnienia dotychczasowej polityki społecznej nowymi rozwiązaniami i polami oddziaływania. Wskazując programy i strategie odpowiadające na pojawiające się problemy społeczne, respondenci wymieniali większość programów rządowych o charakterze strategicznym: Krajową Strategię Zatrudnienia 2007–2013, Krajowy Program Reform 2005–2008, Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, Program działania rządu „Solidarne państwo”, planowaną Narodową Strategię Spójności na lata 2007–2013. Dodatkowo wymieniane były rządowe programy dożywiania dzieci i młodzieży, pomoc w wychodzeniu z bezdomności, aktywne programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Zdecydowana większość respondentów uznaje programy opracowywane na poziomie krajowym za zbieżne i spójne z programami europejskimi, pojawiają się nawet głosy, że programy polskie w niektórych fragmentach zbyt mocno nawiązują do dokumentów europejskich, co wpływa na bariery ich realizacji na poziomie krajowym.

Respondenci wskazują także na konieczność zmiany niektórych aktów prawnych w kontekście celów określonych w PIW EQUAL i doświadczeń wynikających z wypracowywanych rezultatów. Wszyscy uznali, że zmiany prawne powinny być poprzedzone konsultacjami społecznymi w Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych. Najczęściej proponowali zmiany w ustawach:

- *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* – w zakresie modyfikacji i rozwoju katalogu instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, elastycznych form zatrudnienia oraz warunków wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego na aktywną politykę rynku pracy;
- *o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych* – która nie spełnia warunków pomocy osobom niepełnosprawnym, w tym przede wszystkim wsparcia ich zatrudnienia na otwartym rynku pracy;
- *o pomocy społecznej* – w kontekście form i metod wspierania zwłaszcza osób zagrożonych marginalizacją społeczną oraz wykorzystywania nowych instrumentów ekonomii społecznej w rozwiązywaniu problemów na szczeblu lokalnym;
- *o zatrudnieniu socjalnym* – jako jednego z elementów budowy ekonomii społecznej;
- *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* – w kontekście wykorzystania jej instrumentów do wspierania rozwoju trzeciego sektora i ekonomii społecznej;
- *kodeksu pracy* – w kontekście rozwiązań na rzecz eliminowania barier rozwoju elastycznych form zatrudnienia, a zwłaszcza rozwoju programów praca–życie oraz godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi, wspierania zatrudnienia osób w wieku 50+, a także rozwoju programów wspierających restrukturyzację i rozwój kształcenia ustawicznego;
- *o finansach publicznych* oraz ustawach podatkowych – w kontekście rozwiązań systemowych związanych z funkcjonowaniem trzeciego sektora, rozwojem ekonomii społecznej oraz kosztami pracy.

W obecnej sytuacji społecznej należy uznać wybrane tematy PIW EQUAL za wsparcie dla działań podejmowanych na poziomie krajowym, choć nie można przeceniać efektywności działań podejmowanych przez Partnerstwa w zakresie rozwiązywania konkretnych problemów, co wynikało chociażby z analizy obszarowej. Istotne jest natomiast pobudzenie aktywności i stworzenie rozwiązań modelowych. Przedstawiona diagnoza sytuacji w poszczególnych obszarach problemowych pozwala stwierdzić, że największe znaczenie ma wsparcie w zakresie: aktywizacji zawodowej wybranych grup bezrobotnych (m.in. niepełnosprawnych, osób w wieku 50+, więźniów oraz byłych więźniów), wyrównywania szans w dostępie do zatrudnienia, rozwoju i wdrażania programów praca–życie (*life-work balance*), rozwoju zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw oraz pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce. Osiągnięcie lepszych efektów krajowej polityki społecznej i polityki rynku pracy wymaga z jednej strony działań legislacyjnych i systemowych na poziomie krajowym, z drugiej – zapewnienia warunków do większej aktywności społeczności lokalnych i podmiotów polityki społecznej.

Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL
Krajowa Struktura Wsparcia

Fundacja „Fundusz Współpracy”
Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr

ul. Górnośląska 4a

00-444 Warszawa

Tel.: 022 45 09 857

022 45 09 964

Fax: 022 45 09 856

e-mail: equal@cofund.org.pl

www.equal.org.pl



Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

