

Analiza programu prac społecznie użytecznych w województwie podlaskim

Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku



Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku

**Analiza programu
prac społecznie użytecznych
w województwie podlaskim**

Białystok 2012

REDAKCJA NAUKOWA:
DR RAFAŁ MUSTER

ZESPÓŁ AUTORSKI:
ANNA MATEJCZUK
PIOTR STRONKOWSKI
MATEUSZ ZYCH
JOANNA HOFMAN
MAGDALENA ANDRZEJEWSKA

RECENZJA:
DR ALINA MIRUĆ

REDAKCJA JĘZYKOWA:
MAŁGORZATA HAZE

COPYRIGHT © BY WOJEWÓDZKI URZĄD PRACY W BIAŁYMSTOKU, BIAŁYSTOK 2012
ISBN 978-83-62258-41-3

Badanie zostało przeprowadzone w ramach projektu:

Podlaskie Obserwatorium Polityki Społecznej

współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013, Działanie 7.2 Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej, Poddziałanie 7.2.1 Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym

www.pops.up.podlasie.pl

DRUK:
Polskie Pracownie Edytorskie
00-722 Warszawa, ul. Podchorążych 63/67/12
www.korekta-redakcja.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Spis treści

1. Wstęp	6
2. Metodologia badania	7
2.1. Analiza desk research (dane wtórne)	8
2.2. Wywiady pogłębione z kluczowymi osobami	8
2.3. Kwestionariusz ankiety pocztowej adresowany do publicznych służb zatrudnienia (PUP) i ośrodków pomocy społecznej (OPS)	9
2.4. Analiza danych z SI Syriusz	10
2.5. Wywiady pogłębione z przedstawicielami PUP i OPS	11
2.6. Studia przypadków uczestników prac społecznie użytecznych	12
2.7. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji, na rzecz których świadczone prace społecznie użyteczne (organizatorów)	13
2.8. Sposób realizacji badania i trudności w jego wykonaniu	13
3. Wyniki analizy danych zastanych	15
3.1. Rynek pracy w województwie podlaskim	15
3.2. Zasady realizacji programu prac społecznie użytecznych	23
3.3. Prace społecznie użyteczne w dokumentach strategicznych	27
4. Sytuacja uczestników prac społecznie użytecznych w województwie podlaskim	31
4.1. Uczestnicy prac społecznie użytecznych w sprawozdawczości rynku pracy	31
4.2. Charakterystyka demograficzna	36
4.3. Sytuacja społeczna i ekonomiczna	40
4.4. Historia zawodowa	46
4.5. Zainteresowanie osób bezrobotnych uczestnictwem w programie	47
5. Charakterystyka programu prac społecznie użytecznych	50
5.1. Sposoby definiowania celów i efektywności prac	50
5.2. Zakres wykonywanych prac	53
5.3. Miejsca wykonywania prac	55
5.4. Czas trwania programów PSU	56
5.5. Wielokrotne realizowanie prac społecznie użytecznych przez te same osoby – analiza zjawiska	59
5.6. Sumienność uczestników programu	60

6. Organizacja prac społecznie użytecznych	62
6.1. Sposoby rozpoznania potrzeb dotyczących wykonywania prac	65
6.2. Kryteria kierowania osób do wykonywania prac	67
7. Warunki współpracy instytucji zaangażowanych w organizację prac społecznie użytecznych	74
7.1. Formalne aspekty współpracy	74
7.2. Nieformalne kontakty między interesariuszami	78
7.3. Trudności związane z realizacją prac społecznie użytecznych	82
8. Efektywność i skuteczność programu prac społecznie użytecznych	88
8.1. Ocena efektywności prac społecznie użytecznych z punktu widzenia prowadzonych badań	88
8.2. Efekty realizacji prac społecznie użytecznych dla ich uczestników i organizatorów	94
8.3. Wykorzystanie prac społecznie użytecznych w powiązaniu z innymi instrumentami aktywizacji zawodowej	105
8.4. Efekty uboczne prac społecznie użytecznych	109
8.5. Rola prac społecznie użytecznych we wspieraniu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym	110
8.6. Efektywność kosztowa prac społecznie użytecznych	112
9. Wnioski i rekomendacje	115
10. Opisy studiów przypadku	123
10.1. Białystok, uczestnik nr 1	123
10.2. Białystok, uczestnik nr 2	125
10.3. Białystok, uczestnik nr 3	127
10.4. Białystok, uczestnik nr 4	129
10.5. Kolno, uczestnik nr 5	131
10.6. Kolno, uczestnik nr 6	133
10.7. Łomża, uczestnik nr 7	135
10.8. Łomża, uczestnik nr 8	137
10.9. Łomża, uczestnik nr 9	139
10.10. Łomża, uczestnik nr 10	141
11. Sposób przetwarzania danych z baz SI Syriusz i wyznaczania próby kontrolnej	143

11.1. Sposób przetwarzania danych	143
11.2. Wyznaczenie próby kontrolnej na potrzeby analizy efektywności netto	144
12. Wykaz cytowanej literatury	148
12.1. Akty prawne krajowe, dokumenty krajowe i międzynarodowe.	148
12.2. Dane statystyczne, raporty, opracowania oraz dokumenty regionalne	148
13. Wykaz tabel	151
14. Wykaz wykresów	153
15. Wykaz schematów	153
16. Słownik pojęć	154
17. Wykaz skrótów	156

1. Wstęp

Niniejszy raport prezentuje wyniki badania zrealizowanego przez Coffey International Development w ramach projektu Podlaskie Obserwatorium Polityki Społecznej pt. Analiza programu prac społecznie użytecznych (PSU) w województwie podlaskim. Cele badania były następujące:

- określenie roli prac społecznie użytecznych we wsparciu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w województwie podlaskim;
- stworzenie pogłębionej charakterystyki uczestników tych prac;
- ocena skuteczności i efektywności programu oraz warunków jego realizacji.

Badanie zrealizowano dzięki dobrowolnej współpracy instytucji zaproszonych do wzięcia w nim udziału. Zaangażowanie przedstawicieli instytucji pomocy społecznej i publicznych służb zatrudnienia z terenu województwa oraz organizatorów PSU pozwoliło na przygotowanie wartościowego raportu. Wszystkim tym osobom serdecznie dziękujemy za pomoc w dotarciu do potrzebnych informacji.

Badanie sfinansowano ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013).

2. Metodologia badania

W celu uzyskania wiarygodnych wyników przeprowadzono wieloetapowe badanie, analizując różnego rodzaju dane oraz wykorzystując zróżnicowane metody badawcze. Zastosowano:

- **triangulację źródeł danych:** przeanalizowano zarówno dokumenty zastane różnego typu (takie jak odpowiednie dokumenty strategiczne i programowe, opracowania, raporty i analizy, dane ze statystyki publicznej), jak i dane wywołane pochodzące z badań terenowych;
- **triangulację metod badawczych:** połączono różne metody badawcze w badaniu tych samych zagadnień, co pozwoliło na uchwycenie różnych aspektów badanego przedmiotu; podejście to umożliwiło też wykorzystanie mocnych stron każdej metody, przy wzajemnej neutralizacji ich słabości;
- **triangulację perspektyw badawczych:** badanie przeprowadził zespół badaczy (nie jedna osoba), co pozwoliło uzyskać bogatszy i bardziej wiarygodny obraz badanego przedmiotu.

Podstawą formułowania wniosków o charakterze aplikacyjnym była analiza danych empirycznych gromadzonych za pomocą metod ilościowych i jakościowych oraz na podstawie analizy dokumentów zastanych. Pozwoliło to na pełniejszą diagnozę postawionych problemów badawczych – ze szczególnym uwzględnieniem oceny efektywności prac społecznie użytecznych jako instrumentu aktywizacji zawodowej na regionalnym rynku pracy województwa podlaskiego.

Podejście procesowe do realizacji badania wymagało nie tylko wykorzystania różnych źródeł danych, metod i perspektyw badawczych, lecz także ścisłego powiązania tych elementów. Dlatego też badanie zostało zaplanowane tak, aby zagwarantować zarówno poprawność metodologiczną, jak i logiczne powiązania pomiędzy poszczególnymi etapami procesu badawczego i grupami badanymi.

2.1. Analiza desk research (dane wtórne)

Punktem wyjścia do realizacji badania była analiza danych zastanych. Przeanalizowano kilka grup dokumentów:

- dokumenty dotyczące regulacji prawnych organizacji i realizacji prac społecznie użytecznych;
- raporty i publikacje uwzględniające temat prac społecznie użytecznych (krajowe i regionalne);
- raporty z badań i publikacje dotyczące działalności instytucji rynku pracy i pomocy społecznej.

Zespół badawczy zapoznał się z wieloma publikacjami dotyczącymi powyższych tematów, jednak ostatecznie nie wszystkie zostały wykorzystane w raporcie.

2.2. Wywiady pogłębione z kluczowymi osobami

Aby lepiej poznać kontekst badania oraz potrzeby głównych interesariuszy, przeprowadzono cztery indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji rynku pracy i pomocy społecznej z województwa podlaskiego i z poziomu centralnego:

- z przedstawicielem **Obserwatorium Integracji Społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej**;
- z przedstawicielem **Działu Polityki Społecznej Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej**;
- z przedstawicielem **Wydziału Rynku Pracy Wojewódzkiego Urzędu Pracy**;
- z przedstawicielem **Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej**, który uczestniczył w opracowaniu koncepcji programu prac społecznie użytecznych.

2.3. Kwestionariusz ankiety pocztowej adresowany do powiatowych urzędów pracy (PUP) i ośrodków pomocy społecznej (OPS)

Podstawowym narzędziem wykorzystywanym do zbierania danych ilościowych był kwestionariusz ankiety pocztowej, adresowany do kierownictwa powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej; dostosowano go do specyfiki obu typów urzędów.

Kwestionariusz ankiety składał się z trzech części:

- część I: pytania dotyczące samych prac społecznie użytecznych, w tym pytania o dane administracyjne, związane z pracami społecznie użytecznymi – statystyki uczestników, instytucje zaangażowane w organizację prac, kryteria kierowania do PSU, miejsca ich wykonywania, a także inne kwestie, zidentyfikowane we wstępnej fazie badania;
- część II: współpraca PUP z OPS – jej formy, zakres i intensywność;
- część III: opinie na temat prac społecznie użytecznych, ich efektów, a także na temat współpracy PUP z OPS (nie tylko w zakresie prac społecznie użytecznych).

Na podstawie zebranych danych opracowano indeks współpracy – miernik pozwalający ocenić zarówno nią samą, jak i przekonania o jej zasadności i gotowość do jej podjęcia.

Kwestionariusz ankiety wysłano jako załącznik do e-maila, w formacie MS Word. Ponadto do każdego z urzędów wysłano faks z informacją o wysłaniu kwestionariusza na adres e-mail, z prośbą o kontakt w przypadku niedostarczenia go. Kwestionariusz można było wypełnić zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej.

Aby uzyskać jak najbardziej reprezentatywne wyniki, kwestionariusz ankiety wysłano do wszystkich ośrodków pomocy społecznej (115) i powiatowych urzędów pracy (14) w województwie podlaskim (próba wyczerpująca). Łącznie otrzymano 49 wypełnionych ankiet z OPS i 14 z PUP, co daje poziom zwrotu odpowiednio 42 i 100%.

2.4. Analiza danych z SI Syriusz

Ważnym elementem badania była analiza danych ilościowych zgromadzonych w bazach powiatowych urzędów pracy, dotyczących sytuacji osób uczestniczących w pracach społecznie użytecznych oraz pozostałych osób bezrobotnych. Dane te są gromadzone w systemie informatycznym Syriusz Standard.

Dane gromadzone w PUP są danymi administracyjnymi i jako takie są traktowane. Zebrane dane mają postać anonimowych zestawień uwzględniających następujące zmienne zbierane w systemie Syriusz:

- identyfikator osoby (id_osoby);
- numer ewidencyjny osoby (nr_ewidencyjny);
- data urodzenia (data_ur);
- płeć (plec);
- stan cywilny (kod_stanu_cywil);
- status osoby (status_osoby);
- liczba dzieci (liczba_dzieci);
- zawód do statystyk (kod_zaw_stat);
- kod terytorialny gminy (kod_teryt_gminy);
- staż pracy (staz_pracy_ogolem);
- maksymalny czas dojazdu do pracy (maks_czas_dojazdu);
- czy osoba wyraziła zgodę na każdą pracę (zgoda_kazda_praca);
- minimalne oczekiwane wynagrodzenie (min_wynagr);
- kod rodzaju zdarzenia (kod_rodz_zdarz);
- kod typu zdarzenia (kod_typ_zdarz);
- data od (data_zdarz_od);
- data do (data_zdarz_do);
- stopień niepełnosprawności (stopien_niepelnospr);
- termin badania kontrolnego (termin_bad_kont);
- typ skierowania (typ_skierowania), (od 1.01.2006);
- data wydania skierowania (data_wydania_skierow);
- data zatrudnienia kandydata (data_zatrud_kandyd);
- data końca zatrudnienia (data_konca_zatrud);
- status skierowania (status).

Narzędziem badawczym wykorzystanym do pozyskania danych był formularz zapytania o dostęp do informacji publicznej. W formularzu tym szczegółowo opisano, które dane z każdego PUP chce pozyskać Wykonawca oraz w jakim celu i w jakim formacie postuluje o ich przekazanie. Pozyskane dane były anonimowe, co ograniczyło ryzyko nieuzyskania dostępu do danych ze względu na ochronę danych osobowych.

Ostatecznie uzyskano dane z 11 powiatowych urzędów pracy (poziom zwrotu wyniósł 79%¹).

2.5. Wywiady pogłębione z przedstawicielami PUP i OPS

Aby uzupełnić dane zebrane w badaniu ilościowym, przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z przedstawicielami PUP i OPS.

Wywiad prowadzono według scenariusza, którego pytania dostosowano do zakresu obowiązków i wiedzy respondentów. Elastyczność ta była konieczna z uwagi na typy rozmówców – treść rozmowy zależała od piastowanego stanowiska i reprezentowanej instytucji. Badacz, zadając pytania, kładł akcent na różne bloki tematyczne.

Przeprowadzono wywiady IDI z 16 osobami, w tym:

- z przedstawicielami **czterech ośrodków pomocy społecznej** (po dwa wywiady w każdym OPS: głównie z **pracownikami socjalnymi** pracującymi z uczestnikami prac społecznie użytecznych lub z **przedstawicielami kierownictwa bądź dyrekcji** ośrodków; przeprowadzono też diady² składające się z tych osób);
- z przedstawicielami **czterech powiatowych urzędów pracy** (po dwa wywiady w każdym PUP: głównie z **doradcami zawodowymi** pracującymi z uczestnikami prac społecznie użytecznych lub z **przedstawicielami kierownictwa bądź dyrekcji** urzędów; przeprowadzono też diady składające się z tych osób).

¹ Dane przysłały: PUP Augustów, PUP Białystok, PUP Bielsk Podlaski, PUP Grajewo, PUP Hajnówka, PUP Kolno, PUP Łomża, PUP Sejny, PUP Siemiatycze, PUP Suwałki, PUP Wysokie Mazowieckie. Część urzędów pracy, współpracujących przy dostarczeniu informacji o charakterze ilościowym z bazy SI Syriusz, nie przekazała wszystkich wnioskowanych danych z powodu ich niepublicznego charakteru oraz z obawy zidentyfikowania poszczególnych osób na podstawie informacji zawartych w rejestrach.

² Wywiady pogłębione, w których uczestniczy moderator i dwóch uczestników.

Wywiady IDI przeprowadzono w wybranych powiatach:

- **m. Białymstoku i m. Łomży** (gdzie najwięcej osób uczestniczyło w pracach społecznie użytecznych);
- **pow. kolneńskim** (liczba uczestników PSU była umiarkowana);
- **pow. sejneńskim** (nie realizowano prac społecznie użytecznych).

2.6. Studia przypadków uczestników prac społecznie użytecznych

Studia przypadków miały na celu odtworzenie losów osób uczestniczących w pracach społecznie użytecznych oraz poznanie ich motywacji i opinii na temat programu.

Technika studiów przypadków, która została wykorzystana w niniejszym badaniu, opierała się na wywiadach pogłębionych z uczestnikami prac społecznie użytecznych. Wywiady te odtwarzały najważniejsze elementy biografii uczestnika i jego charakterystyki – szczególnie w zakresie posiadanych kwalifikacji i kompetencji oraz ścieżki zatrudnienia. Przeanalizowano także motywację do podjęcia prac społecznie użytecznych i ocenę ich przydatności, a także korzystanie z innych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Narzędzie odtwarzało ścieżkę nauki i pracy respondenta, by uchwycić jego biografię i mechanizmy, które bezpośrednio i pośrednio wpływały na jego sytuację. Zostały przygotowane studia przypadków **10 uczestników** prac społecznie użytecznych.

2.7. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji, na rzecz których świadczone prace społecznie użyteczne (organizatorów)

Uzupełnieniem obrazu programu prac społecznie użytecznych jest perspektywa instytucji, na rzecz których świadczone prace społecznie użyteczne.

Na podstawie ankiet pocztowych rozpoznano instytucje, które powinny wziąć udział w badaniu. Moderatorzy podczas rekrutacji mieli za zadanie zidentyfikować osoby najlepiej zorientowane w organizacji i realizacji prac społecznie użytecznych w tych instytucjach, aby umówić się z nimi na wywiad. Zostało przeprowadzonych łącznie **5 IDI** z przedstawicielami instytucji organizujących PSU w 3 różnych powiatach: kolneńskim, m. Białymstoku i m. Łomży (tych, w których przeprowadzono wywiady z przedstawicielami OPS i PUP)³.

2.8. Sposób realizacji badania i trudności w jego wykonaniu

Aby usprawnić realizację badania, wszystkie podmioty poinformowano o jego celach, zlecanodawcy i finansowaniu badania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Przesłano także faksy do OPS i PUP z informacją o badaniu oraz przygotowano materiały informacyjne, które opublikowano w Internecie. Aby ułatwić realizację badania, Zamawiający przekazał list polecający, w którym zawarto szczegółowe informacje dotyczące badania i prośbę o współpracę z zespołem badawczym. Te działania skutecznie usprawniły zbieranie danych i zminimalizowały trudności w dotarciu do informacji.

Pojawiające się problemy lub wątpliwości ze strony respondentów i instytucji zaproszonych do badania były dzięki temu niewielkie. Bezpośredni kontakt między respondentami i zespołem badawczym pozwolił na wyjaśnianie wszelkich wątpliwości na bieżąco, przeważnie telefonicznie. W przypadku niektórych instytucji trudność stanowiło przekazanie wypełnionych ankiet w założonym czasie; jednak przewidziane dodatkowe dni na ich przesłanie pozwoliły zebrać wyniki z blisko połowy OPS i ze wszystkich urzędów pracy.

³ Badanie jakościowe realizowano w 4 powiatach, przy czym w jednym z nich nie realizowano prac społecznie użytecznych; z tego powiatu nie rekrutowano do badania przedstawicieli organizatorów.

Nie wszystkie ośrodki pomocy otrzymały kwestionariusz ankiety pocztą e-mail, jednak dzięki informacji wysłanej faksem ich przedstawiciele kontaktowali się z zespołem, prosząc o przekazanie kwestionariusza do wypełnienia.

Niestety nie udało się pozyskać danych z SI Syriusz ze wszystkich urzędów pracy z terenu województwa podlaskiego; część urzędów odmówiła przekazania wybranych zmiennych, tłumacząc się ochroną danych osobowych. Ponadto, format danych generowanych z systemu był niejednorodny dla różnych zakresów zmiennych, co wymagało dodatkowych operacji na dostarczonych bazach. Ostatecznie otrzymane dane pozwoliły na przeprowadzenie analiz.

Pewną trudność stanowiła rekrutacja uczestników prac społecznie użytecznych do wywiadów pogłębionych. W jednym z urzędów uzyskanie kontaktów do tych osób było możliwe dopiero po przejściu procedury administracyjnej polegającej na wyrażeniu pisemnej zgody przez uczestników na udział w badaniu. Okres urlopowy, na jaki przypadła realizacja badania, oraz uczestnictwo przedstawicieli badanych instytucji w różnych szkoleniach utrudniały umawianie wywiadów pogłębionych. Zespołowi badawczemu udało się dostosować do planów urlopowych respondentów, dzięki czemu wywiady IDI zrealizowano na terenie powiatów pierwotnie wyznaczonych do badania i nie było konieczności tworzenia próby rezerwowej. Ostatecznie udało się przeprowadzić wszystkie wywiady przewidziane w projekcie.

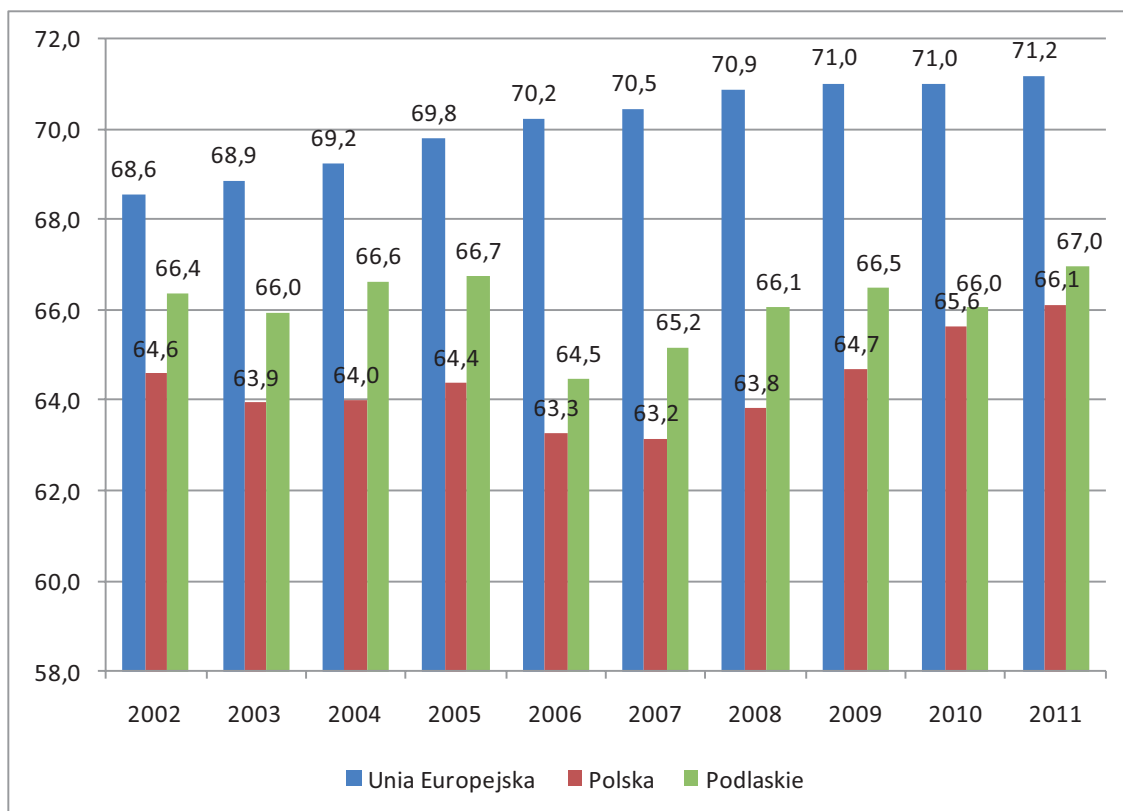
3. Wyniki analizy danych zastanych

3.1. Rynek pracy w województwie podlaskim

Punktem wyjścia do zrozumienia kontekstu, w jakim realizowane są prace społecznie użyteczne, jest poznanie sytuacji na regionalnym rynku pracy. W województwie podlaskim wiąże się ona zarówno z globalnymi zmianami w gospodarce (na poziomie europejskim), specyfiką polskiego rynku pracy, jak i cechami charakterystycznymi samego regionu.

Polski rynek pracy wyróżnia wiele elementów, które nie występują w takiej konfiguracji, nasileniu i historii w innych krajach europejskich. W perspektywie długookresowej polski rynek pracy będzie się musiał zmierzyć z problemem niskiej aktywności zawodowej obywateli. Według danych Eurostatu w Polsce w roku 2011 aktywnych zawodowo było 66% osób w wieku 15–64 lata, a średnio w Unii Europejskiej 71%, czyli o 5 pkt proc. więcej. W przypadku województwa podlaskiego poziom aktywności zawodowej był przez wiele lat wyższy niż przeciętny w Polsce, co wiązało się głównie z dużym zaangażowaniem ludności w działalność rolniczą. Według danych Eurostatu w roku 2011 wyniósł on 67%. Należy przy tym zauważyć, że przewaga województwa podlaskiego się zmniejsza, co wynika głównie z poprawy sytuacji w kraju. Dane te szczegółowo prezentuje wykres 1.

Wykres 1. Współczynnik aktywności zawodowej dla osób w wieku 15–64 lata dla Unii Europejskiej, Polski i woj. podlaskiego w latach 2002–2011 (%)



Źródło: internetowa baza Eurostat, *Economic activity rates by sex, age and NUTS 2 regions*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (dostęp 10.07.2012).

Jedną z podstawowych miar nierównowagi na rynku pracy jest stopa bezrobocia. W gospodarce rynkowej pewien poziom bezrobocia jest uznawany za naturalny. Część osób traci pracę i szuka nowej, część chce ją zmienić z własnej inicjatywy; osoby wchodzące na rynek pracy również poszukują zatrudnienia. Uznaje się, że poziom bezrobocia naturalnego wynosi ok. 5%⁴. Stopa bezrobocia jest również związana z fazą cyklu koniunkturalnego. Polski rynek pracy w ciągu ostatnich 20 lat kilka razy doświadczył wzrostu poziomu bezrobocia, związanego z gwałtownym pogorszeniem sytuacji gospodarczej. Taka sytuacja miała miejsce na początku lat 90. i była związana m.in. z ujawnieniem bezrobocia ukrytego. Kolejny wzrost bezrobocia odnotowano

⁴ Zmianę paradygmatu oraz odrzucenie koncepcji bezrobocia jako naturalnego zjawiska właściwego gospodarce proponuje J. Gazon. Ten francuski badacz nie tylko analizuje problem w perspektywie ekonomicznej, lecz także podkreśla psychologiczne aspekty zjawiska oraz jego wpływ na społeczną marginalizację człowieka. Źródłem jego inspiracji pozostaje teoria sprawiedliwości J. Rawlsa oraz koncepcja rozwoju społecznego zaproponowana przez A. Sena. Zob. Gazon J. (2008), *Ani bezrobocie, ani opieka społeczna. Od wyboru etycznego do ekonomicznej realizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

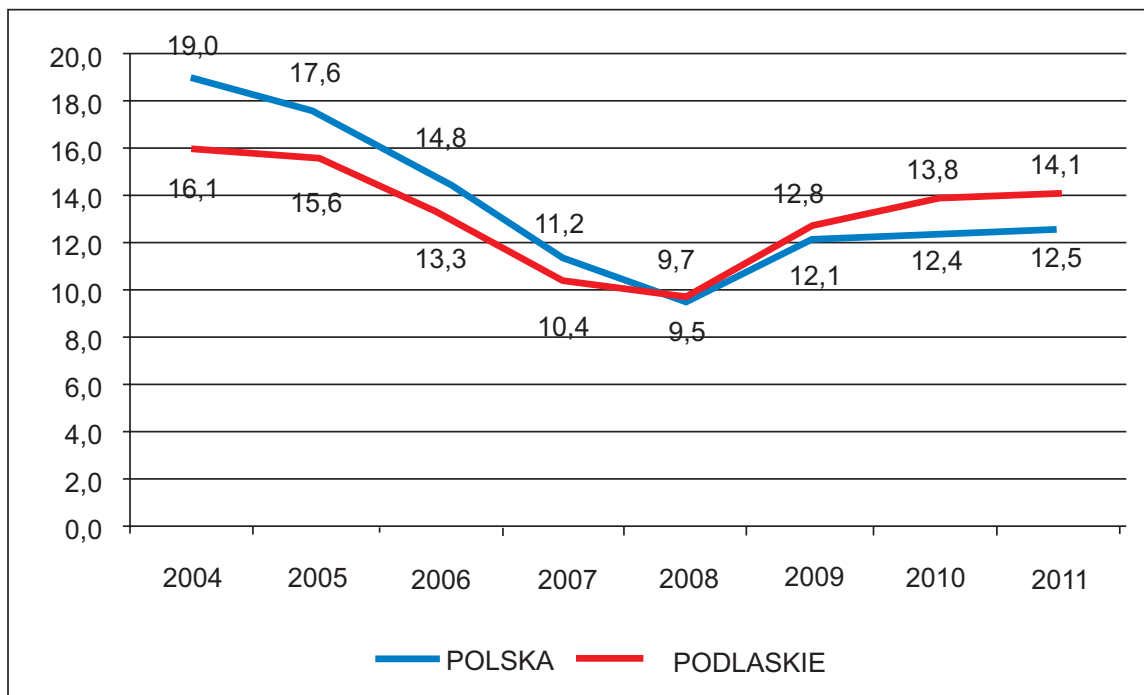
w drugiej połowie lat 90. W obu przypadkach zmiany sytuacji na rynkach pracy były długotrwałe, a obniżanie poziomu bezrobocia trwało wiele lat. Obecnie jesteśmy świadkami kolejnego pogorszenia sytuacji na rynku pracy, związanego ze światowym kryzysem, choć jego skala nie jest już tak duża jak we wcześniejszych latach. Stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie podlaskim wzrosła z 13,6% w marcu 2010 r. do 14,7% w tym samym miesiącu 2012 r. W Polsce tempo zmiany poziomu bezrobocia było nieco wolniejsze – odnotowano wzrost z 13,0% do 13,3%⁵.

Ważne jest przyjrzenie się, jak na tym tle wyróżnia się województwo podlaskie. Stopa bezrobocia w tym regionie, mierzona zgodnie z metodologią Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), była od wielu lat niższa niż przeciętna dla kraju. Szczególnie duża różnica widoczna była w okresie gorszej sytuacji na rynku pracy. W ostatnich latach, wraz z poprawą sytuacji, przewaga województwa podlaskiego obniżyła się. W roku 2011 stopa bezrobocia rzeczywistego (liczona na podstawie BAEL) wyniosła w województwie podlaskim 9,2%, a w Polsce 9,7%⁶. Odmienny obraz wyłania się z danych dotyczących bezrobocia rejestrowanego. W tym przypadku stopa bezrobocia w województwie podlaskim w ostatnich latach była wyższa niż średnia dla kraju. Generalnie jednak stopa bezrobocia, szacowana na podstawie BAEL, jest istotnie niższa niż szacowana na podstawie danych pochodzących z urzędów pracy.

⁵ *Podlaski rynek pracy* (grudzień 2010), Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok oraz *Podlaski rynek pracy* (marzec 2012), Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.

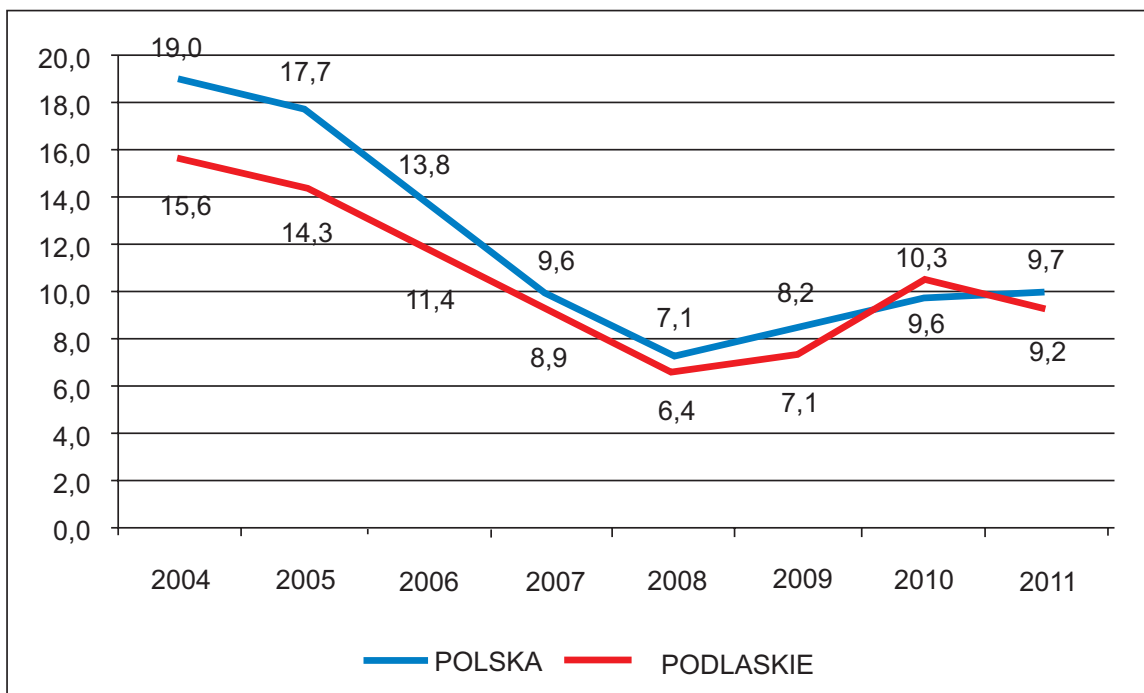
⁶ Dane na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS; kategoria: rynek pracy, grupa: aktywność ekonomiczna ludności, dane średnioroczne, podgrupa: stopa bezrobocia wg miejsca zamieszkania, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (dostęp 22.06.2012).

Wykres 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce i w woj. podlaskim w latach 2004–2011



Źródło: opracowanie własne, na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (dostęp 22.06.2012).

Wykres 3. Stopa bezrobocia w Polsce i w woj. podlaskim wg BAEL w latach 2004–2011



Źródło: opracowanie własne, na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (dostęp 22.06.2012).

Uwzględniając specyfikę danych z obu źródeł, można założyć, że informacje pochodzące z rejestrów urzędów pracy są zawyżone – uwzględniają bowiem również osoby, które nie są faktycznie bezrobotne, a rejestrują się w urzędzie pracy ze względu na związane z tym korzyści (na przykład ubezpieczenie zdrowotne).

W ostatnich latach zmieniła się też relacja między stopą bezrobocia mężczyzn i kobiet. W przypadku kobiet wskaźnik ten spadał zdecydowanie szybciej niż w przypadku mężczyzn. W efekcie w 2009 r. stopa bezrobocia mężczyzn była wyższa niż stopa bezrobocia kobiet. Tendencja ta zmieniła się pod koniec 2010 r. i w roku 2011. Prawdopodobnie wiąże się to z negatywnymi zmianami koniunkturalnymi w gospodarce (kobiety częściej pracują w sektorze usług, który jest na te zmiany mniej podatny). Z kolei mężczyźni częściej pracują w przemyśle, zwłaszcza ciężkim, który w latach 2009–2010 przeszedł w woj. podlaskim restrukturyzację pociągającą za sobą zwolnienia grupowe. Po ustabilizowaniu sytuacji stopa bezrobocia mężczyzn ponownie zaczęła spadać (z 12,8% w I kwartale 2010 r. do 9,2% w IV kwartale 2011 r.), a kobiet – rosnąć (z 9,4% w I kwartale 2010 r. do 11,3% w IV kwartale 2011 r.)⁷.

Tabela 1. Porównanie stopy bezrobocia kobiet i mężczyzn w latach 2005–2011

Wskaźnik	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stopa bezrobocia kobiet (%)	16,4	11,9	9,0	6,7	7,0	9,3	9,3
Stopa bezrobocia mężczyzn (%)	13,0	10,9	8,9	6,2	7,2	10,7	9,1
Różnica	3,4	1,0	0,1	0,5	-0,2	-1,4	0,2

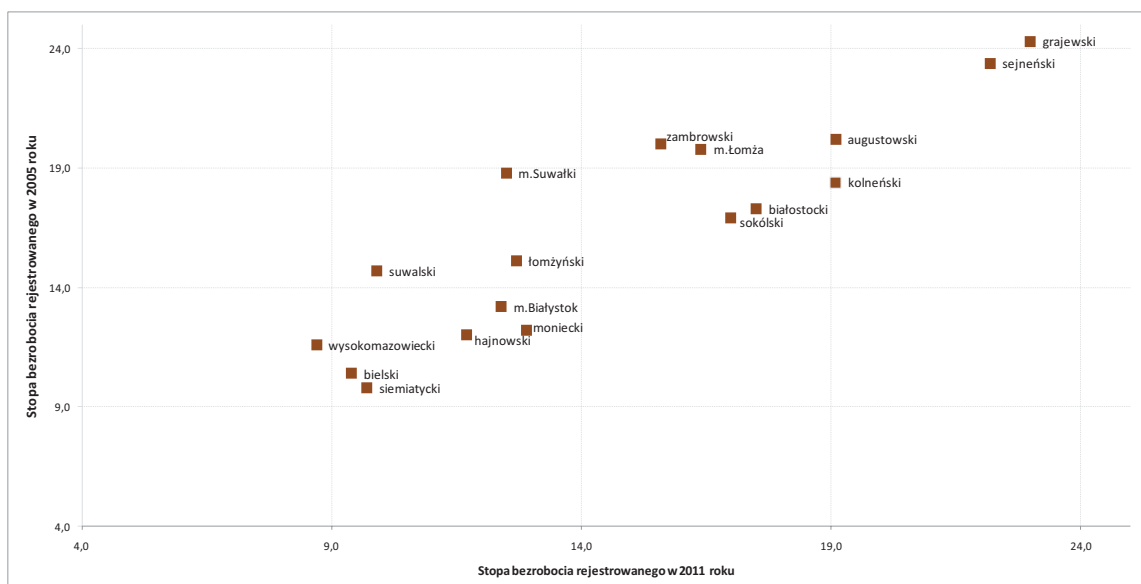
Źródło: opracowanie własne, na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (dostęp 22.06.2012).

Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności nie pozwala na analizę zróżnicowania terytorialnego sytuacji na rynkach pracy. W tym celu wykorzystano dane pochodzące z rejestrów urzędów pracy. W marcu 2012 r. najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w powiecie grajewskim (22,9%), najniższą zaś – w wysokomazowieckim (8,9%). Co ważne, zróżnicowanie

⁷ Dane BAEL, Bank Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (dostęp 28.08.2012).

stóp bezrobocia jest trwałe – mimo pewnych zmian rankingi powiatów pod względem stopy bezrobocia zmieniają się nieznacznie. Porównanie stopy bezrobocia w powiatach między rokiem 2005 a 2011 przedstawia wykres 4. W powiatach o niskiej stopie bezrobocia w roku 2005 nie odnotowano większych zmian tego wskaźnika po sześciu latach (np. powiaty: siemiatycki, bielski, wysokomazowiecki). Powiaty o najwyższej stopie bezrobocia w roku 2005 (np. grajewski i sejneński) charakteryzowały się najwyższą stopą bezrobocia także w 2011 r.

Wykres 4. Porównanie stopy bezrobocia rejestrowanego na koniec 2005 i 2011 r. w powiatach woj. podlaskiego



Źródło: opracowanie własne, na podstawie Banku Danych Lokalnych danych GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (dostęp 22.06.2012).

Stopa bezrobocia jest miernikiem intensywności problemu w danym powiecie. Jednak o jego skali, szczególnie w kontekście oferowania wsparcia, decyduje też liczba bezrobotnych w poszczególnych powiatach. Niemal 36%⁸ wszystkich zarejestrowanych osób bezrobotnych w województwie podlaskim pochodziło z miasta Białegostoku i powiatu białostockiego. Oznacza to, że najwięcej bezrobotnych musiał obsługiwać PUP w Białymstoku. Inne powiaty, w których liczba osób bezrobotnych była istotna, to: augustowski, grajewski, sokółski oraz miasta Łomża i Suwałki.

⁸ Obliczenia własne, na podstawie: *Podlaski rynek pracy* (marzec 2012), Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok, s. 6.

Tabela 2. Podstawowe dane dotyczące bezrobocia w powiatach woj. podlaskiego (stan w końcu marca 2012 r.)

Jednostka terytorialna	Liczba osób bezrobotnych	Stopa bezrobocia (%)
WOJ. PODLASKIE	69 087	14,7
augustowski	4344	19,8
białostocki m. Białystok	25 098	18,3 (pow. białostocki) 13,1 (m. Białystok)
bielski	2178	9,6
grajewski	4215	22,9
hajnowski	2111	12,0
kolneński	3187	19,4
łomżyński m. Łomża	6689	13,3 (pow. łomżyński) 17,3 (m. Łomża)
moniecki	2069	13,3
sejneński	1843	20,1
siemiatycki	1786	10,6
sokólski	4926	17,3
suwalski m. Suwałki	5259	10,7 (pow. suwalski) 13,1 (m. Suwałki)
wysokomazowiecki	2414	8,9
zambrowski	2968	16,7

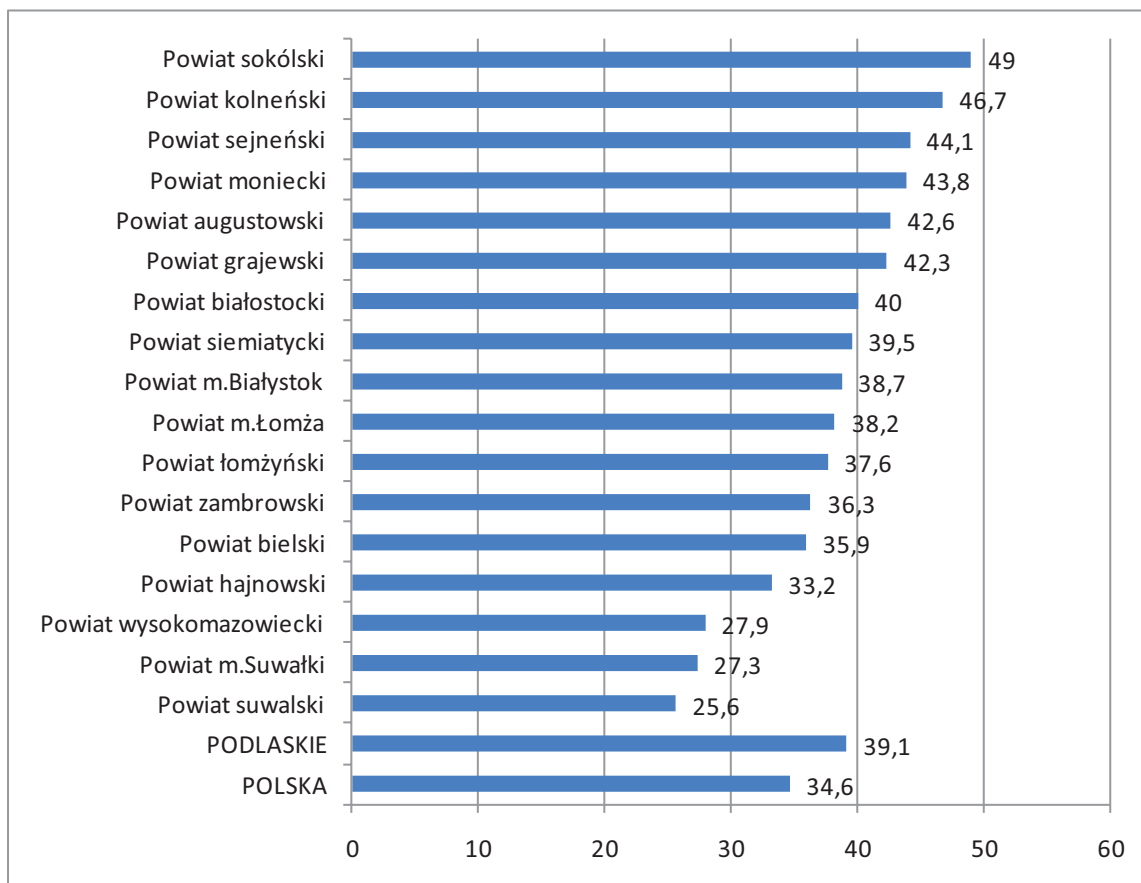
Źródło: Podlaski rynek pracy (marzec 2012), Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok, s. 6–8.

Charakterystyczną grupę wśród bezrobotnych stanowią osoby długotrwale pozostające w rejestrach urzędów pracy. Problem ten jest bardzo istotny w województwie podlaskim⁹. Osobom długotrwale bezrobotnym jest szczególnie trudno odnaleźć się na rynku pracy. Część z nich, znajdującą się w bardzo trudnej sytuacji, to równocześnie klienci instytucji pomocy społecznej. Należy przy tym zaznaczyć, że odsetek osób pozostających w rejestrach urzędów pracy ponad rok jest silnie zróżnicowany ze względu na powiat. Przykładowo w powiecie sokólskim niemal połowa wszystkich

⁹ Jancewicz B. et al. (2011), *Zjawisko długotrwałego bezrobocia w województwie podlaskim*, Podlaskie Obserwatorium Polityki Społecznej, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok, s. 246–247, http://www.pops.up.podlasie.pl/uploads/upload/raporty/drugi/Zjawisko_dlugotrwalogo_bezrobocia_w_pel2.pdf (dostęp 22.06.2012).

bezrobotnych pozostaje w rejestrach ponad rok (49,0%), podczas gdy w powiecie suwalskim około jednej czwartej (25,6%). Szczegółowe zestawienia prezentuje wykres 5.

Wykres 5. Odsetek zarejestrowanych osób bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż rok w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne, na podstawie Bank Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (dostęp 13.08.2012).

Aktywizacja społeczna i zawodowa tych osób trwa zwykle dłużej i jest bardziej złożona niż w przypadku innych bezrobotnych. Co więcej, często wymaga współdziałania obu typów instytucji: rynku pracy i pomocy społecznej. Jednym z instrumentów rynku pracy adresowanym do tej grupy, który zakłada współpracę obu typów instytucji, są prace społecznie użyteczne (PSU).

3.2. Zasady realizacji programu prac społecznie użytecznych

Prace społecznie użyteczne zostały wprowadzone 1 listopada 2005 r. na podstawie przepisów Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 164, poz. 1366)¹⁰. Podstawą prawną organizacji programów prac społecznie użytecznych są:

- art. 2 ust. 1 pkt 23a, art. 73a Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz.U. 2008 Nr 69, poz. 415 z późn. zm.),
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie trybu organizowania prac społecznie użytecznych (Dz.U. Nr 155, poz. 921).

Prace społecznie użyteczne uwzględniają dobro społeczności lokalnej. Dzięki charakterowi wykonywanych zadań stanowią instrument aktywizacji osób bezrobotnych i dostarczają im środków finansowych. Nie są jednak instrumentem często wykorzystywanym, także w województwie podlaskim.

W skali kraju w 2011 r. w pracach społecznie użytecznych uczestniczyło 2,5% ogółu bezrobotnych; w województwie podlaskim odsetek ten był niższy i kształtował się na poziomie 1,5% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych¹¹. Należy rozważyć, jak konstrukcja tego narzędzia wpływa na powodzenie i powszechność jego stosowania. Aby wstępnie zdiagnozować przyczyny trudności w realizacji prac społecznie użytecznych, należy je w pierwszej kolejności odpowiednio scharakteryzować.

Zgodnie z zapisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy prace społecznie użyteczne są to prace wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku, na skutek **skierowania przez starostę (PUP), organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej**, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej. Do ich realizacji uprawnione są **osoby bez prawa do zasiłku, korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej**, uczestniczące w kontrakcie socjalnym, indywidualnym

¹⁰ Socha B., Wyrwicka K. (2007), *Program prac społecznie użytecznych – dobre praktyki*, Wydział Aktywnych Form Pomocy Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, s. 3.

¹¹ Obliczenia własne na podstawie: *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku* (2012), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, s. 17 oraz Banku Danych Lokalnych GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (dostęp 22.08.2012).

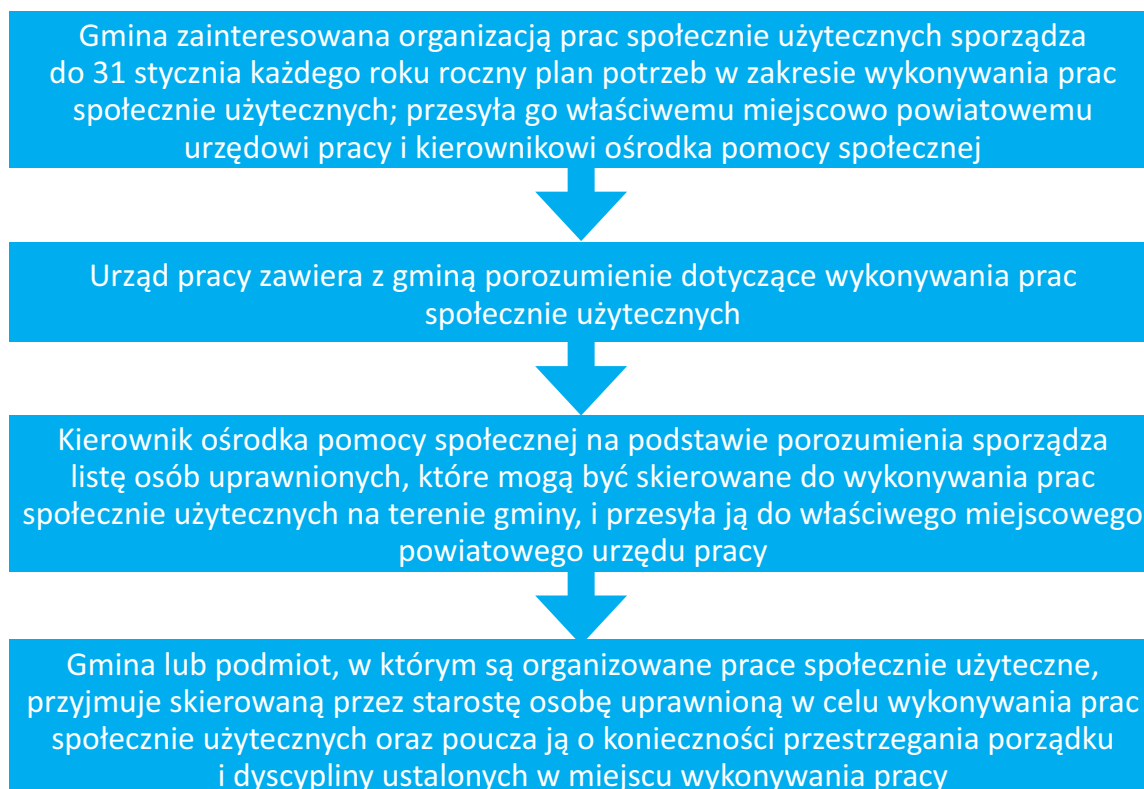
programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, jeżeli korzystają z tych form pomocy w wyniku skierowania przez powiatowy urząd pracy.

Inicjatorem programów prac społecznie użytecznych jest samorząd gminy, który organizuje prace na rzecz społeczności lokalnej, w porozumieniu z odbiorcami tych prac oraz powiatowym urzędem pracy. Osoba bezrobotna, skierowana do realizacji prac społecznie użytecznych, może je wykonywać do 10 godzin w tygodniu, za określonym wynagrodzeniem za każdą godzinę pracy. Pomędzy zaangażowanymi stronami nie występuje stosunek pracy¹². Finansowanie prac społecznie użytecznych angażuje środki własne gminy i pochodzące z Funduszu Pracy (starosta refunduje gminie ze środków Funduszu Pracy do 60% minimalnej kwoty świadczenia).

Procedurę organizacji prac społecznie użytecznych przedstawia schemat 1.

¹² *Wskazówki dla gmin oraz podmiotów, w których organizowane są prace społecznie użyteczne* (2006), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa, s. 3.

Schemat 1. Procedura organizacji prac społecznie użytecznych



Źródło: opracowanie własne, na podstawie Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych (Dz.U. Nr 155, poz. 921).

Powyższy opis wskazuje na kilka kluczowych kwestii związanych z organizacją i realizacją prac społecznie użytecznych. Po pierwsze, prace te są adresowane do osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Jak pokazały badania realizowane przez Coffey International Development w województwie dolnośląskim, są to klienci pomocy społecznej o największych problemach na rynku pracy, nieraz osoby długotrwale bezrobotne i zagrożone wykluczeniem społecznym, także z wielu innych powodów¹³.

¹³ Analiza potencjału dolnośląskich powiatów i gmin w zakresie rynku pracy i edukacji. Raport podsumowujący badania (2011), Coffey International Development i CRSG na zlecenie Dolnośląskiego Obserwatorium Rynku Pracy, Wrocław, s. 364 i 386. Kwestie te były tylko wzmiankowane w raporcie, ale były podkreślane przez rozmówców podczas wywiadów pogłębionych z kadrą kierowniczą OPS.

Trudno więc rozpatrywać efektywność tego instrumentu tylko w odniesieniu do efektu zatrudnieniowego. Jak pisali przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, programy te pomogły w wielu przypadkach „wyciągnąć osoby bezrobotne z domu”, po bardzo długim czasie braku aktywności i korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, i włączyć je w „rytm dnia pracy”¹⁴. Jest to więc aktywizacja na podstawowym poziomie, socjalizująca osoby wykluczone społecznie, skłaniająca je do organizacji swojego dnia pracy oraz do podjęcia współpracy z przełożonymi i współpracownikami.

Po drugie, organizacja prac społecznie użytecznych powoduje konieczność współpracy różnych jednostek – reprezentujących zarówno publiczne służby zatrudnienia, jak i instytucje pomocy i integracji społecznej. Instytucje te, choć często obsługują tych samych klientów, stawiają sobie inne cele. Może to powodować trudności we współpracy, które utrudniają lub uniemożliwiają realizację prac społecznie użytecznych. Co więcej, ograniczenie środków z Funduszu Pracy może w istotny sposób hamować chęć ich wydawania na program aktywizacji, który ma niską efektywność zatrudnieniową, ale także niskie koszty¹⁵. Jednak, jak wskazano w raporcie *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, niska efektywność kosztowa prac społecznie użytecznych jest pozorna, a większość dostępnych danych zawiera nieprawidłowości, co utrudnia ocenę tej formy wsparcia.

Prace społecznie użyteczne przynoszą ważną korzyść dodatkową dla ich uczestników. Nawet jeżeli nie przekładają się na ich zatrudnienie po zakończeniu świadczenia pracy, to stanowią istotny wkład do budżetów gospodarstw domowych uczestników tych prac (otrzymują oni wynagrodzenie w wysokości około 300 zł miesięcznie).

Podsumowując, prace społecznie użyteczne to instrument trudny w wykorzystaniu. Wymaga bowiem zaangażowania instytucji z różnych szczebli i o różnych zakresach działalności, jest skierowany do osób w szczególnie trudnej sytuacji, a dane dotyczące jego faktycznej efektywności i skuteczności

¹⁴ Socha B., Wyrwicka K. (2007), *Program prac społecznie użytecznych – dobre praktyki*, Wydział Aktywnych Form Pomocy Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, s.3.

¹⁵ Por. *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim* (2010), red. Z. Wiśniewski i Kamil Zawadzki, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 81.

są rozbieżne. Analiza tego zjawiska musi więc uwzględniać zidentyfikowane obszary problemowe.

3.3. Prace społecznie użyteczne w dokumentach strategicznych

Prace społecznie użyteczne zostały wprowadzone w roku 2005 jako instrument, który miał wspierać aktywizacyjną funkcję pomocy społecznej. Wynika to m.in. z zapisów Strategii polityki społecznej na lata 2007–2013, przyjętej w roku 2005. W dokumencie tym, w Prioryecie 2. Wdrożenie aktywnej polityki społecznej¹⁶, jako jedno z zadań wymienia się pełne wdrożenie robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych, jako instrumentu ośrodka pomocy społecznej w realizacji zatrudnienia socjalnego. Wprowadzenie tego instrumentu wpisywało się w szerszy nurt zmian w polityce społecznej, szczególnie w obszarze działania instytucji pomocy społecznej. Zakładał on stopniowe odchodzenie od instrumentów pasywnych, zorientowanych na działania reaktywne i interwencyjne, w kierunku wzrostu wykorzystania instrumentów aktywizujących. Wymienia się wśród nich zatrudnienie socjalne, m.in. w podmiotach ekonomii społecznej, w instytucjach takich jak centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej, a także właśnie takie rozwiązania, jak prace społecznie użyteczne. Prace te zostały zakwalifikowane jako programowe aktywne formy pomocy¹⁷.

W ramach Wojewódzkiej strategii polityki społecznej na lata 2010–2018 dla województwa podlaskiego nie wymienia się wprost prac społecznie użytecznych jako jednego z instrumentów realizacji celów strategicznych województwa. Jednak w części diagnostycznej dokumentu zwraca się uwagę na problem utrzymywania się stałej grupy osób i rodzin potrzebujących wsparcia instytucji pomocowych, między innymi z powodu niedostosowania lokalnych inicjatyw do potrzeb rodzin i środowisk lokalnych¹⁸. Ponadto porusza się też kwestię niskiego rozwoju aktywnych form pomocy i działań profilaktycznych, wynikającego m.in. z:

¹⁶ *Strategia polityki społecznej na lata 2007–2013* (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa, s. 29

¹⁷ *Program „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”*. Edycja 2011–2015 (2010), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa, s. 2.

¹⁸ *Wojewódzka strategia polityki społecznej na lata 2010–2018* (2010), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok, s. 102.

- niskiego zaangażowania społeczności, grup i osób w rozwiązywanie problemów społecznych;
- realizacji doraźnych zadań przez pracowników socjalnych i niewystarczającego wdrażania systemowych rozwiązań;
- małego zróżnicowania działań niepieniężnych w pomaganiu publicznym (rzadkie podejmowanie działań aktywnej integracji);
- braku wystarczających badań diagnostycznych, poza bilansem potrzeb;
- niedostatecznej weryfikacji działań socjalnych pod kątem efektywności;
- braku specjalistycznej kadry pomocowej na poziomie lokalnym;
- braku wsparcia kadry gminnej przez powiatowe centra pomocy rodzinie (brak pomocy metodycznej i specjalistycznego wsparcia)¹⁹.

Rozwiązaniem dla powyższych problemów ma być szereg działań zapisanych w dokumencie strategicznym. Wymienia się w nim m.in.:

- rozwijanie współpracy służb zatrudnienia z instytucjami pomocy społecznej w zakresie wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- promocję i rozwój ekonomii społecznej;
- realizację programów pobudzających aktywność zawodową mieszkańców wsi;
- pobudzanie społecznej i zawodowej aktywności w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin ubogich;
- wspieranie programów i inicjatyw z zakresu poprawy warunków bytowych osób i rodzin ubogich;
- wspieranie działań na rzecz zapobiegania marginalizacji grup społecznych oraz rozwiązywania konkretnych problemów społecznych²⁰.

Wśród działań nie wymienia się wprost prac społecznie użytecznych jako instrumentu szczególnie ważnego z punktu widzenia władz regionalnych. Zapisy strategii są jednak na tyle ogólne, że stosowanie tego instrumentu wpisuje się w zaproponowane kierunki działań.

¹⁹ Ibidem, s. 102–103.

²⁰ Ibidem, s. 129.

W roku 2008 opracowany został Program w zakresie pomocy społecznej i polityki prorodzinnej w województwie podlaskim na lata 2009–2013²¹. Dokument ten, zgodnie z deklaracjami autorów, stanowi konkretyzację zapisów Strategii polityki społecznej. Należy jednak zauważyć, że układ celów i priorytetów tych dokumentów jest zupełnie inny. W pierwszym z nich kładzie się zdecydowanie większy nacisk na upowszechnienie aktywizacyjnej polityki społecznej, podczas gdy w drugim akcentuje się wzmacnianie kompetencji instytucji pomocy społecznej. W Programie nie ma też odniesień do prac społecznie użytecznych.

Większe znaczenie prac społecznie użytecznych widać na poziomie lokalnym. Przykładowo na stronie internetowej miasta Białegostoku, w dziale polityka społeczna, utworzono zakładkę poświęconą temu zagadnieniu. Instrument ten został również uwzględniony w Pilotażowym programie usamodzielniania i integracji cudzoziemców ze społecznością lokalną w województwie podlaskim²². Jak jednak wynika z przeprowadzonych wywiadów, pomysł wykorzystania tego instrumentu do integracji cudzoziemców się nie sprawdził, ze względu na małe zainteresowanie tych osób uczestnictwem w takim programie.

W Podlaskiej strategii zatrudnienia do roku 2015, przyjętej przez zarząd województwa w 2006 r., pojęcie prac społecznie użytecznych się nie pojawia. Wynikać to może z faktu, że w roku 2006 instrument ten był stosunkowo nowy. Ponadto w strategii założono podejmowanie działań skoncentrowanych na rozwiązywaniu problemów poszczególnych grup osób, a nie na wykorzystaniu poszczególnych instrumentów. Wśród tych grup znajdują się również beneficjenci pomocy społecznej, którym proponuje się m.in. promocję idei integracji zawodowej i społecznej, promocję i rozwój nowych, alternatywnych i elastycznych form zatrudnienia i miejsc pracy, promocję i rozwój nowych form wsparcia indywidualnego i środowiskowego²³. Są to zapisy dosyć ogólne i trudno określić, co się za nimi kryje. Wydaje się jednak, że wykorzystanie prac społecznie użytecznych może się wpisywać w zaproponowany kierunek działań. O pracach tych wspomina się natomiast

²¹ *Program w zakresie pomocy społecznej i polityki prorodzinnej w województwie podlaskim na lata 2009–2013* (2008), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok.

²² *Pilotażowy program usamodzielniania się i integracji cudzoziemców ze społecznością lokalną w województwie podlaskim* (2008), Wydział Polityki Społecznej, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok, s. 13.

²³ *Podlaska strategia zatrudnienia do 2015 roku* (2006), Sejmik Województwa Podlaskiego, Białystok, s. 87.

w Podlaskim regionalnym planie działania na rzecz zatrudnienia na rok 2012; są one jednak w tym dokumencie wymienione wśród innych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, ze wskazaniem planowanej liczby osób, które zostaną takim instrumentem objęte²⁴.

Prace społecznie użyteczne zostały również uwzględnione w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, jako jeden z elementów projektów systemowych realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej w ramach Poddziałania 7.1.1. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej. Należy jednak zauważyć, że w województwie podlaskim projekty systemowe realizuje zdecydowanie mniej OPS niż w innych województwach. Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji komponentu regionalnego PO KL w 2011 r. wnioski o dofinansowanie złożyło 50 beneficjentów, co stanowi ponad 37% ogólnej liczby beneficjentów uprawnionych do aplikowania o środki na realizację projektów²⁵. Małą aktywność instytucji pomocy społecznej tłumaczy się przede wszystkim ich niskim potencjałem kadrowym i finansowym. Wnioski te potwierdzają wyniki badania ewaluacyjnego pt. „Bariery w przystąpieniu do realizacji i w realizacji projektów systemowych w ramach PO KL przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie w województwie podlaskim”²⁶.

²⁴ *Podlaski regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia na 2012 rok* (2012), Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok, s. 32, <http://www.up.podlasie.pl/index.php/strony/21724> (dostęp 22.06.2012).

²⁵ *Sprawozdanie z realizacji Priorytetów komponentu regionalnego PO KL za 2011 r. w województwie podlaskim* (2012), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, Białystok, s. 3.

²⁶ *Bariery w przystąpieniu do realizacji i w realizacji projektów systemowych w ramach PO KL przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie w województwie podlaskim* (2011), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok, s. 3.

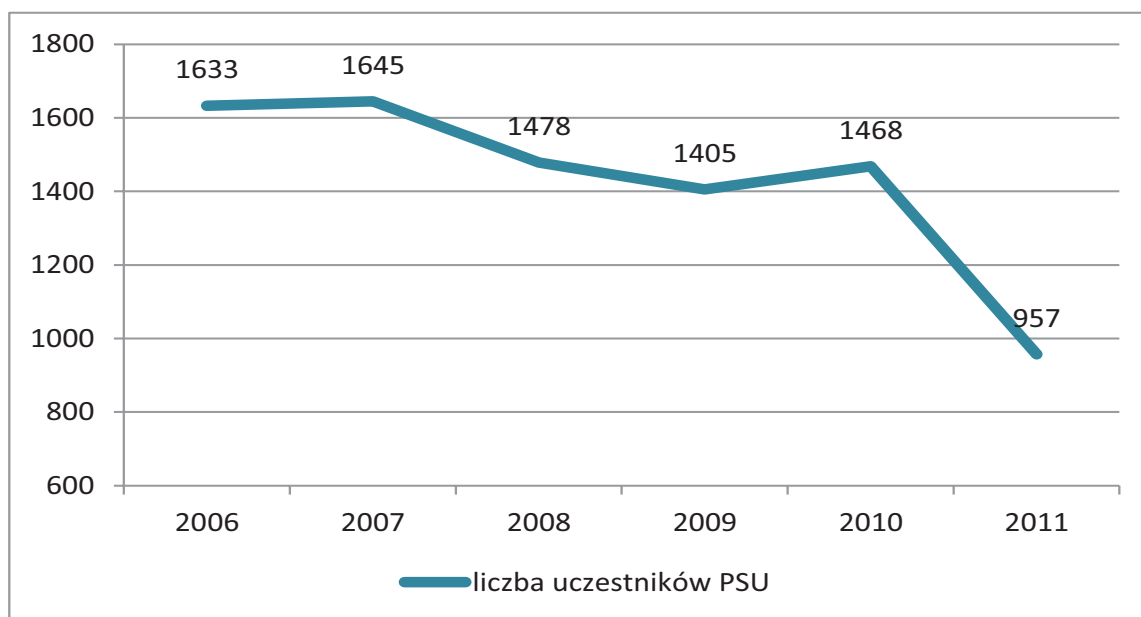
4. Sytuacja uczestników prac społecznie użytecznych w województwie podlaskim

Uczestników prac społecznie użytecznych można opisać w kilku aspektach. Podstawową charakterystyką są zmienne demograficzne – przede wszystkim płeć i wiek. Cechy te istotnie wpływają na sytuację społeczną i ekonomiczną osób kierowanych do programu; pokazują to historie tych osób, przedstawione w rozdziale 10.

4.1. Uczestnicy prac społecznie użytecznych w sprawozdawczości rynku pracy

W 2011 r. w całym kraju prace społecznie użyteczne wykonywało 49,7 tys. osób, a w województwie podlaskim 957. Należy zauważyć, że liczba osób korzystających z tego instrumentu nie jest zbyt duża, a dodatkowo maleje. W 2009 r. w województwie podlaskim skierowano do prac społecznie użytecznych 1405 osób, w roku 2010 – 1468, a w roku 2011 już tylko 957. Tendencję tę prezentuje wykres 6.

Wykres 6. Liczba uczestników PSU w woj. podlaskim w latach 2006–2011



Źródło: dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku, na podstawie sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy.

Co jednak istotne, obserwuje się bardzo nierównomierny rozkład terytorialny osób korzystających z tej formy wsparcia. W 2011 r. niemal dwie trzecie (63%) wszystkich osób skierowanych do prac społecznie użytecznych pochodziło z obszaru działania trzech PUP (Białystok, Łomża i Hajnówka). Natomiast w trzech powiatach żadna osoba nie została skierowana do uczestnictwa w tym programie (Sejny, Wysokie Mazowieckie i Kolno). Powiat kolneński zrezygnował z realizacji PSU w 2011 r., a w tym samym roku pierwsze osoby skierowano do prac społecznie użytecznych z powiatu zambrowskiego (19 osób). Dane w ujęciu rocznym dla powiatów województwa podlaskiego prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Liczba uczestników w PSU w powiatach woj. podlaskiego w latach 2006–2012

Powiat	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Plan na 2012 r.
Augustowski	133	138	130	120	138	63	40
Białostocki	670	512	486	424	467	281	301
Bielski	17	34	68	67	57	43	41
Grajewski	158	144	113	147	152	96	123
Hajnowski	205	198	172	172	205	157	144
Kolneński	154	74	32	40	48	–	–
Łomżyński	350	327	333	285	257	169	328
Moniecki	17	12	15	11	12	11	13
Sejneński	–	–	–	–	–	–	–
Siemiatycki	7	15	6	8	6	12	33
Sokółski	135	55	61	70	57	38	40
Suwalski	112	125	61	61	69	68	46
Wysokomazowiecki	11	11	1	–	–	–	–
Zambrowski	–	–	–	–	–	19	20
Województwo	1633	1645	1478	1405	1468	957	1129

Źródło: dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku na podstawie sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy oraz badanie ankietowe PUP (szacunek na 2012 r.).

Odniesienie liczby osób kierowanych do udziału w PSU do liczby osób bezrobotnych również pokazuje bardzo duże różnice między poszczególnymi powiatami. Instrument ten jest najpopularniejszy w Białymstoku, Hajnówce i Łomży – znacznie bardziej niż w innych powiatach. Powiat hajnowski

wyróżnia się na tle pozostałych nie tylko liczbą skierowań do prac społecznie użytecznych, lecz także odsetkiem bezrobotnych z powiatu, którzy uczestniczą w tych pracach. W pozostałych powiatach do PSU jest kierowanych około 1% osób zarejestrowanych, podczas gdy w Hajnówce było to 6,3% w 2010 r. i 5,6% w roku 2011.

Tabela 4. Odsetek osób skierowanych do udziału w PSU w powiatach woj. podlaskiego w latach 2009–2011

Powiat	Odsetek zarejestrowanych bezrobotnych skierowanych do PSU (%)*			Udział osób skierowanych do PSU z danego powiatu wśród wszystkich uczestników (%)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Augustowski	2,3	2,7	1,5	8,5	9,4	6,6
Białostocki	1,3	1,5	1,0	30,2	31,8	29,4
Bielski	2,0	1,6	1,5	4,8	3,9	4,5
Grajewski	2,8	3,0	2,4	10,5	10,4	10,0
Hajnowski	4,9	6,3	5,6	12,2	14,0	16,4
Kolneński	1,0	1,1	–	2,8	3,3	–
Łomżyński	3,6	3,4	2,6	20,3	17,5	17,7
Moniecki	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8	1,1
Sejneński	–	–	–	–	–	–
Siemiatycki	0,4	0,3	0,6	0,6	0,4	1,3
Sokółski	1,4	1,1	0,9	5,0	3,9	4,0
Suwalski	0,7	0,8	0,9	4,3	4,7	7,1
Wysokomazowiecki	–	–	–	–	–	–
Zambrowski	–	–	0,6	–	–	2,0
Województwo	1,5	1,7	1,3	100	100	100

* W porównaniu do liczby osób nowo zarejestrowanych w danym roku.

Źródło: obliczenia własne, na podstawie danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku ze sprawozdań MPiPS-01 o rynku pracy.

Tabela 5. Udział osób długotrwale bezrobotnych wśród osób skierowanych do PSU (z uwzględnieniem kobiet) w 2011 r. w powiatach woj. podlaskiego

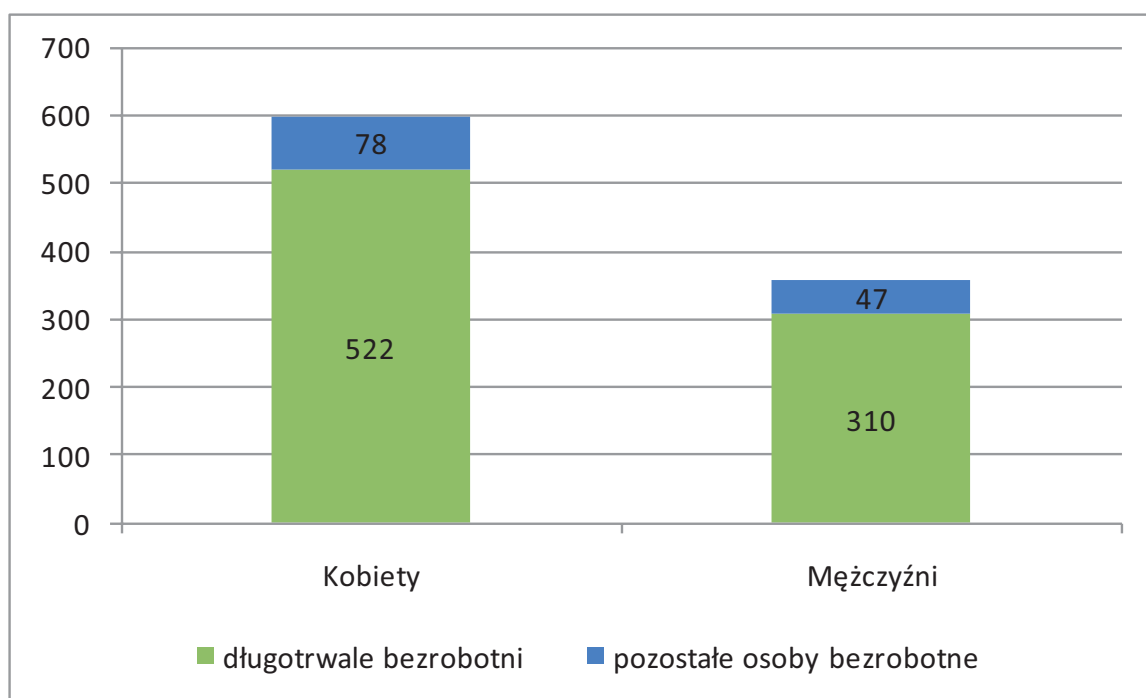
PUP	Ogółem	W tym długotrwale bezrobotni	Udział długotrwale bezrobotnych (%)	Kobiety	W tym długotrwale bezrobotni – kobiety	Udział długotrwale bezrobotnych kobiet (%)
Augustów	63	55	87,3	50	48	96,0
Białystok	281	254	90,4	165	147	89,1
Bielsk Podlaski	43	35	81,4	19	15	78,9
Grajewo	96	86	89,6	55	48	87,3
Hajnówka	157	136	86,6	84	77	91,7
Kolno	–	–	–	–	–	–
Łomża	169	134	79,3	129	100	77,5
Mońki	11	11	100,0	6	6	100,0
Sejny	–	–	–	–	–	–
Siemiatycze	12	12	100,0	7	7	100,0
Sokółka	38	36	94,7	23	22	95,7
Suwałki	68	55	80,9	46	37	80,4
Wysokie Mazowieckie	–	–	–	–	–	–
Zambrów	19	18	94,7	16	15	93,8
Ogółem	957	832	86,9	600	522	87,0

Źródło: dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku, na podstawie sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy.

Z powyższego zestawienia wynika, że wśród osób wyłączonych z ewidencji z tytułu rozpoczęcia pracy społecznie użytecznej dominowały osoby długotrwale bezrobotne, które stanowiły aż 87% wszystkich osób. Zdecydowana większość uczestników PSU to kobiety (63%), wśród których kobiety długotrwale bezrobotne stanowiły także 87%. Największe różnice między powiatami związane ze zróżnicowaniem struktury osób skierowanych do PSU ze względu na płeć dotyczą powiatów zambrowskiego (gdzie udział kobiet osiągnął 84%) oraz bielskiego (gdzie kobiety stanowiły zaledwie 44%). Zastanawiają także dane dotyczące powiatu łomżyńskiego, w którym osoby długotrwale bezrobotne stanowiły zaledwie 79,3% ogółu osób skierowanych

do PSU – najmniej spośród wszystkich powiatów. Procentowy udział kobiet długotrwale bezrobotnych wśród ogółu osób długotrwale bezrobotnych w tym powiecie także był najniższy w porównaniu z innymi powiatami (77,5%). Podobnie istotne różnice zaobserwowano w powiatach suwalskim oraz bielskim. Może to sugerować mniejszy problem bezrobocia długotrwałego w wyżej wymienionych powiatach bądź występowanie efektu tzw. creamingu (czyli tendencji do wspierania osób, których sytuacja jest korzystniejsza) lub skoncentrowanie na innych kategoriach osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (na przykład młodych lub samotnie wychowujących dziecko). Odwrotną tendencję wskazują dane dla powiatów monieckiego i siemiatyckiego, gdzie osoby długotrwale bezrobotne stanowiły 100% wszystkich osób skierowanych do PSU.

Wykres 7. Osoby skierowane do udziału w PSU według płci w 2011 r. w woj. podlaskim



Źródło: dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku, na podstawie sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy.

4.2. Charakterystyka demograficzna

Zarówno dane statystyczne, jak i wywiady pogłębione wskazują, że prace społecznie użyteczne są najczęściej realizowane przez **kobiety**, a także osoby **między 40. a 60. rokiem życia**. Z jednej strony wynika to ze specyfiki klientów pomocy społecznej – charakterystyka ta odpowiada opisowi najliczniejszej grupy świadczeniobiorców. Z drugiej strony badanie wykazało, że zmienne demograficzne są brane pod uwagę przy rekrutacji uczestników do prac. Przede wszystkim do prac społecznie użytecznych **nie są kierowane osoby młode**. Po pierwsze dlatego, że przeznaczono dla nich inne formy wsparcia (na przykład kursy czy staże). Po drugie osoby te nie chcą podejmować takich prac. Badani mówili o pojedynczych przypadkach osób między 20. a 30. rokiem życia, które chciały wziąć udział w programie. Większość z nich nie była tym zainteresowana, a wiele instytucji uzależniało skierowanie do prac właśnie od potrzeb danej osoby. Zdaniem niektórych badanych młodymi kieruje wstyd związany z wykonywaniem prac prostych, porządkowych, a takie dominują w programie. Klienci pomocy społecznej pozostający bez zatrudnienia od wielu lat nie mieli tego problemu – chętnie zgłaszali swój udział i godzili się na taką pracę. Informacje te potwierdzają dane zebrane z powiatowych urzędów pracy. Wiek uczestników PSU przeważnie mieści się w przedziale 36–60 lat (72,2% osób obecnie uczestniczących w programie), podczas gdy wśród pozostałych osób rejestrujących się w urzędach pracy dominują osoby do 40. roku życia. Szczegółowy rozkład wieku prezentuje tabela nr 7.

Co więcej, wiek nie jest zróżnicowany ze względu na powiat. Średnio uczestnicy PSU mieli około 45 lat, przy czym zdarzały się osoby zarówno bardzo młode (poniżej 18. roku życia), jak i w wieku przedemerytalnym.

Tabela 6. Rozkład wieku uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego (uczestniczących w programie w ciągu ostatnich 6 lat)

Powiat	Wiek minimalny*	Wiek maksymalny*	Wiek średni*
Bielsk Podlaski	18	63	45,28
Grajewo	20	69	45,00
Łomża	18	69	44,34
Siemiatycze	19	63	44,35
Suwałki	19	69	46,67
Wysokie Mazowieckie	29	63	46,33

* Dane pokazują wiek osób w momencie badania.

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 6 PUP).

Tabela 7. Rozkład wieku uczestników PSU i pozostałych bezrobotnych w woj. podlaskim (%)

Kategoria wieku*	Obecnie uczestniczący w PSU	Uczestniczący w PSU w ciągu ostatnich 6 lat	Pozostałe osoby zarejestrowane w PUP jako bezrobotne i poszukujące pracy
18–25 lat	8,0	4,5	14,3
26–30 lat	7,5	7,3	19,1
31–35 lat	9,9	11,6	17,4
36–40 lat	13,1	10,0	10,8
41–45 lat	13,1	13,5	7,6
46–50 lat	13,6	15,4	7,2
51–55 lat	22,1	17,3	8,2
56–60 lat	10,3	13,8	7,5
61–65 lat	2,3	6,1	5,3
66 lat i powyżej	0,0	0,4	2,6

* Dane pokazują wiek osób w momencie badania.

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 7 PUP).

Tak kwestie te tłumaczą rozmówcy:

*To był wiek **od 30 do 55 lat.** (...) Nie, **młode raczej nie.** Młode jakby może się wstydziły. Bo tak to można było odebrać. Nie, nie były zainteresowane. Młode osoby nie interesowały się pracami. Bardziej interesowało to osoby, które po prostu pozostawały poza zatrudnieniem i one by brały wszystko, na czym można trochę zarobić. (ORG_3B)*

Dane ilościowe także potwierdzają, że w programie uczestniczy więcej kobiet niż mężczyzn.

Tabela 8. Rozkład płci uczestników PSU i pozostałych bezrobotnych w woj. podlaskim (%)

Płeć	Uczestnicy PSU obecnie realizujący program	Pozostałe osoby zarejestrowane
Kobieta	55,1	49,0
Mężczyzna	44,9	51,0

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 9 PUP).

W przytoczonym wywiadzie należy zwrócić uwagę na niski prestiż społeczny prac społecznie użytecznych. Jak wynika z tego cytatu, osoby młode obawiają się „naznaczenia” udziałem w pracach społecznie użytecznych, ponieważ potwierdziłoby to ich niski status społeczny. Być może osoby te mają jeszcze pewne aspiracje i nadzieję na poprawę swojego losu lub obawiają się utraty znaczenia w grupie rówieśniczej. W przypadku osób starszych mogła już nastąpić większa racjonalizacja oczekiwań.

50plus też się zdarzało część, ale może było przed pięćdziesiątką część. Bardzo mało takich bardzo młodych osób. Jeden chłopak mi się zdarzył, młody. A reszta to była taka tam trzydzieści parę do czterdziestu paru. Najwięcej. Może dlatego, że najwięcej takich osób jest świadczeniobiorcami naszymi. (OPS_1)

Dominowanie kobiet wśród uczestników programu należy tłumaczyć z jednej strony ich przewagą wśród beneficjentów pomocy społecznej. Zgodnie z danymi GUS kobiety stanowią głowy rodzin w 70% gospodarstw domowych objętych wsparciem pomocy społecznej. Kobiety są rejestrowane jako głowy gospodarstw domowych, ponieważ to one zgłaszają się po pomoc. Jest to związane z ogólnie trudniejszą sytuacją kobiet na rynku pracy²⁷.

Rozkład płci uczestników PSU wynika nie tylko z charakterystyki osób chętnych do podjęcia prac, lecz także ze zgłaszanego zapotrzebowania (popytu). Dlatego też drugim czynnikiem decydującym o wyższym udziale kobiet wśród beneficjentów programu jest charakter wykonywanych prac. Znaczna część zadań zleczanych przez organizatorów prac społecznie użytecznych ma charakter drobnych prac porządkowych (na przykład sprzątanie), pomocy w kuchni czy przedszkolach, a także opieki nad osobami starszymi; do tego typu zajęć najczęściej rekrutuje się kobiety.

Ponadto część prac jest skierowana wyłącznie do mężczyzn. Podział na płeć jest kluczowym kryterium rekrutacyjnym do programu – instytucje zgłaszające zapotrzebowanie na pomoc często wskazują płeć (i tylko płeć) jako warunek przyjęcia kandydata do realizacji prac.

*Opieka osób starszych – to są **głównie kobiety**, a prace porządkowe – **mężczyźni**, ale to jest pół na pół. Osoby starsze – jak ktoś jest po pięćdziesiątce, do pięćdziesiątki, osoby **młodsze – sporadycznie**. (PUP_2)*

*Częściej raczej **kobiety** – ale nie ma takiego wymogu. Młodych było mało. Z przewagą to są osoby po 40. roku życia... (PUP_3)*

*Najwięcej jest **50 plus, zarówno kobiet i mężczyzn**, ale te osoby najchętniej podejmują te prace. (PUP_1)*

Pokazuje to, że przy zatrudnieniu w ramach prac społecznie użytecznych odtwarzane i utrwalane są stereotypowe podziały na zawody męskie i kobiece. Nie stwierdzono w ramach badania, aby osoby odpowiedzialne za program próbowały modyfikować te wzorce.

²⁷ Charkiewicz E. (2011), *Kobiety i ubóstwo – widzialna ręka neoliberalnego państwa*, w: Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network, Kampania Przeciw Homofobii, Warszawa, s. 64.

Rozkład płci uczestników PSU jest zróżnicowany w powiatach województwa podlaskiego. Dane z PUP w Grajewie i Bielsku Podlaskim pokazują, że w przypadku przyległych powiatów to mężczyźni są częściej uczestnikami prac społecznie użytecznych (po 57%), podczas gdy na terenie powiatu suwalskiego dwie trzecie wszystkich uczestników stanowią kobiety. Pełne dane przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Rozkład płci uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego – osoby uczestniczące w PSU w ciągu minionych 6 lat (%)

Powiat	Płeć	
	mężczyzna	kobieta
Białystok	52,2	47,8
Bielsk Podlaski	57,7	42,3
Grajewo	57,2	42,8
Hajnówka	49,5	50,5
Łomża	39,4	60,6
Siemiatycze	38,7	61,3
Suwałki	33,0	67,0
Wysokie Mazowieckie	55,6	44,4

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 8 PUP).

4.3. Sytuacja społeczna i ekonomiczna

W prowadzonych rozmowach uczestnicy prac społecznie użytecznych najczęściej byli opisywani jako osoby długotrwale bezrobotne (92,3% osób obecnie wykonujących PSU należało do tej grupy, 38% uczestników nie miało kwalifikacji).

Tabela 10. Kategorie osób bezrobotnych skierowanych do PSU w woj. podlaskim (%)

Status osoby	Uczestnicy PSU	
	osoby obecnie uczestniczące w programie	osoby kiedykolwiek skierowane do programu
Długotrwale bezrobotna	92,3	61,5
Bez kwalifikacji zawodowych	38,0	42,2
Bez wykształcenia średniego	79,3	78,3

Wartości procentowe nie sumują się do 100, gdyż uczestnicy prac społecznie użytecznych mogą należeć jednocześnie do kilku kategorii osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 8 PUP).

Jeśli chodzi o kwalifikację uczestników PSU, także występuje zróżnicowanie terytorialne. Najniższy wskaźnik pracowników bez kwalifikacji zawodowych odnotowano w powiecie bielskim (36,1%), a najwyższy – w łomżyńskim (51,4%). Dane szczegółowo prezentuje tabela 11.

Tabela 11. Odsetek osób bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych wśród uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego (%)

Powiat	Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych wśród uczestników programu
Białystok	38,0
Bielsk Podlaski	36,1
Grajewo	49,7
Hajnówka	40,0
Łomża	51,4
Siemiatycze	37,1
Suwałki	46,9
Wysokie Mazowieckie	44,4

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 8 PUP).

Przeważnie są to osoby bez wyuczonego zawodu lub po szkołach zasadniczych (bez wykształcenia średniego było blisko 80% uczestników PSU).

Bez kwalifikacji; większość osób długotrwale bezrobotnych.
(PUP_3)

*Długotrwale bezrobotni, **bez wykształcenia.*** (PUP_2)

*(...) wykształcenie było **od podstawowego po zawodowe.** Nic innego.* (ORG_3B)

Są jednak pojedynczy uczestnicy, których nie można zaklasyfikować do wskazanych grup. Zdarzały się osoby z wykształceniem wyższym.

Zdarzają się osoby i z wyższym wykształceniem i zdarzają się te osoby chętne – wbrew pozorom. (PUP_1)

Przeważnie osoby legitymujące się dyplomem wyższej uczelni są kierowane przez urzędy pracy do innych aktywnych form, na przykład prac interwencyjnych lub robót publicznych. Tak mówił o tym respondent:

Na prace publiczne, interwencyjne czy na te staże to jest zapotrzebowanie na takie osoby gdzieś wykształcone i coś tam potrafiące. A te prace społecznie użyteczne to są skierowane raczej do osób takich nieporadnych życiowo. (ORG_3)

Część uczestników programu to osoby niepełnosprawne, głównie w stopniu lekkim. Wykonywanie zleconych prac przez osoby o ograniczonych możliwościach ruchowych jest przeważnie niemożliwe.

*Ale jakiś **lekki stopień niepełnosprawności.*** (PUP_2)

*(...) zatrudnianych jest szereg **ludzi z dużymi dysfunkcjami.** Różnymi dysfunkcjami, które nie mogą na takich samodzielnych stanowiskach pracować z racji różnych schorzeń. [Często] z racji też takiego niedostosowania społecznego.* (OPS_1)

Odsetek osób niepełnosprawnych wśród uczestników PSU był bardzo zróżnicowany w przekroju terytorialnym. Żadna osoba niepełnosprawna nie została skierowana przez PUP w Wysokim Mazowieckiem, a w powiecie bielskim blisko 17% uczestników stanowiły osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności.

Tabela 12. Odsetek osób niepełnosprawnych wśród uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego (%)

Powiat	Osoby niepełnosprawne wśród uczestników programu
Białystok	13,7
Bielsk Podlaski	16,5
Grajewo	3,7
Hajnówka	9,9
Łomża	9,0
Siemiatycze	3,2
Suwałki	12,7
Wysokie Mazowieckie	0,0

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 8 PUP).

Prowadzone wywiady pozwoliły wskazać także inne kategorie osób, które kieruje się do programu. Są to na przykład dłużnicy alimentacyjni, którzy dzięki dodatkowym środkom finansowym spłacają należności. Często są to także osoby, które realizowały kontrakty socjalne – są dobrze poinformowane o możliwościach wsparcia, a także zmotywowane podjęciem wyzwania, jakim jest przystąpienie do kontraktu.

Do PSU były także kierowane osoby z problemem alkoholowym. Jednak angażowanie takich osób często wiąże się z dodatkowymi komplikacjami dla organizatorów. Nie stwierdzono przy tym, aby udział w pracach pomagał im radzić sobie z nałogiem.

*Często są to ludzie, którzy **piją** – bo zdarzają się ludzie, że trzeba ich przywołać do porządku, i to ośrodek pomocy społecznej czyni bez przerwy. Może nie bez przerwy – ale mają takich podopiecznych, że muszą z nimi walczyć... Takie sytuacje... Rodziny wielodzietne, gdzie jest **alkohol**, brak pracy – długotrwały. (PUP_2)*

Oddzielną kategorię stanowią uchodźcy i cudzoziemcy. Ich udział w realizacji prac społecznie użytecznych został nawet wpisany w Pilotażowy program usamodzielniania i integracji cudzoziemców ze społecznością lokalną w woj. podlaskim. Jednak, jak twierdzą respondenci, ta forma pracy nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

*I porozumieliśmy się z MOPR, że może właśnie prace społecznie użyteczne – to jest pierwszy etap aktywizacji – oni [**uchodźcy**] poznają trochę nasz region, nasz rynek pracy. (PUP_1)*

Ogólnie uczestnicy prac społecznie użytecznych są opisywani przez przedstawicieli instytucji rynku pracy i pomocy społecznej jako osoby nieporadne życiowo, nieprzystosowane lub jako osoby „w gorszym momencie swojego życia”. Niekiedy pojawiało się określenie „trudny klient” – czyli osoba, którą trudno zaangażować, zmobilizować i zaktywizować.

*Te prace społecznie użyteczne to takie, które są **lepsze dla tych osób w gorszym momencie swojego życia**. Na takie popchnięcie do przodu, jak gdyby. Ale nie na zdobycie czegoś nowego, ale na taką **inwestycję w nich samych**, jak gdyby w ich ocenę, w coś takiego. Bo kwalifikacji tu raczej nie zdobędą żadnych. (OPS_1)*

*Jedni panowie bardzo krótko, bo to chcę powiedzieć, że akurat właśnie poprzez MOPS są to osoby z takiej **grupy społecznie troszeczkę nieprzystosowanej**. (...) Bardzo **ciężko się z nimi współpracuje**. Dlatego też nie mają pracy, nie mogą sobie znaleźć, bo taka osoba na pewno stałej pracy nie znajdzie. Ja oczywiście brałam to pod uwagę, że będę miała do czynienia*

z takimi panami, bo to w większości, bo właściwie tylko panów miałam. (ORG_2)

Sytuacja ekonomiczna tych osób jest przeważnie ciężka; utrzymują nieraz całe rodziny dzięki świadczeniom z pomocy społecznej. Są to osoby, które utraciły już uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych. Dodatkowe środki finansowe, uzyskane dzięki uczestnictwu w programie, stanowią istotne uzupełnienie ich skromnych budżetów domowych. Przeciętnie uczestnikom wypłacano wynagrodzenie w wysokości niespełna 300 zł²⁸. Część z nich utrzymuje się sama. Oddzielną kategorię, jak już wspomniano wcześniej, stanowią dłużnicy alimentacyjni, dla których możliwość uzyskania dodatkowych pieniędzy jest szczególnie ważna.

Mój mąż zarabia 1400 złotych i jak tutaj 300 złotych zarobię, to jest 1700. Podzielić na 4 osoby, opłat mamy około 600 złotych, mój mąż dojeżdża do pracy 12 kilometrów sześć dni w tygodniu, także bardzo dużo pieniędzy idzie na dojazdy, także niewielka kwota nam zostaje i dzięki tym pracom społecznym to troszkę ratuje ten budżet, ale jednak to jest za mało. Za mała kwota. (Ucz_2_4)

***Dłużnicy**, to jeszcze prace społeczno użyteczne podejmują, bo jak się im powie, że od tego nie są odprowadzane żadne podatki, składki – to oni tę pracę akurat chętnie podejmują. (PUP_1)*

*Jeśli chodzi o miasto, to są często **osoby po kontraktach [socjalnych]**. Mamy teraz taką informację. Te osoby po kontraktach **wiedzą, o co chodzi** – one nawet wcześniej pytają, bo pewnie są informowane przez ośrodki pomocy społecznej o tym, że będą umieszczeni na takiej liście; są dłużnicy alimentacyjni i osoby korzystające z pomocy przez dłuższy okres. (PUP_1)*

²⁸ Od kwoty świadczenia nie jest odprowadzany podatek dochodowy. Por. *Wskazówki dla gmin oraz podmiotów, w których organizowane są prace społecznie użyteczne* (2006), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa, s. 6–7.

4.4. Historia zawodowa

Uczestników prac społecznie użytecznych można podzielić na dwie główne grupy ze względu na ich historie zawodowe. Pierwszą z nich, liczniejszą, stanowią osoby, które pracowały jako niskowyzkwalifikowani robotnicy lub pracownicy usług, a po utracie zatrudnienia nie odnalazły się na rynku pracy i pozostają bez zatrudnienia od wielu lat.

Wcześniej pracowały. Tylko wiadomo, zwolnienia z przyczyn zakładu pracy i potem nie mogły znaleźć zatrudnienia, więc korzystały z ośrodka pomocy. (PUP_2)

Pracowały na pełnym etacie. Ale wiadomo, pracę utracili i później trudno tam się odnaleźć. (OPS_2)

Często jest tak, że kiedyś tam był alkohol nawet, że w tej chwili może już nie, ale to się przyczyniło w jakimś tam momencie życia, że ta praca została utracona. Ileś tam lat minęło i teraz jest trudniej po prostu wrócić na rynek pracy i być aktywnym. (OPS_1)

Drugą grupę stanowią osoby, które nigdy nie były zatrudnione. Są wśród nich wychowankowie domów dziecka, matki z rodzin wielodzietnych lub samotne matki. Przykładowe historie uczestników przedstawiono w rozdziale 10.

Doświadczenie zawodowe badanych osób jest przeważnie bardzo skromne. Niektóre z nich, dla poratowania budżetów domowych, podejmowały drobne prace w szarej strefie. Zwykle były to krótkie zlecenia realizowane dla małych firm lub osób prywatnych – na przykład sprzątanie czy opieka nad dzieckiem.

Sytuacja na lokalnych rynkach pracy w powiatach województwa podlaskiego jest przez te osoby oceniana bardzo źle. W relacjach samych uczestników widać wyraźną **chęć podjęcia jakiegokolwiek płatnej pracy** – a nawet bezpłatnej, w zamian za wyżywienie lub pomoc innego rodzaju. Historie uczestników pokazują ich dużą determinację w znalezieniu zatrudnienia, co często okazuje się bardzo trudne lub wręcz niemożliwe ze względu na ich sytuację – brak kwalifikacji i doświadczenia, wychowywanie dzieci, karalność, płeć (przeważnie kobiety) i starszy wiek.

4.5. Zainteresowanie osób bezrobotnych uczestnictwem w programie

Beneficjenci pomocy społecznej są w różnym stopniu zainteresowani programem. W niektórych gminach zainteresowanie klientów jest umiarkowane, w innych sami dopytują pracowników socjalnych o prace społecznie użyteczne i są chętni do wzięcia w nich udziału. Zmienną różnicującą tę kwestię wydaje się podział na miasta i wsie. Największe zainteresowanie PSU odnotowano w dwóch miastach na prawach powiatu (Białymstoku i Łomży). W gminach wiejskich jest ono nieznaczne.

A poza tym nie jest duże zainteresowanie tą formą. (...) raczej to nie jest tak, że „na hura” wszyscy chcą iść na prace społeczno użyteczne. (PUP_3)

Dotyczy to zwłaszcza osób, które już uczestniczyły w programie lub wiedzą dokładnie, na czym on polega. Swoje zainteresowanie zgłaszają przeważnie do ośrodków pomocy społecznej – stąd też być może w powiatowych urzędach pracy istnieje przeświadczenie, że zainteresowanie udziałem w tego typu pracach jest małe. Zdaniem przedstawicieli niektórych OPS do prac społecznie użytecznych zgłaszają się osoby szczególnie aktywne, zdeterminowane do znalezienia pracy, mimo deficytów w kwalifikacjach i doświadczeniu.

Co istotne, perspektywa uczestników programu jest sprzeczna z wizją przekazywaną przez powiatowe urzędy pracy. Beneficjenci nie widzą siebie jako trudnych klientów. Są zdeterminowani do znalezienia pracy i poprawy swojej sytuacji. Uczestniczą w kolejnych kursach, uzyskując nowe kwalifikacje, czasami angażują się jako wolontariusze z uwagi na dysponowanie wolnym czasem.

*Proszą o każdą pomoc w znalezieniu pracy, więc **cieszą się nawet z prac społecznie użytecznych**, bo to jest 10 godzin tygodniowo i zarobek jest, jaki jest, ale on nie koliduje z pomocą, jaką od nas mogą dostać, więc to też ich ratuje. Bo każdy grosz jest potrzebny i bardzo ważny. (OPS_2)*

*Oczywiście, **wyróżniają się aktywnością**, chcą uczestniczyć w tych pracach, więc mimo tego, że pieniądze z tego tytułu*

są bardzo szczupłe, ale to są zarobione przez nich pieniądze. Nie otrzymane, jako świadczenie pomocy społecznej, tylko zarobione, wypracowane, więc myślę, że ich to wyróżnia od większości klientów pomocy społecznej. (OPS_1)

W przypadku niektórych ośrodków zainteresowanie pracami jest tak duże, że tworzone są listy rezerwowe. Zdarza się, że wpisanie na listę jest traktowane jako nagroda od pracowników socjalnych dla podopiecznych. Możliwość zarobienia własnych pieniędzy (a nie otrzymania ich), które dodatkowo nie uniemożliwia korzystania ze świadczeń socjalnych i rodzinnych²⁹, stanowi czynnik motywujący do podjęcia pracy w ramach programu. Bywa też, że beneficjentów pomocy trzeba najpierw zachęcać do przystąpienia do programu, natomiast w kolejnych latach sami zgłaszają chęć uczestnictwa, aktywizują się, dopytują się o możliwość podjęcia prac. Z drugiej strony wiedzą, że odmowa udziału w programie może mieć dla nich konsekwencje – odmowę pomocy ze strony OPS i wykreślenie z rejestru osób bezrobotnych w urzędzie pracy.

(...) są różni – tacy, którzy dopytują i tacy, którzy są przez ośrodek pchani do pracy i dyscyplinowani trochę; bo ośrodek mówi: teraz do pracy niechętnie bo się nie chce, ale jak trzeba o pomoc wyciągać rękę – to jesteście. To też działa w ten sposób... ale my wiemy to z kontaktów z ośrodkiem – o tej sytuacji. (PUP_2)

Na początku ta osoba nie chce, a potem zmienia stosunek. To też ma znaczenie. (PUP_1)

Osoby niechętnie do pracy, aby uniknąć negatywnych konsekwencji odmowy, na różne sposoby próbują uchylić się od podjęcia pracy. Przeważnie przedstawiają zwolnienia lekarskie lub proszą pracodawców, do których są kierowani, o pisemną odmowę przyjęcia ich do pracy.

Mamy dwie grupy w sumie: osób, które bardzo chcą, i takie, które niekoniecznie chcą wykonywać pewne prace. (...) Więc

²⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz.U. 2009 Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.), art. 8 pkt 4 ppkt 4).

kombinują jak mogą. Też zaświadczenia lekarskie, stare sprawy wyciągają, zabiegi sobie robią, coś tam jeszcze, żeby tylko mieć zaświadczenie lekarskie i nie iść do pracy. Też są tacy. (OPS_1)

W niektórych gminach obserwowane jest mniejsze zainteresowanie; dotyczy to zwłaszcza terenów wiejskich. Tam prace społecznie użyteczne mogą być źle widziane w społecznościach lokalnych. W miejscowościach, w których wszyscy się znają, wykonywanie takich prac mogłoby wywołać **poczucie wstydu** wśród uczestników. Zdaniem reprezentantów powiatu sejneńskiego skierowanie do PSU może być bodźcem do podjęcia innej płatnej pracy, aby uniknąć stygmatyzacji. Prace te mogą być traktowane jako „naznaczające”, potwierdzające niski status społeczny uczestników. Nawet w Białymstoku – największym mieście regionu – nie wszyscy uczestnicy chcą podejmować pracę blisko miejsca zamieszkania, na swoich osiedlach. Zdarzają się prośby o wskazanie miejsca świadczenia pracy w innej części miasta.

Są także społeczności lokalne, które **nie potrzebują takich prac** – zainteresowania nie ma zarówno ze strony instytucji działających na terenie powiatu czy gminy, jak i ze strony beneficjentów pomocy społecznej. Wynika to z braku instytucji, w których bezpośrednio można świadczyć taką pracę (jak szkoły czy przedszkola), a także tego, że mieszkańcy sami dbają o estetykę swoich miejscowości: wspólnie porządkują zieleń, pomagają w utrzymaniu czystości. Tak jest na przykład w wiejskiej gminie Kolno, dzięki aktywizacji społeczności lokalnej, między innymi poprzez udział w Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich. O teren wspólny dbają mieszkańcy.

5. Charakterystyka programu prac społecznie użytecznych

5.1. Sposoby definiowania celów i efektywności prac społecznie użytecznych

Wyniki badania pokazują wyraźnie istnienie trzech podstawowych celów realizacji prac społecznie użytecznych. Z jednej strony badani wskazywali na **aktywizację zawodową** uczestników. Takie opinie wyrażali przede wszystkim przedstawiciele urzędów pracy. Ich zdaniem prace społecznie użyteczne powinny dać efekty twarde, mierzalne, bo z takich są oni rozliczani. Udział w programie, podobnie jak inne formy aktywnej polityki rynku pracy, jest ich zdaniem nastawiony na aktywizację. Przyznają przy tym, że jest to często pierwszy krok na drodze do zatrudnienia. Także podczas wywiadów niektórzy urzędnicy PUP twierdzili, że uczestnictwo w PSU nie musi mieć bezpośredniego przełożenia na podjęcie pracy. Pracownicy urzędów pracy są świadomi, że instrument ten nie generuje mierzalnych rezultatów, ale wpływa na aktywizację pośrednio – motywuje do wyjścia z domu, zmiany swoich przyzwyczajeń, nawiązania kontaktów i podniesienia poczucia własnej wartości. Niemniej efektem, wskazywanym pośrednio lub bezpośrednio, jest aktywizacja zawodowa.

Cel powinien być jeden: aktywizacja osób bezrobotnych. By ich zaktywizować, by oni nabrali jakiejś wiary w siebie. (PUP_3)

My nie mierzymy efektów „miękkich”. Dla nas najważniejsza jest aktywizacja zawodowa osoby bezrobotnej, gdzie efekt końcowy, to jest podjęcie zatrudnienia przez taką osobą. (PUP_3)

Chodzi o to, by ludzi, którzy są tacy zasiedziali, niechętni (...), by ich trochę wyrwać z domu i trochę zmotywować do pracy. (PUP_2)

Nieco inną perspektywę przyjęli pracownicy ośrodków pomocy społecznej. Ich zdaniem prace społecznie użyteczne mają **zmotywować**

do wyjścia z domu, ułatwić wejście w interakcje z ludźmi, nauczyć organizacji czasu i zmienić rytm dnia po długim pozostawaniu bez pracy. Ważna jest też możliwość zapracowania na pieniądze odbierane w kasie ośrodka pomocy społecznej – fakt, że są to środki wypracowane, a nie dane, jest szczególnie istotny zdaniem pracowników socjalnych i ich przełożonych. Efekty związane z podjęciem zatrudnienia były z ich perspektywy pewną korzyścią dodatkową. Choć reprezentanci obu typów instytucji wskazywali na te same rezultaty, to prowadziły one do osiągnięcia różnych celów: włączenia społecznego lub podjęcia zatrudnienia.

*Ja myślę, że celem tej pracy jest przede wszystkim, brakuje mi słowa, takie **zmobilizowanie** osoby do (...) poszukiwania pracy, do zmiany swojej sytuacji, do **nawiązywania kontaktów**, do wyjścia z domu, a przez to też jakby podwyższenie tej swojej wartości i standardu życia. (OPS_2)*

*Z całą pewnością **przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu**, z całą pewnością. (OPS_1)*

*Więc, żeby **troszeczkę ich ruszyć** – to takie osoby były wybierane i chyba taki był ich główny cel. (OPS_3)*

Zupełnie inne cele wskazywali przedstawiciele instytucji, na rzecz których prace te były realizowane. Dla nich najważniejsze było wsparcie w wykonywaniu stałych lub sezonowych prac dodatkowych. Charakter tych prac, w połączeniu z opinią wyrażaną przez badanych, pozwala wnioskować, że w części przypadków osoby te są traktowane jak bezpłatna siła robocza. Na zatrudnienie pracownika do realizacji tych samych zadań instytucji tych często nie stać.

*My tylko zgłaszamy zapotrzebowanie i cieszymy się, jak nam kogoś przydzielą i cieszymy, że jak najdłużej. Bo (...) niestety **nie mamy pieniędzy na to, żeby kogoś zatrudnić**. (ORG_1)*

Prace społecznie użyteczne w większych jednostkach, w których zapotrzebowanie na pracowników jest duże, były wykorzystywane do obniżenia kosztów pracy oraz elastycznego zarządzania budżetem i zasobami ludzkimi. W takich instytucjach obok uczestników prac społecznie użytecznych pracowały

osoby realizujące prace interwencyjne i roboty publiczne oraz odbywające staż dofinansowany z Funduszu Pracy. Dyrekcja placówek, które prowadziły taką politykę kadrową, otwarcie mówiła o oszczędnościach wynikających z zatrudniania pracowników na dofinansowanych stanowiskach.

*My przede wszystkim **wypełniamy braki kadrowe**, które mamy. Oczywiście nie musimy zużywać na to swojego budżetu, który mamy bardzo skromny, **nie mamy pieniędzy**. W tej chwili mamy zapewnione na przykład sprzątanie. (ORG_1)*

Oznacza to jednak, że zatrudnienie tych osób jest finansowane ze środków publicznych, choć źródło tych środków jest „zewnętrzne” dla organizacji. Dlatego też z punktu widzenia organizatora prac społecznie użytecznych takie rozwiązanie może świadczyć o zaradności i efektywnym zarządzaniu. Natomiast opłacalność takich rozwiązań z punktu widzenia finansów publicznych stoi pod znakiem zapytania (szerzej problem ten przedstawiono w rozdziale 8).

Pojawiły się także inne opinie na temat wykorzystywania analizowanego instrumentu. Niektóre instytucje, szczególnie organizacje pozarządowe, wykorzystywały prace społecznie użyteczne jako narzędzie do wynagrodzenia pracy świadczonej przez wolontariuszy. Osoby korzystające z pomocy społecznej, które część swojego wolnego czasu przeznaczają na pomoc w organizacjach z trzeciego sektora, były zgłaszane (z imienia i nazwiska) przez te instytucje do odbycia prac społecznie użytecznych. Dzięki temu za wykonywanie prac, za które nie przysługiwało wynagrodzenie, mogły otrzymać do 300 zł miesięcznie. Celem organizacji prac była w takich przypadkach chęć niesienia pomocy materialnej osobom pozostającym w trudnej sytuacji, które pracowały na rzecz organizacji pozarządowych. W efekcie wybrane osoby realizowały prace na rzecz tych samych instytucji w kolejnych latach, o ile udało im się otrzymać wsparcie z PUP.

*Jak przysłałam na staż, to ona [współpracownica] mi tak właśnie mówiła, że ona [wolontariuszka] tutaj ma taką ciężką sytuację (...) materialną, (...) jest samotną matką, wychowuje dwójkę dzieci, także dlatego **staramy się jej tutaj pomagać** i te prace społecznie użyteczne, tak zatrudniamy i zawsze, bo pieniądze są jej na pewno potrzebne. (ORG_2B)*

5.2. Zakres wykonywanych prac

Większość prac zleczanych w ramach programu ma charakter zadań pomocniczych, prostych, często porządkowych. Można wyróżnić kilka kategorii prac wykonywanych najczęściej. Podział ten jest silnie związany z płcią osób delegowanych do tych prac.

*To były głównie takie **prace porządkowe** i te osoby były właściwie zatrudnione przy **sprzątaniu** w miejscowości gminnej, czasami mamy tutaj takie skwerki, parki różne. I do szkół były tutaj (...), do szkół podstawowych i do gimnazjum jako sprzątaczkę po prostu. (ORG_3)*

***Opieka osób starszych**, przywozi dzieci do szkoły, **prace porządkowe**, **wywózka śmieci**, **odśnieżanie**. A tak ogólnie: **prace porządkowe**, **konserwatorskie** budynku, **naprawcze**, **ogrodzenia malują** w przedszkolach w okresie wakacyjnym... Tak, do przedszkoli też kierujemy: **malowanie ścian**, **ogrodzeń**, **koszenie trawników**. (PUP_2)*

Mężczyźni przeważnie wykonują prace porządkowe, proste prace remontowe i naprawcze. W szczególności są to takie zadania, jak: malowanie, pomoc przy remontach, konserwacja i drobne naprawy urządzeń, opieka i porządkowanie zieleni miejskiej. Kobiety także pomagały w sprzątaniu (przeważnie wewnątrz budynków), ale również podejmowały się prac w kuchni, a nawet przy opiece nad osobami zależnymi.

*To polega na tym, że pięć dni w tygodniu po dwie godziny idzie taka osoba do podopiecznych i **sprząta, zakupy robi**, z tym że to nie jest pomoc medyczna, lekarska, specjalistyczna – to jest zwykła pomoc w codziennych czynnościach. (PUP_2)*

W pojedynczych przypadkach prace te miały inny charakter. Wybrane osoby pracowały jako pomoc w przygotowaniu imprez kulturalnych czy przy pracach biurowych (na przykład zorganizowanie archiwum).

Mieliśmy (...) galerię kilka lat wstecz – też była pani też z wykształceniem... chyba po ASP. (PUP_1)

*Mieliśmy nawet w ubiegłym roku – pan **archiwum** tam robił. Akurat się trafił pan do pogotowia opiekuńczego, który miał uprawnienia. To pogotowie było bardzo zadowolone. Pan zrobił całe archiwum. (PUP_1)*

W większości przypadków były to prace proste, niewymagające kwalifikacji czy kompetencji. Potwierdzają to wszyscy respondenci. Zdaniem niektórych taki zakres prac wynika z tradycji. W uzasadnionych przypadkach klienci OPS mogliby wykonywać prace innego rodzaju, ale zazwyczaj jednostki nie zgłaszają na nie zapotrzebowania.

*To generalnie **nie są zbyt skomplikowane** sprawy, jakieś tam porządkowe, pomocowe, pomoc na kuchni, gdzieś tam w przedszkolu czy szkole. (...) Panowie to prace porządkowe wokół budynków najczęściej. (OPS_1)*

Sprzątanie parku, targowisk miejskich, szkół, boisk. (PUP_3)

(...) To były typowe prace takie porządkowe: utrzymanie czystości i zieleńców, przez takie drobne przeprowadzanie remontów, drobne prace naprawczo-budowlane. Tego typu rzeczy. Oczywiście pod nadzorem stałych pracowników, przeważnie te osoby służyły jako pomoc. (ORG_3B)

Przedstawione informacje potwierdzają wyniki ankiet adresowanych do PUP i OPS. Nie odnotowano dużych różnic w charakterze podejmowanych prac społecznie użytecznych w zależności od roku czy lokalizacji ich wykonywania. Dominowały prace porządkowe i remontowe. Najrzadziej uczestnicy programu wspierali przygotowania imprez i spotkań na rzecz społeczności lokalnej.

Prace administracyjno-biurowe wykonywano w Białymstoku, pomoc w kuchni – w gminie Szudziałowo oraz w Białymstoku. Przeprowadzanie dzieci przez przejścia dla pieszych zorganizowano dzięki PUP w Zambrowie, podobnie jak pomoc przy organizowaniu imprez i spotkań na rzecz społeczności lokalnej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 13. Rodzaj prac społecznie użytecznych realizowanych w woj. podlaskim w 2012 r. (N = 49)

Rodzaj prac	Liczba wskazań
Prace porządkowe (np. sprzątanie parku miejskiego, sprzątanie ulic)	24
Prace remontowe	13
Usługi opiekuńcze na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych	12
Sprzątanie wewnątrz instytucji	4
Dowóz dzieci do szkoły i nadzór nad nimi	3
Pomoc w kuchni	2
Prace administracyjno-biurowe, archiwizacja	1
Przeprowadzanie dzieci przez przejście dla pieszych	1
Pomoc przy organizowaniu imprez i spotkań na rzecz społeczności lokalnej przez jednostki samorządu	1

Pytanie miało charakter otwarty, można było udzielić więcej niż jedną odpowiedź. Dane zostały zakodowane w kategorie.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

5.3. Miejsca wykonywania prac

Prace społecznie użyteczne były wykonywane przeważnie na terenie jednostek organizacyjnych gminy, przede wszystkim w instytucjach użyteczności publicznej (takich jak szkoły i przedszkola), na terenie samych urzędów gmin i miast oraz w zakładach komunalnych, organizacjach pozarządowych i jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej (OPS, DPS). Rzadziej zdarzały się przypadki kierowania do jednostek służby zdrowia (szpitale, żłobki) lub instytucji kultury.

Szkoły głównie – najwięcej szkół było. No i urzędy. Chociaż nie – szkoły głównie. (PUP_3)

Oni [urzędy gmin] wskazują takie instytucje, które są ich jednostkami organizacyjnymi. (PUP_3)

Bo my mamy tak: wysyłamy osoby, jeśli chodzi o miasto, to wysyłamy do jednostek użyteczności publicznej. To są: szkoły,

przedszkola, stowarzyszenia, szpital jeden mamy tutaj. (PUP_1)

Z tego, co my mamy praktykę, to żłobki, przedszkola, szpitale, szkoły. (OPS_1)

Zdecydowanie ilościowo przeważają jednostki samorządu terytorialnego, instytucje oświatowe oraz jednostki pomocy społecznej. Zestawienie prezentuje tabela 14.

Tabela 14. Instytucje, na rzecz których realizowano PSU w woj. podlaskim w 2012 r. (N = 30)

Instytucje	Liczba wskazań
Urzędy gminy i miasta	23
Szkoły, przedszkola i żłobki	19
Jednostki organizacyjne pomocy społecznej	13
Zakłady gospodarki komunalnej	10
Ośrodki kultury i biblioteki	6
Organizacje pożytku publicznego, w tym stowarzyszenia i fundacje	5
Inne podmioty*	5

* W tym parafia, szpital miejski, świetlica socjoterapeutyczna, ochotnicza straż pożarna, przedsiębiorstwo transportowe.

Liczba OPS, które udzieliły odpowiedzi: 30. Liczba odpowiedzi: 81.

Pytanie miało charakter otwarty, można było udzielić więcej niż jedną odpowiedź. Dane zostały zakodowane w kategorie.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

5.4. Czas trwania programów PSU

Ustawodawca nie wyznaczył ścisłych ram czasu trwania prac społecznie użytecznych. W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy znalazł się jedynie zapis o limicie 10 godzin tygodniowo na realizację tych prac. W związku z tym zarówno faktyczny czas trwania programu dla poszczególnych jego uczestników, jak i rozkład godzinowy ich realizacji wynikają z wielkości budżetów przeznaczonych na prace społecznie użyteczne i potrzeb instytucji zgłaszających zainteresowanie programem.

*Sześć miesięcy(...). [Jest to] uzależnione od potrzeb samorządów i MOPS-ów, bo one wskazują takie potrzeby, by w okresie takim, gdzie można wykonywać te prace porządkowe, to jest zazwyczaj **okres wiosenno-letnio-jesienny**. (PUP_3)*

Ponadto sam tryb organizacji prac nakłada dodatkowe ramy czasowe na wykorzystanie tego instrumentu. Konieczność zgłoszenia zapotrzebowania na organizację prac do 31 stycznia oraz rozliczenia środków do końca roku powoduje, że prace rozpoczynają się przeważnie w miesiącach wiosennych i kończą jesienią.

*Są (...) różne **organizacyjne ograniczenia**, zanim zostanie podpisane to porozumienie, zanim ono zostanie ze strony tutaj marszałka i prezydenta w jakiś sposób ugodzone i dojdzie się do tego porozumienia, to trwa. Potem ta weryfikacja tych klientów, ustalenie tych list, rozliczenie, ponieważ rok rozliczeniowy budżetowy kończy się w grudniu, a są zapisane różnego rodzaju terminy, między innymi termin refundacji tych środków przez urząd pracy, to nie może trwać do ostatniego dnia roku. Muszą być wcześniej te sprawy finansowe zakończone. Także to nie może być długi [termin], ten termin jest kilkumiesięczny, indywidualnie, bo ci ludzie odchodzą, przychodzą. (OPS_1)*

Z uwagi na sezonowość części prac taki harmonogram ich realizacji nie stanowi przeważnie problemu dla instytucji, w których się one odbywają. W niektórych z nich zapotrzebowanie dotyczy tylko okresu wakacyjnego; dotyczy to na przykład remontów w szkołach, przedszkolach i innych placówkach oświatowych (m.in. domach kultury). Kwestię tę, widzianą z perspektywy pracowników OPS, PUP i organizatorów, prezentują kolejne cytaty:

*Jak my zawieramy porozumienie, staramy się rozdzielić te pieniądze na cały rok. Czyli one, powiedzmy, zaczynają się od **lutego i trwają do grudnia**. Tylko że w ciągu tego roku są osoby kierowane: w jednym miesiącu pięć osób, w następnym – kolejne pięć, bądź cały czas te same osoby są kierowane. (PUP_2)*

*W ciągu roku, więc tak, tu u nas to tak **od marca i do grudnia**. Natomiast jeśli chodzi o Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej, no to tam zazwyczaj od kwietnia, jak cieplej jest i można wypuścić ludzi w teren. I one się kończą zazwyczaj tam (...) we wrześniu, październiku. To też w zależności ile ja mam tych pieniędzy, czy jeszcze mogę przedłużyć, czy nie. Na ten moment do września. (OPS_2)*

*W większości ja zatrudniałam te osoby na **do dwóch miesięcy**, bo to były w **okresie letnim, czyli lipiec, sierpień**. I jedni panowie pracowali miesiąc, drudzy dłużej. (ORG_2)*

Rozkład tygodniowy prac również bywa różny. Część instytucji preferuje system, w którym praca jest świadczona we wszystkie dni robocze po dwie godziny dziennie, w ten sposób wypracowując limit 10 godzin. Inne jednostki ustalają grafiki na dwa 5-godzinne dni pracy. W niektórych instytucjach grafik jest bardziej elastyczny, dostosowany do bieżących potrzeb zarówno instytucji, jak i pracownika.

To jest w sumie dwie godziny dziennie. I nawet taka kobieta od tych dzieci się tam odrywa i idzie między ludzi. I nawet może z kimś zostawić to dziecko czy coś. Ona może dwie godziny, albo na przykład pracować dziesięć godzin, to może pracować jednego dnia osiem godzin, drugiego tylko przychodzi na dwie godziny. I w sumie to jest takie oderwanie od codziennego życia. (ORG_3)

Rozmowy prowadzone z uczestnikami prac społecznie użytecznych wskazują, że grafik jest przeważnie ustalany w drodze porozumienia pracodawcy (organizatora) z uczestnikami. Choć zdarzają się sytuacje konfliktowe na tym tle, trudno mówić o skali tego zjawiska.

Podstawowe problemy związane z organizacją PSU w czasie, formułowane zarówno przez organizatorów, jak i uczestników, związane są ze zbyt małą liczbą godzin przeznaczonych na wykonywanie tych prac. Zarówno instytucje zlecające prace, jak i osoby je wykonujące chcieliby zwiększenia liczby godzin w tygodniu pracy. Osoby świadczące prace mogłyby dzięki temu więcej zarobić, organizatorom zaś zwiększenie zakresu godzinowego w tygodniu pomogłoby lepiej zorganizować pracę. Zmiana ograniczenia liczby

godzin w tygodniu (10 godzin) na rzecz limitów miesięcznych (na przykład 40–45 godzin) ułatwiłaby organizację pracy stosownie do potrzeb instytucji i ograniczyłaby niepotrzebną biurokrację związaną z przeliczaniem godzin za każdy tydzień pracy.

Powiem, że jedna trzecia [czasu] pracy przy konstruowaniu wynagrodzenia i sprawdzaniu tych dokumentów skupia się na tym, żeby sprawdzić dokładnie godziny w tygodniu. Jest to dla mnie zupełnie niezrozumiałe w tym wszystkim, przyznam.
(OPS_1)

5.5. Wielokrotne realizowanie prac społecznie użytecznych przez te same osoby – analiza zjawiska

Jak pokazują wyniki badania, główną strategią ośrodków pomocy społecznej przy kierowaniu do prac społecznie użytecznych jest wskazywanie w kolejnych latach różnych osób. Z uwagi na fakt, że chętnych do prac w powiatach najczęściej je realizujących (na przykład w Łomży, Białymstoku, Kolnie) jest więcej niż miejsc, do prac kieruje się inne osoby w każdym roku.

Staramy się dawać każdemu szansę. Nie ma tak, że jedna osoba jest co roku zgłaszana. Czegoś takiego nie praktykujemy.
(OPS_1)

Od tej reguły są jednak wyjątki. Choć trudno określić skalę tego zjawiska, instytucje przyjmujące do siebie na prace społecznie użyteczne nieraz zgłaszają się do OPS, by skierowały do nich konkretną osobę, wskazaną z imienia i nazwiska. Przeważnie jest to osoba, która już takie prace świadczyła, ale bywa, że jest związana z instytucją w inny sposób. Taki zabieg stosują na przykład organizacje pozarządowe, które szukają sposobu wypłaty wynagrodzenia wolontariuszom będącym jednocześnie pod opieką instytucji pomocy społecznej.

To jest pracownik już znany, także wiem, że jest to pracownik (...) taki sumienny, pracowity, że ona po prostu to, co jej powiem, to ona wykona. Bo nową osobę zatrudnić to (...) czy sprawdzi

się, czy będzie też chciała pracować, bo może zrezygnować po miesiącu. No a to jest taki pracownik już sprawdzony po prostu. (ORG_2B)

Kierowanie tych samych osób do realizacji prac społecznie użytecznych, choć może się wydawać korzystne z punktu widzenia instytucji (uzyskuje sprawdzonego, darmowego pracownika) i samych zainteresowanych (może podwyższyć kwotę świadczeń o około 300 zł miesięcznie), może także wywoływać efekty negatywne, w tym prowadzić do uzależnienia od prac społecznie użytecznych. Osoby takie mogą nie chcieć podejmować innej pracy na otwartym rynku, czekając tylko na prace ze skierowania z PUP. Pośrednim potwierdzeniem możliwości występowania takiego zjawiska jest niska efektywność zatrudnieniowa uczestników PSU.

5.6. Sumienność uczestników programu

Ogólna opinia o postawach uczestników prac jest pozytywna. Organizatorzy chwalą sobie pracowników skierowanych w ramach prac społecznie użytecznych jako sumiennych. Przeważa opinia, że o ile ktoś regularnie przychodzi do pracy, to nie stwarza problemów, a wykonywane przez niego zadania są pomocne.

Niektórzy organizatorzy mają mniej pochlebną opinię o uczestnikach prac społecznie użytecznych. Zdarzało się, że uczestnik nie przychodził do pracy lub był pod wpływem alkoholu. W takich przypadkach kończono z nim współpracę. Czasami na miejsce takiej osoby kierowano kolejną. Jeden z rozmówców zaznaczył, że zdawał sobie sprawę, że są to trudni pracownicy, ale ich praca jest przydatna i nic nie kosztuje pracodawcę, a więc mimo ryzyka skierowania niesolidnego pracownika organizatorom taki układ odpowiada i jest dla nich opłacalny.

*No właśnie te **postawy były różne**. Byli tacy, którzy **byli porządni**, byli tacy, którzy **przychodzili pod wpływem alkoholu**. Byli tacy, którzy przerwy sobie robili trzydniowe. (...) A byli tacy, którzy, jak zapili, to już do końca się nie pokazywali. (ORG_2).*

Badani nie wskazywali, aby uczestnicy zmieniali swoje postawy w trakcie świadczenia pracy. Takie opinie dotyczyły raczej ich stosunku do siebie samych (na przykład kobiety były bardziej zadbane) lub chęci do podjęcia pracy (z początku niektórzy nie chcieli uczestniczyć w programie). Natomiast z perspektywy organizatorów nie było widać istotnych zmian postaw uczestników.

6. Organizacja prac społecznie użytecznych

Proces organizacji prac społecznie użytecznych jest ściśle podporządkowany uregulowaniom ustawowym i rozporządzeniu w sprawie trybu organizowania tych prac³⁰.

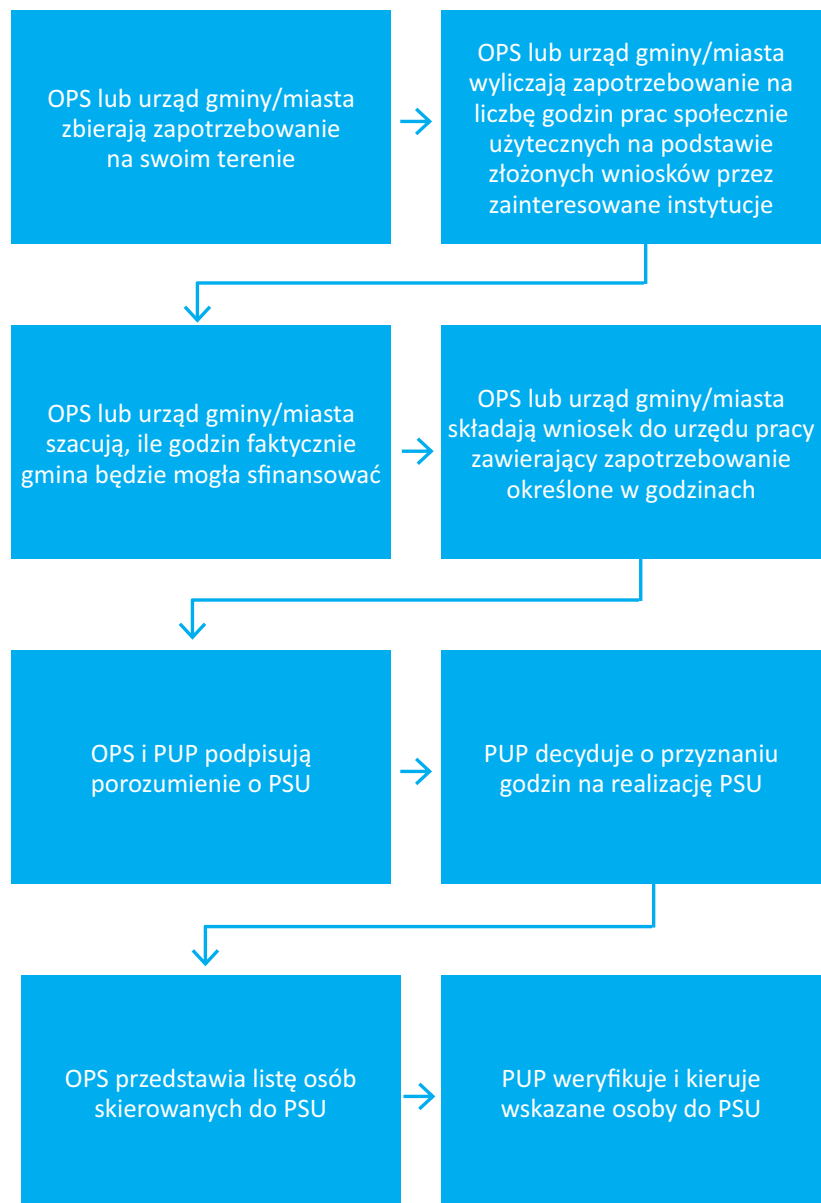
Organizacja prac odbywa się dwutorowo. Badane jest zainteresowanie PSU w instytucjach z terenu gminy, a jednocześnie trwają prace nad określeniem możliwości finansowania tych prac przez gminy i powiaty. Instytucje, które regularnie organizują PSU, wypracowały sobie model działania w celu rozpoznania potrzeb wykonania tych prac (por. rozdział 6.1).

Plany nam ośrodki pomocy społecznej przysyłają. Mają obowiązek do końca stycznia co roku złożyć plan na dany rok. Jeżeli taki plan nie wpłynie, to znaczy, że nie są zainteresowani.
(PUP_3)

Za organizację odpowiadają albo ośrodki pomocy społecznej, albo urzędy gmin lub miast, zależnie od tego, jak rozdzielone są zadania w tym zakresie przez wójtów i burmistrzów. Ścieżkę organizacji z perspektywy zainteresowanych instytucji przedstawia schemat 2.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie trybu organizowania prac społecznie użytecznych (Dz.U. Nr 155, poz. 921).

Schemat 2. Ścieżka organizacji PSU



Źródło: rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych (Dz.U. Nr 155, poz. 921) oraz wywiady IDI.

Z perspektywy urzędu pracy proces wygląda tak, jak opisał go jeden z respondentów:

*Jak **przychodzi plan**, wtedy **zawieramy porozumienia** z poszczególnymi urzędami. Potem oni robią nam **listy osób**, które korzystają z tej pomocy społecznej, i na tej podstawie (...) kierujemy ileś osób do prac społecznie użytecznych. Potem,*

jak te osoby są już skierowane – bo one nadal pozostają u nas w ewidencji – opieka składa do nas wnioski o refundację po przepracowaniu miesiąca, łącznie z załącznikami dokumentującymi to, że ci bezrobotni tę pracę wykonywali. My chyba 70% dopłacamy³¹ i oni we wniosku wyliczają, uzupełniają, składają do nas razem z załącznikami i my dokonujemy refundacji. Na tym polega ta praca. I przy każdym trzeba jeszcze sprawdzać, czy dana osoba jest jeszcze nasza w ewidencji, by zrewidować... Bo one dalej pozostawały jako osoby bezrobotne w urzędzie. (...) Tutaj sprawdzamy, czy osoba jest jeszcze w ewidencji i dokonujemy refundacji dla ośrodka. (PUP_3)

Pierwsze etapy organizacji związane z realizowaniem programu z perspektywy ośrodków pomocy społecznej przedstawił respondent reprezentujący OPS:

Ja wyliczam, składam wniosek do urzędu pracy i wyliczam godziny. Ile osób i ile godzin. Nas interesują godziny, bo za każde godziny jest płacone (...). Dyrektor podpisuje z upoważnienia prezydenta i kieruje to do dyrektora powiatowego urzędu pracy, a tam chyba jest komisja i też rozliczają. Wtedy mogą w całości, czyli 100% mojego zapotrzebowania bądź ten procent zmniejszyć. (...) Wnioskowałam o 8000 godzin, dostałam 4000. W ubiegłym roku też tak było, że dostałam mniej, ale później napisałam pismo, uzasadniłam i coś tam jeszcze dorzucili. (OPS_2)

Dość długa ścieżka organizacji sprawia, że instytucje upraszczają sobie tryb formalny. Na przykład bezpośrednio PUP, który ostatecznie kieruje do realizacji prac społecznie użytecznych, kontaktuje się z pracodawcami, choć mogłoby to leżeć w gestii OPS.

Myśmy tak ustalili, bo sam wniosek – to MOPS składa. I właściwie zgodnie – ta ścieżka może jest trochę inna w [naszym mieście] niż powinna być – my powinniśmy kierować

³¹ Faktycznie dopłata z Funduszu Pracy wynosi do 60%.

do miejskiego ośrodka pomocy rodzinie. Natomiast tak już się utarło i my od razu kierujemy do instytucji, gdzie są wykonywane te prace. Im łatwiej, a my bezpośrednio porozumiewamy się z szefami, osobami, które odpowiadają za to wykonanie w tych instytucjach. (PUP_1)

Organizacja PSU jest także obciążająca podczas trwania tych prac – zarówno dla PUP, jak i OPS. Instytucje te muszą wymieniać informacje o frekwencji, aktualnym statusie osób biorących udział w pracach i rozliczać liczbę godzin w każdym kolejnym tygodniu na podstawie list obecności. Zdaniem jednego z rozmówców narzucony sposób rozliczania godzin uczestnictwa w PSU generuje niepotrzebną pracę dla jednostek pomocy społecznej.

*Zresztą ten brak elastyczności bardzo również jest **kłopotliwy, jeśli chodzi o rozliczanie**. Ten warunek, że może być tylko 10 godzin w tygodniu, w momencie, kiedy się rozlicza pracę na przełomie miesięcy i tygodni, jest po prostu ogromnym technicznym utrudnieniem. (...) Wystarczyłoby 40 godzin w miesiącu (...). Jedna trzecia pracy przy konstruowaniu wynagrodzenia i sprawdzaniu tych dokumentów skupia się na tym, żeby sprawdzić dokładnie godziny w tygodniu. Jest to dla mnie zupełnie niezrozumiałe w tym wszystkim, przyznam. (OPS_1)*

6.1. Sposoby rozpoznania potrzeb dotyczących wykonywania prac społecznie użytecznych w województwie podlaskim

Rozpoznanie potrzeb dotyczących wykonywania PSU przeważnie ogranicza się do zebrania pism zawierających informację o liczbie osób potrzebnych do pracy, a także o stanowiskach, rodzaju pracy, wymaganych umiejętnościach oraz czasie, na jaki mają zostać skierowane osoby. O zapotrzebowaniu zainteresowane jednostki informują urząd gminy lub ośrodek pomocy społecznej. Na tej podstawie tworzona jest lista stanowiąca bilans potrzeb w zakresie organizacji prac społecznie użytecznych na terenie gminy. W niektórych przypadkach OPS wysyłają pisma do jednostek,

które mogą być zainteresowane PSU, informując o takiej możliwości oraz sposobie zgłaszania zapotrzebowania i obowiązujących terminach. Inne gminy kontaktują się telefonicznie z potencjalnymi zainteresowanymi. W większych gminach zebranie informacji o zapotrzebowaniu jest zajęciem czasochłonnym zobowiązane do 31 stycznia zgłosić informację o zapotrzebowaniu do PUP; zatem już pod koniec roku muszą rozpocząć tę procedurę.

To [przygotowanie zapotrzebowania] trwało dokładnie 3 miesiące w tym roku, więc myślę, że biorąc pod uwagę, że rok ma 12 miesięcy, 1/4 to jest zdecydowanie za dużo na przygotowanie tego. (OPS_1)

Do wszystkich jednostek, które wcześniej uczestniczyły w tym programie, [wysyłamy informację], jak również do nowych. Tak, mamy rozeznanie. Na przykład w tym roku dołączyły do tego szkoły niepubliczne. (OPS_1)

To było dzwonione po wszystkich zakładach (...) wcześniej. (OPS_3)

Raczej staramy się zaspokoić potrzeby tych mniejszych instytucji, a jeśli są osoby, to dostaje [duża instytucja] w następnej kolejności. (OPS_1)

Bilans potrzeb jest tworzony przeważnie w ośrodkach pomocy społecznej. Zainteresowane urzędy gmin także weryfikują zapotrzebowanie na swoich terenach. Podobnie postępują inne zainteresowane podmioty. Nie ma jednego sformalizowanego sposobu przygotowania bilansu. Ułatwienia organizacyjne zostały wprowadzone w niektórych gminach, trudno jednak stwierdzić, jak często takie rozwiązania są wykorzystywane.

Trudno to nazwać analizą zapotrzebowania. Ale nadchodzi kwiecień, to siadamy z wójtem i patrzymy, gdzie, co i jak, ile osób będzie potrzeba i takie wnioski składamy. (ORG_3)

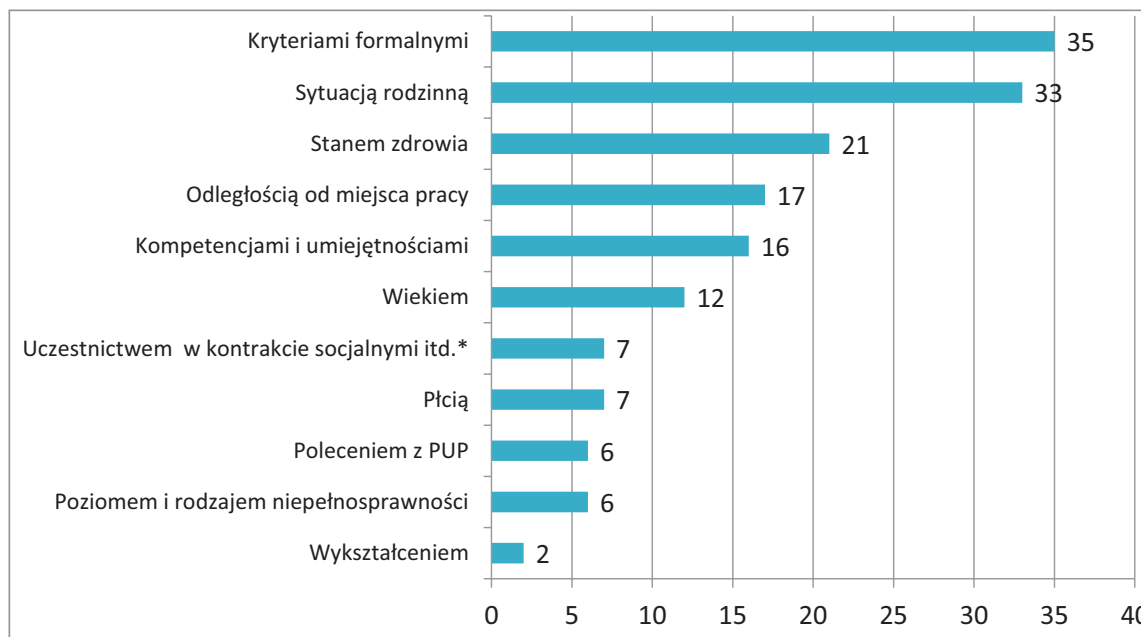
*To znaczy, jeśli ja składałam wniosek do MOPS, to wypisywałam w tym wniosku, (...) **jakie umiejętności** ten człowiek powinien posiadać. (ORG_2)*

6.2. Kryteria kierowania osób do wykonywania prac społecznie użytecznych w województwie podlaskim

Rozporządzenie w sprawie organizowania PSU reguluje kwestię kryteriów kierowania klientów do prac. Przy przydziale prac społecznie użytecznych uwzględnia się wiek osoby uprawnionej, jej zdolność do wykonywania tych prac oraz, w miarę możliwości, posiadane kwalifikacje. Jednak decyzja o tym, kto faktycznie zostanie skierowany do wykonywania prac społecznie użytecznych, zależy w głównej mierze od tego, jakie zostanie zgłoszone zapotrzebowanie ze strony instytucji, dla których te prace mają być świadczone, a także od tego, jakie preferencje mają pracownicy socjalni, którzy wybierają kandydatów wśród swoich klientów.

Jak pokazały wyniki badania ankietowego, dla przedstawicieli ośrodków pomocy społecznej najczęstszą podstawą do kierowania osób do prac społecznie użytecznych są kryteria formalne, a także sytuacja rodzinna danej osoby. Kolejnym ważnym uwarunkowaniem jest stan zdrowia potencjalnego uczestnika, odległość miejsca zamieszkania od instytucji, na rzecz której prace będą wykonywane, oraz kompetencje i umiejętności osoby bezrobotnej. Najrzadziej wymienianym czynnikiem jest wykształcenie, niepełnosprawność oraz polecenie osoby z powiatowego urzędu pracy. Zgodnie z deklaracjami badanych płeć nie jest kluczowym czynnikiem przy kierowaniu do prac, co stoi w sprzeczności z wynikami badania jakościowego. Wśród dodatkowych odpowiedzi jako powód pojawiło się również pobieranie świadczeń socjalnych oraz posiadanie długu alimentacyjnego.

Wykres 8. Kryteria, którymi kierują się pracownicy OPS, wybierając osoby do PSU (N = 49)



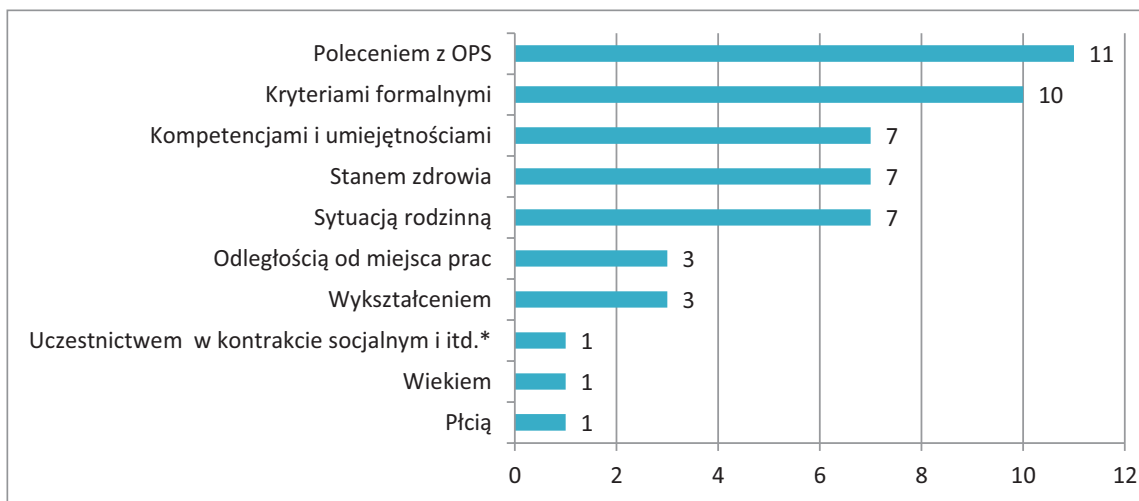
* Pełna odpowiedź: uczestnictwem w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielniania, lokalnym programie pomocy społecznej lub indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego.

Możliwość wielokrotnego wyboru odpowiedzi.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

W przypadku przedstawicieli powiatowych urzędów pracy najczęstszym kryterium jest polecenie osoby przez pracownika ośrodka pomocy społecznej (deklarowane przez 78,5% PUP) oraz kryteria formalne (71,4%). Najrzadziej natomiast jest to kryterium płci i wieku (po 7%). Urzędy pracy mają niewielki wpływ na to, jakie osoby są kierowane do PSU – mogą bazować jedynie na listach beneficjentów przekazanych przez instytucje pomocy społecznej oraz weryfikować posiadanie statusu bezrobotnego przez tych klientów. Jednak, jak wskazano wcześniej, przedstawiciele OPS kierują się rekomendacjami z PUP przy tworzeniu listy. To wskazuje na prawdopodobną wymianę informacji o klientach także na etapie tworzenia listy w OPS.

Wykres 9. Kryteria, którymi kierują się pracownicy PUP, wybierając osoby do PSU (N = 14)



* Pełna odpowiedź: uczestnictwem w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielniania, lokalnym programie pomocy społecznej lub indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego.

Możliwość wielokrotnego wyboru odpowiedzi.

Źródło: badanie ankietowe PUP.

Zapotrzebowanie organizatorów jest wskazane formalnie i wpisane we wniosek kierowany do OPS. Mają oni jednak także nieformalne preferencje, które są weryfikowane na etapie kierowania osób do pracodawcy. Na podstawie wywiadów pogłębionych można stwierdzić, że w niektórych powiatach (na przykład w Białymstoku) wśród wymagań zawartych w dokumentach wymieniano płeć. Wskazane było także, jakie prace miałyby być wykonywane, co pozwoliło na weryfikację na etapie rekrutacji, czy kandydaci mogą podjąć pracę na danym stanowisku.

*Więc jest ten wymóg narzucany, nikt nie pisze „potrzebny człowiek do sprzątnia” tylko „potrzebny człowiek do sprzątnia, rubryka: M”. I już wiadomo, że ma to być pan.
(OPS_1)*

W niektórych powiatach gminy bezpośrednio we wnioskach (planach potrzeb) wskazywały, jakie kompetencje muszą posiadać kandydaci. Przeważnie nie musieli się legitymować ani wykształceniem, ani kwalifikacjami czy uprawnieniami do pracy. Zdarzało się jednak, że preferowane były osoby

z wykształceniem technicznym (na przykład do prac naprawczych) czy posiadające umiejętności stolarskie.

*Wskazania są takie, by ta osoba posiadała na przykład **wykształcenie mechaniczne**, jednocześnie umiała coś zamurować, coś naprawić, sprzątnąć – takie „**złote ręczki**” – które pracują na przykład: 10 godzin tygodniowo, ale w ramach danej instytucji już sprawy prowadzą i załatwiają...*
(PUP_1)

Formułowane wymagania dotyczyły raczej kompetencji definiowanych jako „podstawowe męskie umiejętności” lub „złote ręczki”. Niektóre instytucje nie określały konkretnych wymagań – wskazanie zakresu pracy było wystarczającą informacją.

*I z reguły to były takie **podstawowe, męskie umiejętności**, takie jak **malowanie**. (...) Miałam jednego pana, który mi nawet zaczął płytki układać, znaczy **był specjalistą**, ale później no niestety nie wyszła mu tak do końca ta praca, bo **przeszkodził alkohol**. (...) Ja lubię ryzykować, więc zaryzykowałam, ale później różne skutki to przynosi. Ale z reguły prosiłam o stolarza, czyli **umiejętności z drewnem**, bo potrzeba było mi półek. Ale jeszcze (...) robiłam zadaszenie nad piaskownicami z drewna. To tacy ludzie właśnie byli i przydali się. Oczywiście kierownik budowy był, a to byli pomocnicy. (ORG_2)*

Pracownicy OPS i sami organizatorzy określali zarówno kryteria formułowane na piśmie, jak i wymagania nieformalne. Strategia pracowników OPS, przynajmniej w niektórych powiatach, zmieniła się. Zdaniem organizatorów (odbiorców prac) i PUP w pierwszych latach działania programu **ośrodki kierowały do niego osoby określane mianem „trudnych klientów”**, aby przenieść odpowiedzialność za integrację i aktywizację tych osób na urzędy pracy i organizatorów PSU. Sytuacje takie miały miejsce na przykład w Łomży i w Białymstoku. Osoby takie często nadużywały alkoholu lub były chore psychicznie. Tacy klienci nie sprawdzali się w pracy i byli odsyłani przez organizatorów. Instytucje, na rzecz których wykonuje się prace społecznie

użyteczne, nie mogą sobie bowiem pozwolić na przebywanie takich osób na ich terenie (szczególnie dotyczy to jednostek oświatowych). Tak widzieli tę kwestię przedstawiciele pomocy społecznej i organizatorzy:

Nie dajemy osób, które mają problem alkoholowy, czy tam podejrzenie. (OPS_2)

*Bo kiedyś mi właśnie (...) pani z MOPS próbowała zaproponować osobę (...) na prace użyteczne społecznie, właśnie z tego **marginesu**, na pomoc nauczyciela. Ale ja nie wyraziłam zgody. Ponieważ ja już wiedziałam, jaka to jest grupa (...). W tych pracach użytecznych społecznych (...) taka osoba z dziećmi nie może pracować. (ORG_2)*

W ostatnim czasie udział takich osób zmniejszył się. Obecnie pracownicy socjalni częściej kierują do pracy **osoby o wysokiej motywacji**, uznane za **odpowiedzialne**. Skierowanie do PSU jest też formą **nagrody** dla tych osób. Uczestnicy badania mówili o tym w następujący sposób:

*Jest to pewnego **rodzaju nagroda i taki awans**. Ponieważ wiadomo, w takim miejscu jak [nasze miasto] bardzo trudno jest o pracę. I ci ludzie długotrwale bezrobotni czy niepełnosprawni, jest znaczna grupa ludzi, którzy chcą pracować. Na pewno by chętnie pracowali. Mówię, podkreślam to, gdyby tych godzin było więcej. Na pewno chętniej. (OPS_1)*

*Wiek, no muszą to być osoby w **wieku produkcyjnym**. Bierzemy, żeby ta osoba była w miarę **odpowiedzialna**. Jeśli osoba **uzależniona, to po jakimś leczeniu**, żeby nie było problemu po prostu. (OPS_2)*

Jak pokazują doświadczenia pracowników instytucji zaangażowanych w organizację prac społecznie użytecznych, kierowanie do PSU osób z problemami alkoholowymi nie sprawdziło się. Pojawiały się one w miejscach wykonywania prac w stanie nietrzeźwym. Narażało to instytucje, w których realizowano prace, na utratę zaufania. Osoby nietrzeźwe stanowiły zagrożenie nie tylko dla siebie, lecz także dla podopiecznych placówek, w których

pracowały; było to szczególnie istotne w szkołach i przedszkolach, w których często te prace się odbywały.

*Fakt, że ośrodki pomocy społecznej coraz **większą uwagę chyba zwracają na dobór osób do** tych prac społecznie użytecznych. Pierwsze lata to były takie, że bardzo dużo było osób nadużywających alkoholu. I był problem, że żadne z tych instytucji – szkoła, przedszkole – niekoniecznie chciały te osoby przyjąć. I tu, jakby pomyślał ktoś, jak zaktywizować – pomóc tym osobom nadużywającym alkohol... To też byłby następny produkt – można by się zastanawiać, co z nimi zrobić, ale to nie prace społecznie użyteczne. Pojedyncze osoby idą, ale to nie do pracy w przedszkolu, szkole – bo tam jest młodzież.*
(PUP_1)

Widać zatem, że osoby uczestniczące w organizacji PSU się uczą. Na podstawie własnych doświadczeń identyfikują zarówno czynniki zmniejszające, jak i zwiększające efektywność stosowanego instrumentu.

*Same początki, jak myśmy dopiero rozpoczynali współpracę z tymi jednostkami, to praktycznie to się opierało na tym, że oni **dawali dla nas listę osób, których chcieli się pozbyć**, a to były osoby, które dla nas nie chciały pracować. Tak to było. **Trudny klient**. I przerzucali ich... Natomiast teraz jest to tak dopracowane, że oni wiedzą, co te jednostki chcą, a my możemy te osoby wysłać – czyli jest realizowany cel taki, jaki powinien być.* (PUP_1)

*Niejednokrotnie to są osoby, które już wcześniej brały udział w projektach, niejednym. I też jako **forma nagrody** jest skierowanie do prac społecznie użytecznych. Naprawdę mamy tego o wiele, o wiele za mało, niż są potrzebne (...).* (OPS_1)

Dodatkowo do PSU rzadziej kieruje się osoby niepełnosprawne. Jest to ściśle związane z typem prac zleczanych w ramach programu, jak i z otrzymywaniem przez te osoby stałego zasiłku z tytułu niepełnosprawności.

*(...) to **przynajmniej zdrowe** te osoby muszą być. (ORG_3)*

*Osoby **niepełnosprawne**, takie stałe u nas to raczej **nie kierujemy** do prac społecznie użytecznych. One są z całkowitą niezdolnością do pracy i korzystają z takiej oddzielnej formy pomocy, zasiłku stałego. (OPS_1)*

7. Warunki współpracy instytucji zaangażowanych w organizację prac społecznie użytecznych

Powodzenie wspólnych przedsięwzięć, takich jak organizacja prac społecznie użytecznych, wymaga współpracy głównych instytucji zaangażowanych w ich realizację. Zakres faktycznej współpracy PUP z OPS i jej efektywność zależą zarówno od ścieżki formalnej, jak i od kontaktów nieformalnych między tymi instytucjami. Ważne są także codzienne kontakty związane z realizacją zadań innych niż organizacja PSU. Wszystkie te aspekty opisano w kolejnych podrozdziałach.

7.1. Formalne aspekty współpracy

Spośród 49 ośrodków pomocy społecznej, które uczestniczyły w badaniu, 32 sformalizowało swoją współpracę z powiatowymi urzędami pracy. Podpisane porozumienia dotyczą głównie realizacji programu prac społecznie użytecznych³².

Rozporządzenie Ministra Pracy reguluje warunki współpracy reprezentantów gminy i powiatu w zakresie realizacji prac społecznie użytecznych. Dokumentami określającymi zasady współpracy podczas organizacji i realizacji PSU są porozumienia podpisywane między reprezentantem gminy (wójtem lub burmistrzem) a reprezentantem starostwa. Zgodnie z deklaracjami reprezentantów instytucji objętych badaniem porozumienia te w większości przypadków dotyczyły formalnej organizacji prac. Określały m.in.: liczbę godzin do przepracowania przez osobę bezrobotną, rodzaj prac, podmioty, w których organizowane są prace, a także wysokość przysługującego świadczenia pieniężnego oraz wysokość refundacji z Funduszu Pracy w okresie objętym porozumieniem. Były to więc porozumienia zawarte zgodnie z wytycznymi rozporządzenia.

³² Tak wynikało z deklaracji przedstawicieli OPS w odpowiedzi na pytanie o porozumienie dotyczące współpracy z PUP. Z uwagi na temat badania porozumienia dotyczące PSU były częściej wymieniane niż pozostałe obszary kooperacji.

W przypadku Sejn (powiatu, który nie realizował PSU) zakres współpracy nie wychodził poza ustalenia zawarte w dokumentach formalnych i opierał się na wymianie pism między instytucjami. Potwierdzają to wypowiedzi badanych.

Jednak na co dzień instytucje pomocy społecznej współpracują z publicznymi służbami zatrudnienia także w innych obszarach. W ramach przedsięwzięć niezwiązanych z organizacją PSU w sposób sformalizowany współpracuje tylko połowa z przebadanych OPS. Instytucje te uregulowały zasady współpracy w zakresie rozwoju i upowszechniania form aktywnej integracji oraz wymiany informacji. Zaskakująco niewiele OPS zadeklarowało, że ma podpisane porozumienie dotyczące realizacji projektów z PO KL (5 instytucji) i kontraktów socjalnych (3 instytucje). Zakresy porozumień, wskazane w badaniu ankietowym przez OPS, wraz z ilościową charakterystyką prezentuje tabela 15.

Tabela 15. Zakres porozumień o współpracy podpisanych między OPS a PUP w woj. podlaskim (N = 32)

Przedmiot porozumienia	Liczba OPS
Porozumienie określa zasady i tryb organizacji prac społecznie użytecznych wykonywanych przez osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, w tym zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy	17
Współpraca na rzecz rozwoju i upowszechniania form aktywnej integracji oraz pracy socjalnej	9
Organizacja wymiany informacji pomiędzy instytucjami, w tym w sprawie wdrożenia i korzystania z Samorządowej Elektronicznej Platformy Informacyjnej	8
Realizacja projektu w ramach PO KL	5
Realizacja kontraktów socjalnych	3

Pytanie miało charakter otwarty, można było udzielić więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

Z perspektywy ośrodków pomocy społecznej codzienna współpraca z powiatowymi urzędami pracy dotyczy najczęściej wymiany informacji o klientach. Wskazały ją 43 spośród 49 ośrodków pomocy społecznej, które wzięły udział w badaniu. Drugą płaszczyzną współpracy jest dopełnianie formalności związanych z realizacją i finansowaniem prac społecznie użytecznych, co zostało uwzględnione powyżej. Zdecydowanie najrzadziej współpraca ta dotyczy zatrudnienia socjalnego oraz realizacji kontraktów socjalnych oraz wspólnej realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dodatkowo w kilku przypadkach wymieniono współpracę przy organizacji staży dofinansowanych przez urząd pracy. Przedstawiciele powiatowych urzędów pracy wymienili poza tym współpracę w zakresie tworzenia planu szkoleń oraz aktywizowania dłużników alimentacyjnych.

Współpraca w zakresie organizacji prac społecznie użytecznych ogranicza się do formalności i organizacji programu od strony administracyjnej. Niewiele podmiotów zadeklarowało współpracę w innych obszarach, wymagających nawiązania dialogu pomiędzy instytucjami, co zwiększa kompleksowość wsparcia.

Wykres 10. Zakres współpracy pracowników OPS z pracownikami PUP – deklaracje przedstawicieli OPS (N = 49)



Możliwość wielokrotnego wyboru odpowiedzi. Wykres prezentuje liczbę odpowiedzi.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

Istotnym aspektem regulującym zasady współpracy przy organizacji prac społecznie użytecznych jest decyzyjność. Podejmowanie decyzji o wielkości przeznaczenia środków z Funduszu Pracy, a więc faktycznie o zakresie realizacji PSU, należy do starosty. Decyzję w jego imieniu wydaje przeważnie dyrektor urzędu pracy. Natomiast o realizacji prac w gminie oraz o ich ewentualnym zakresie decydują przedstawiciele gminy. Decyzję podejmuje nierzadko wójt lub burmistrz; czasami zapada ona w jednostce podległej (OPS). Zdaniem respondenta reprezentującego instytucję z poziomu regionalnego to podejście wójta lub burmistrza do kwestii społecznych może decydować o tym, czy w gminie będą realizowane dodatkowe formy integracji, takie jak PSU. W gminach, w których władze są zainteresowane sprawami społecznymi, szanse na podjęcie takich działań są większe niż w tych nastawionych na rozwój infrastruktury komunalnej.

Wydaje mi się, że mogłoby zależeć miejskim ośrodkom pomocy społecznej na tym. Ale też nigdy nie było z ich strony żadnego zainteresowania – tym bardziej że u nas gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej czy miejski podlegają bardzo ściśle pod urząd miasta czy urzędy gmin. Często to jest tylko taka komórka organizacyjna (...) urzędu miasta czy urzędu gminy i, że tak powiem, nie są oni decyzyjni w tym, co robią. Także może nawet te informacje do nich bezpośrednio nie trafiają o pracach społecznych. (PUP_4)

*Ośrodki pomocy społecznej to jakby realizują; a samą **decyzję**, czy realizujemy i ile osób zawsze – wydaje mi się – **podejmuje burmistrz**, a oni muszą się do tego dostosować i wpasować, bo oni (...) nie są decyzyjni. Ich rola się sprowadza do tego, że kwestie formalne, do załatwiania, a porozumienie podpisuje burmistrz. (PUP_1)*

7.2. Nieformalne kontakty między interesariuszami

Poziom zaangażowania we wspólne działania i kontakty nieformalne³³ mają duże znaczenie przy realizacji inicjatyw wymagających współpracy różnych instytucji³⁴. Oba te aspekty zostały zbadane. Z deklaracji respondentów wynika, że zakres kontaktów nieformalnych między instytucjami jest zróżnicowany. Można podejrzewać, że w niektórych powiatach wymiana informacji odbywa się wyłącznie na piśmie, w zakresie przewidzianym ustawowo, co nie przeszkadza wysoko ją ocenić. Tak odbywa się na przykład w Sejnach, gdzie PUP współpracuje z OPS głównie na zasadzie wydawania zaświadczeń. Mimo to wzajemną współpracę instytucje z terenu powiatu oceniają pozytywnie (na 4 lub 5). W innych powiatach (na przykład w Białymstoku i w Łomży) pracownicy są w stałym kontakcie telefonicznym. Jeśli pracownicy ośrodków pomocy społecznej mają pytania, wątpliwości czy problemy, kontaktują się bezpośrednio z pracownikami PUP. W wywiadach zwracano uwagę, że są to kontakty koleżeńskie. Tak mówili o nich badani:

[Współpraca między OPS a PUP wygląda] bardzo dobrze. (...) mam osobę do kontaktu, ja się kontaktuję i nie ma problemu. Ja oceniam na 6, na 5. (OPS_2)

Szczerze mówiąc, nawet jak się pojawia, to nie zawsze ta współpraca jest [z OPS], bo w niektórych gminach wiem, że jest coś realizowane, ale nie mamy żadnego porozumienia podpisanego i dowiadujemy się na przykład od osób bezrobotnych, które przychodzą i mówią, że one pójdą tam na szkolenie. Na przykład teraz wiemy, że gmina X robi projekt systemowy, ale to wiemy właśnie bardziej od osób bezrobotnych. (PUP_4)

Znamy się, znamy [z PUP]. Często jest tak, że najpierw wykonamy telefon, porozmawiamy, a później no to ja jednak

³³ Jako współpraca nieformalna zostały uznane kontakty między pracownikami urzędów takie jak rozmowy telefoniczne i bezpośrednie, kierowanie zapytań i prośb o wyjaśnienia do konkretnej osoby lub reprezentanta wewnętrznej komórki drugiej instytucji, udzielanie informacji, pomocy i wyjaśnień bez trybu pisemnego.

³⁴ *Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku* (2009), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, s. 154.

napiszę to pisemko, może napiszecie. Pewnie, że [znajomość osobista poszczególnych osób] ułatwia (...). Właśnie chodzi o tę dobrą wolę i chęci. (OPS_2)

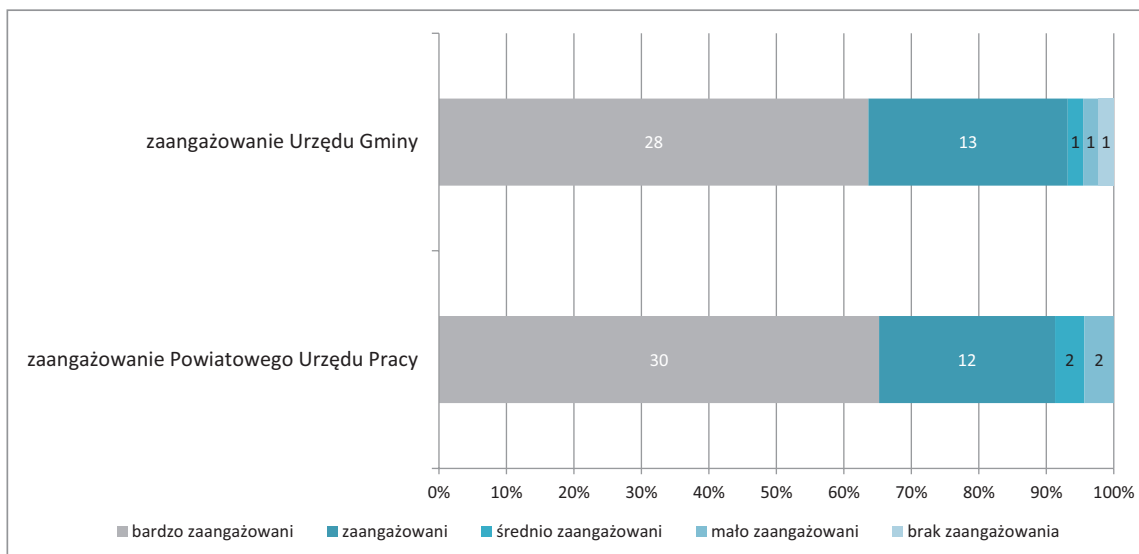
Kontakty tego typu są szczególnie cenne, kiedy potrzebna jest wymiana informacji dotyczących klientów skierowanych do prac społecznie użytecznych.

Nie, nie mamy problemu [jeśli chodzi o wymianę informacji z PUP]. Także tutaj wymiana informacji nie ma problemu. Jeżeli nam jest coś potrzeba, to oni nie robią problemu z tego. (OPS_4)

Współpraca jest bardzo dobra. Panie są bardzo dyspozycyjne, odpowiadają na każde nasze pytanie, każdą wątpliwość telefoniczną, mejlową, osobistą. Nie ma problemu. (OPS_1)

Przedstawiciele ośrodków pomocy społecznej współpracują z powiatowymi urzędami pracy oraz urzędami gminy również w realizacji działań innych niż prace społecznie użyteczne, a także nastawionych na integrację i aktywizację swoich klientów. W badaniu przedstawiciele OPS bardzo dobrze ocenili zaangażowanie PUP i urzędów gmin w działania aktywizacyjne – 28 ośrodków pomocy społecznej oceniło współpracę na 5 w 5-stopniowej skali (gdzie 5 oznacza bardzo wysoki poziom zaangażowania). Średnia ocena wyniosła blisko 4,5.

Wykres 11. Ocena zaangażowania podmiotów w działania aktywizujące osoby zagrożone wykluczeniem społecznym w opinii przedstawicieli OPS (N = 49)



Źródło: badanie ankietowe OPS.

Warto zauważyć, że ocena zaangażowania zależała od tego, czy w danej gminie były organizowane prace społecznie użyteczne. Przedstawiciele ośrodków pomocy społecznej, którzy organizowali prace w 2012 r., lepiej ocenili zaangażowanie innych podmiotów w działania aktywizujące niż przedstawiciele ośrodków, którzy takich prac nie organizowali.

Tabela 16. Średnia ocena zaangażowania podmiotów w działania aktywizujące osoby zagrożone wykluczeniem społecznym w opinii przedstawicieli OPS w woj. podlaskim (N = 49)

Podmiot	Wśród wszystkich OPS	Wśród OPS organizujących PSU w 2012 r.	Wśród OPS nieorganizujących PSU w 2012 r.
Powiatowy urząd pracy	4,48 (n = 46)	4,67 (n = 30)	4,13 (n = 16)
Urząd gminy	4,50 (n = 44)	4,76 (n = 29)	4,00 (n = 15)

Skala od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „brak zaangażowania”, a 5 „bardzo wysoki poziom zaangażowania”.

n – liczba podmiotów, które udzieliły odpowiedzi na pytanie.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

Dane te potwierdzają wnioski z wywiadów pogłębionych. W powiatach, które nie realizują prac społecznie użytecznych, zakres współpracy jest węższy, a wymiana informacji niewystarczająca. Współpraca instytucji jest jednym z kluczowych elementów skutecznej organizacji PSU.

Współpraca z ośrodkami pomocy społecznej została oceniona pozytywnie również przez przedstawicieli powiatowych urzędów pracy. Ich ocena jest jednak niższa niż ta wystawiona przez ośrodki pomocy społecznej, nie zależy też w istotnym stopniu od organizowania bądź nie w danym powiecie prac społecznie użytecznych.

Tabela 17. Średnia ocena zaangażowania OPS w działania aktywizujące przez przedstawicieli PUP w woj. podlaskim (N = 14)

Podmiot	Wśród wszystkich PUP	Wśród PUP organizujących PSU w 2012 r.	Wśród PUP nieorganizujących PSU w 2012 r.
Ośrodki pomocy społecznej	4,12 (n = 14)	4,16 (n = 11)	4,00 (n = 3)

Skala od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „brak zaangażowania”, a 5 „bardzo wysoki poziom zaangażowania”.

n – liczba podmiotów, które udzieliły odpowiedzi na pytanie.

Źródło: badanie ankietowe PUP.

Aby zweryfikować, czy poziom współpracy w powiecie koreluje z poziomem wykorzystania programu prac społecznie użytecznych, został obliczony wskaźnik współpracy. Miara ta bierze pod uwagę:

- oceny poziomu zaangażowania w działania aktywizujące wystawione przez OPS urzędowi pracy z terenu powiatu;
- oceny poziomu zaangażowania w działania aktywizujące wystawione przez OPS urzędowi gminy;
- oceny poziomu zaangażowania w działania aktywizujące wystawione przez OPS innym instytucjom, z którymi współpracują ośrodki;
- oceny poziomu zaangażowania w działania aktywizujące wystawione przez PUP ośrodkom pomocy społecznej z terenu powiatu;
- odsetek OPS z danego powiatu mających podpisane porozumienie o współpracy z PUP.

Wskaźnik ten porównano z odsetkiem osób bezrobotnych z powiatów skierowanych do PSU. Wyniki są zaskakujące. Najniższy wskaźnik współpracy

odnotowano w powiecie hajnowskim, w którym z programu korzysta najwięcej osób. Na drugim końcu skali znalazł się powiat zambrowski, w którym współpraca została oceniona bardzo wysoko, jednak wykorzystanie programu jest na niskim poziomie. Współczynnik korelacji Pearsona między wskaźnikiem współpracy a odsetkiem skierowanych do PSU, po wyeliminowaniu skrajnego przypadku powiatu hajnowskiego, wynosi 0,56 – widać więc związek pomiędzy tymi wskaźnikami. W powiecie hajnowskim skala wykorzystania programu jest prawdopodobnie uwarunkowana innymi czynnikami.

Tabela 18. Porównanie wartości wskaźnika współpracy i odsetka osób bezrobotnych skierowanych do PSU, wg powiatów (N = 14 PUP i N = 49 OPS)

Powiat	Wskaźnik współpracy	Udział bezrobotnych z powiatu skierowanych do PSU (%)
Hajnowski	1,3056	6,82
Wysokomazowiecki	1,6250	0,00
Kolneński	1,9881	0,00
Sejneński	2,1250	0,00
Siemiatycki	2,2500	1,85
Suwalski	2,2694	0,87
Białostocki	2,4204	1,20
Grajewski	2,8889	2,92
Augustowski	3,1481	0,92
Bielski	3,4688	1,88
Sokółski	3,4722	0,81
Łomżyński	4,6583	4,90
Zambrowski	4,7500	0,67
Moniecki	b.d.	0,50

Brak danych dla powiatu monieckiego, ponieważ żaden OPS z tego powiatu nie odesłał ankiety.

Źródło: badanie ankietowe PUP i OPS.

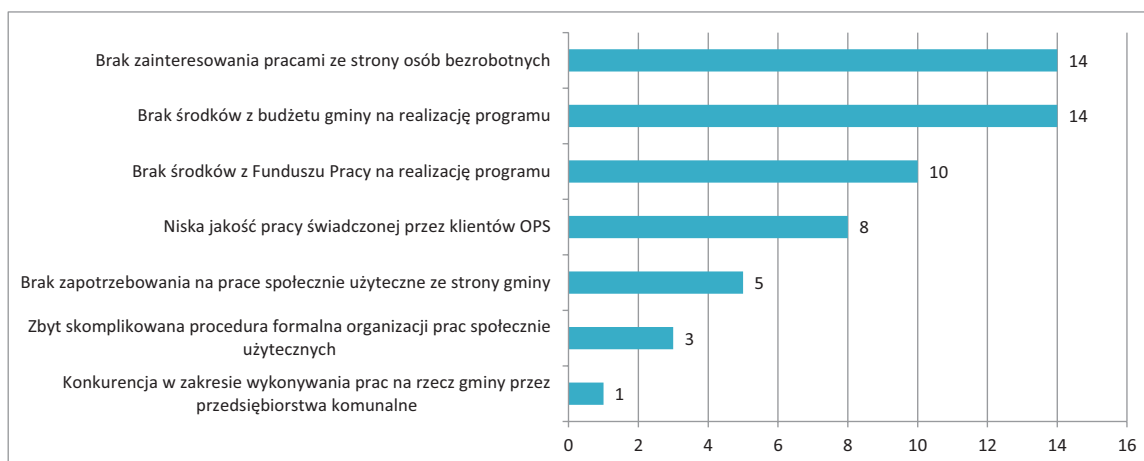
7.3. Trudności związane z realizacją prac społecznie użytecznych

Przy realizacji prac społecznie użytecznych pojawiają się pewne trudności. Deklaracje reprezentantów instytucji objętych badaniem ilościowym wskazują, że najważniejszą z nich jest brak zainteresowania programem ze strony potencjalnych uczestników, a więc samych osób bezrobotnych.

W przypadku ośrodków pomocy społecznej duży problem stanowił także brak środków z budżetu gminy oraz z Funduszu Pracy. Dla powiatowych urzędów pracy tymi trudnościami były także: brak zapotrzebowania na prace społecznie użyteczne ze strony gminy oraz jakość pracy świadczonej przez klientów OPS. W województwie podlaskim problemu nie stanowi za to konkurencja dla prac społecznie użytecznych ze strony przedsiębiorstw komunalnych oraz podmiotów ekonomii społecznej, które również wykonują prace na rzecz gminy.

Rozkłady odpowiedzi na pytanie o trudności w realizacji PSU w deklaracjach OPS i PUP prezentują wykresy 12 i 13.

Wykres 12. Trudności w realizacji PSU w opinii przedstawicieli OPS (N = 49)



Możliwość wielokrotnego wyboru odpowiedzi.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

Wykres 13. Trudności w realizacji PSU w opinii przedstawicieli PUP (N = 14)



Możliwość wielokrotnego wyboru odpowiedzi.

Źródło: badanie ankietowe PUP.

Różnice w rozkładach odpowiedzi pomiędzy trudnościami wskazanymi przez ośrodki pomocy społecznej i urzędy pracy dotyczą zapotrzebowania na realizację PSU ze strony gmin. W 6 powiatach (kolneńskim, monieckim, sejneńskim, sokólskim, wysokomazowieckim i zambrowskim) wydaje się to stanowić istotną trudność w realizacji programu, podczas gdy OPS problem ten wskazują stosunkowo rzadko. Tylko 5 gmin zwróciło uwagę na ten problem (GOPS Kulesze Kościelne, GOPS Białowieża, MOPS Łomża, GOPS Zambrów i GOPS Sejny). Może to świadczyć o słabym przepływie informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi na poziomie gminy i powiatu. Pracownicy ośrodków pomocy społecznej zdają sobie sprawę z zapotrzebowania na PSU, natomiast informacje te nie są przekazywane do PUP.

Pozornie dane te stoją w sprzeczności z wnioskami z wywiadów pogłębianych. W powiatach, w których realizowane są prace społecznie użyteczne, zainteresowanie nimi było na tyle duże, że skierowanie do nich klientów było formą nagrody. Faktycznie deklaracje te pochodziły z największych miast (Białegostoku i Łomży – choć tutaj w samym mieście realizowana jest tylko nieznaczna część tych prac, większość przypada na inne gminy powiatu), w których prac społecznie użytecznych organizuje się najwięcej. Wszystkie gminy podlegające PUP w Białymstoku i PUP w Łomży, które wzięły udział w badaniu, uczestniczyły w organizacji PSU w 2012 r.

Instrument ten w gminach wiejskich cieszył się mniejszym zainteresowaniem, co potwierdzają wyniki badania ankietowego. Choć w wielu z nich organizowano prace społecznie użyteczne w roku 2012 (61% gmin wiejskich w woj. podlaskim kierowało klientów OPS do PSU), to tylko dwie gminy miejskie (Suwałki i Bielsk Podlaski) biorące udział w badaniu nie uczestniczyły w organizacji programu.

Tabela 19. Typy gmin, które uczestniczyły i nie uczestniczyły w organizacji PSU w 2012 r. (N = 49)

Powiat	Typy gmin, które <u>nie uczestniczyły</u> w organizacji PSU	Typy gmin, które <u>uczestniczyły</u> w organizacji PSU
Augustowski	1 miejsko-wiejska	1 miejska i 1 wiejska
Białostocki i m. Białystok	–	4 miejskie i 2 wiejskie i 1 miejsko-wiejska
Bielski	1 miejska	3 wiejskie
Grajewski	1 wiejska	1 wiejska i 1 miejsko-wiejski
Hajnowski	1 wiejska	2 wiejskie
Kolneński	2 wiejskie i 1 miejsko-wiejska	1 wiejska
Łomżyński i m. Łomża	–	1 miejska i 1 miejsko-wiejska i 1 wiejska
Suwalski i m. Suwałki	2 wiejskie i 1 miejska	4 wiejskie
Moniecki	–	–
Sejneński	2 wiejskie	–
Siemiatycki	–	1 miejska i 1 wiejska
Sokółski	1 wiejska i 1 miejsko-wiejska	4 wiejskie
Wysokomazowiecki	2 wiejskie	–
Zambrowski	2 wiejskie	1 miejska
Razem	18 gmin	31 gmin

Brak danych dla powiatu monieckiego, ponieważ żaden ośrodek pomocy społecznej z tego powiatu nie odesłał ankiety.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

PSU zorganizowano w 80% gmin miejskich, połowie gmin miejsko-wiejskich i 61% gmin wiejskich.

Tabela 20. Podział typów gmin ze względu na organizację PSU w 2012 r. w woj. podlaskim (N = 49)

Typy gmin	<u>Nie uczestniczyły</u> w organizacji PSU (%)	<u>Uczestniczyły</u> w organizacji PSU (%)
Wiejskie	39	61
Miejsko-wiejskie	50	50
Miejskie	20	80

Rozkład warunkowy częstości. Sumowanie do 100% w wierszach.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

Wśród uczestniczących w PSU w 2012 r. odsetek gmin miejskich wynosi 25,8%, a wśród tych, które nie uczestniczyły – zaledwie 11,1%. Gminy wiejskie stanowiły 64,5% gmin uczestniczących w programie. Wśród jednostek samorządu terytorialnego, które nie uczestniczyły w organizacji PSU, ich odsetek wyniósł aż 72,2%. Strukturę typów gmin ze względu na organizację PSU w 2012 r. przedstawia tabela 21.

Tabela 21. Struktura typów gmin ze względu na organizację PSU w 2012 r. w woj. podlaskim (N = 49)

Typy gmin	<u>Nie uczestniczyły</u> w organizacji PSU (%)	<u>Uczestniczyły</u> w organizacji PSU (%)
Wiejskie	72,2	64,5
Miejsko-wiejskie	16,7	9,7
Wiejskie	11,1	25,8
Razem	100	100

Rozkład warunkowy częstości. Sumowanie do 100% w kolumnach.

Źródło: badanie ankietowe OPS.

Należy mieć jednak na uwadze, że liczba jednostek samorządu terytorialnego, które uczestniczyły w programie, nie mówi o faktycznej skali uczestnictwa osób z tych terenów. Jak pokazuje kolejna tabela, z gmin wiejskich skierowano średnio 7,6 osoby, a z gmin miejskich – 44,4.

Tabela 22. Średnia liczba osób skierowanych do PSU w woj. podlaskim w poszczególnych typach gmin w 2012 r. (N = 31)

Typy gmin	Średnia liczba osób
Wiejskie (n = 20)	7,6
Miejsko-wiejskie (n = 3)	18,0
Miejskie (n = 8)	44,4

Źródło: badanie ankietowe OPS.

To samo pytanie – dotyczące trudności w realizacji prac społecznie użytecznych – skierowano zarówno do ośrodków pomocy społecznej, jak i powiatowych urzędów pracy. Szczegółowe odpowiedzi przedstawiono na wykresach 12 i 13. Przeprowadzono również dodatkowe obliczenia statystyczne, analizując rozkład współczynnika korelacji rang rho-Spearmana. Wskaźnik ten pozwala zdiagnozować, czy zachodzi zbieżność pomiędzy odpowiedziami udzielonymi na to samo pytanie przez różne grupy respondentów. Wskaźnik rho-Spearmana maksymalnie osiąga wartość 1, przy czym im bliżej tej wartości, tym większa zbieżność rang, czyli większy poziom zgodności udzielonych odpowiedzi na to samo pytanie. W analizowanym przypadku okazało się, że zbieżność udzielonych odpowiedzi pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a powiatowymi urzędami pracy na pytanie o identyfikację trudności w realizacji prac społecznie użytecznych kształtuje się na poziomie 0,17. Oznacza to, że wskaźnik zbieżności identyfikacji trudności w zakresie realizacji PSU jest na niskim poziomie. Wprawdzie zarówno pracownicy OPS, jak i PUP jako zasadniczą trudność w organizacji prac społecznie użytecznych postrzegają brak zainteresowania osób bezrobotnych uczestnictwem w tego typu aktywizacji, jednak pozostałe trudności pracownicy tych instytucji postrzegają w różny sposób.

8. Efektywność i skuteczność programu prac społecznie użytecznych

8.1. Ocena efektywności prac społecznie użytecznych z punktu widzenia prowadzonych badań

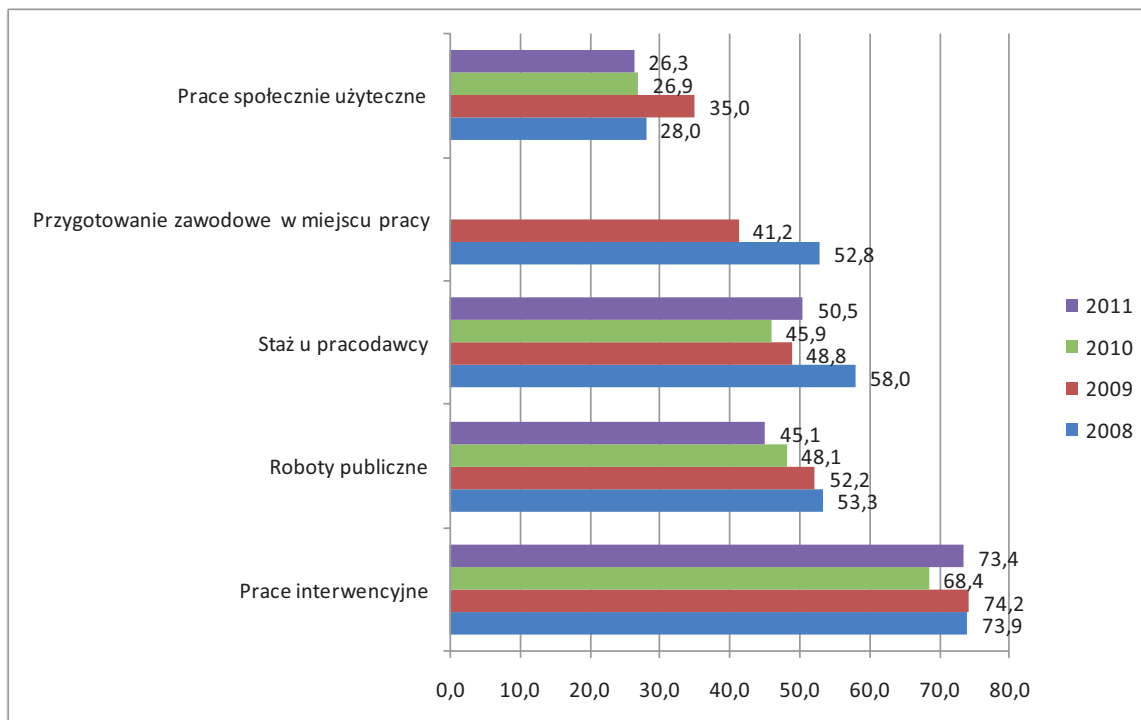
Punktem wyjścia do oceny efektywności prac społecznie użytecznych powinno być jasne i klarowne określenie oczekiwanych efektów stosowania tego instrumentu. Jak zaznaczono w rozdziale 4, PSU adresowane są zazwyczaj do osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, będących równocześnie klientami pomocy społecznej. Czy zatem efektywność tego instrumentu powinna być oceniana z punktu widzenia zatrudnienia, czy też integracji społecznej (co oznacza między innymi przygotowanie do aktywizacji zawodowej)? W literaturze można znaleźć opinie, że prace społecznie użyteczne nie są instrumentem służącym wyjściu z bezrobocia³⁵.

Dostępne wyniki badań pozwalają też ocenić efektywność zatrudnieniową prac społecznie użytecznych. Najprostszą metodę jej mierzenia stosują instytucje rynku pracy. Na podstawie danych pochodzących z rejestrów bezrobotnych oblicza się odsetek osób, które w ciągu 3 miesięcy od zakończenia udziału w programie zostały wyrejestrowane z rejestrów osób bezrobotnych i w okresie tym nie zarejestrowały się ponownie. Wartość tak obliczanej efektywności wybranych instrumentów rynku pracy przedstawiono na wykresie 14. Zgodnie z podanymi danymi efektywność zatrudnieniowa prac społecznie użytecznych wynosi ok. 30%.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że efektywność ta jest bardzo silnie zróżnicowana terytorialnie. Najniższa jest w powiecie sokólskim, a najwyższa (13 na 19 osób) w powiecie zambrowskim (por. tabela 23).

³⁵ Wiśniewski Z. et al. (2011), *Efektywność programów aktywnej polityki rynku pracy – wnioski z badań i rekomendacje*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 8.

Wykres 14. Efektywność zatrudnieniowa wybranych instrumentów rynku pracy w woj. podlaskim (%)



Źródło: opracowanie własne, na podstawie: *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku (2012)*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa; *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2010 roku. Analiza efektywności – załączniki (2011)*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa; *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2009 roku (2010)*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Tabela 23. Efektywność zatrudnieniowa uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego w 2011 r.

Powiat	Liczba osób, które zakończyły uczestnictwo w programie	Liczba osób, które uzyskały zatrudnienie*	Efektywność** (%)
Augustowski	136	45	33,1
Białostocki	229	28	12,2
Gielski	43	14	32,6
Grajewski	96	18	18,8
Hajnowski	125	13	10,4
Kolneński	–	–	–
Łomżyński	207	92	44,4
Moniecki	11	5	45,5
Sejneński	–	–	–
Siemiatycki	12	–	–
Sokółski	65	5	7,7
Suwalski	63	32	50,8
Wysokomazowiecki	–	–	–
Zambrowski	19	13	68,4
Województwo	1006	265	26,3

* Podczas uczestnictwa w programie lub w ciągu 3 miesięcy jego zakończenia.

** Udział uczestników podejmujących pracę wśród kończących uczestnictwo w programie.

Źródło: dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku na podstawie załącznika 6 *Aktywne programy rynku pracy* do sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy.

Efektywność zatrudnieniową prac społecznie użytecznych porównano względem wyżej niż poradnictwo zawodowe i zajęcia aktywizacyjne, lecz wypadają gorzej w porównaniu z takimi programami jak prace interwencyjne, roboty publiczne, szkolenia, staże oraz przygotowanie zawodowe dorosłych. Zgodnie z danymi WUP w Białymstoku za 2011 r. program PSU charakteryzował się umiarkowaną wysokością wskaźnika ponownego zatrudnienia (efektywność zatrudnieniowa wyniosła 26,3%, przy wskaźniku dla podstawowych programów ogółem 57,5%) oraz najniższymi kosztami uczestnictwa w programie jednej osoby (799 zł). Tym samym koszt

ponownego zatrudnienia do PSU wyniósł 2884 zł; jest to kwota znacznie mniejsza niż w przypadku pozostałych programów rynku pracy, których średni koszt przekroczył 7400 zł.

Tabela 24. Efektywności PSU oraz innych programów rynku pracy według wybranych kategorii bezrobotnych w woj. podlaskim w 2011 r. (%)

Kategoria osób bezrobotnych	Prace interwencyjne	Roboty publiczne	Szkolenia	Stáže	Przygotowanie zawodowe dorosłych	Prace społecznie użyteczne	Usługi poradnictwa zawodowego	Zajęcia aktywizacyjne
Kobiety	76,6	50,6	36,7	49,7	42,9	31,1	23,9	13,5
Długotrwale bezrobotni	63,3	36,5	34,7	50	50	24,1	16,9	11,7
Do 25. roku życia	85,5	55,6	51,9	50,5	33,3	37,5	30,5	18,6
Powyżej 50. roku życia	63,1	37,2	29,6	49,7	–	23,7	15,4	18,0
Bez kwalifikacji zawodowych	70,2	37,6	25,8	43,8	46,2	27,9	16,2	12,4
Bez doświadczenia zawodowego	83,8	52,8	37,2	47,4	28,6	26,6	25,2	14,6
Po odbyciu kary pozbawienia wolności	57,1	100,0	35,7	37,5	–	12,5	8,5	3,2
Niepełnosprawni	65,0	38,9	26,1	53,8	–	34,8	26,9	21,1
Zamieszkali na wsi	72,3	44,0	52,5	50,4	50,0	29,9	21,1	13,5
Cudzoziemcy	75,0	–	–	40,0	–	36,4	19,6	20,0
Bezrobotni ogółem	73,7	45,1	47,4	50,9	37,0	26,3	22,8	14,0

Źródło: dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku, na podstawie załącznika 6 *Aktywne programy rynku pracy* do sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy.

Informacje podawane przez WUP w Białymstoku należy jednak traktować ostrożnie. Brak ponownej rejestracji w urzędzie pracy **nie musi oznaczać faktu podjęcia pracy**. W praktyce wyrejestrowanie mogło nastąpić z wielu powodów, na przykład **ze względu na podjęcie nauki czy przejście**

na emeryturę. Jest to zatem wartość zawyżona. Poza tym podane wielkości dotyczą efektywności brutto – nie uwzględniają efektów dodatkowych. W tym przypadku możemy mówić o dwóch efektach:

- efekt jałowego biegu (*deadweight*) – wspieranie osób, które również bez interwencji publicznej znalazłyby pracę;
- efekt wyparcia – wypieranie przez osoby, których wynagrodzenie jest finansowane ze środków publicznych, zatrudnienia innych osób.

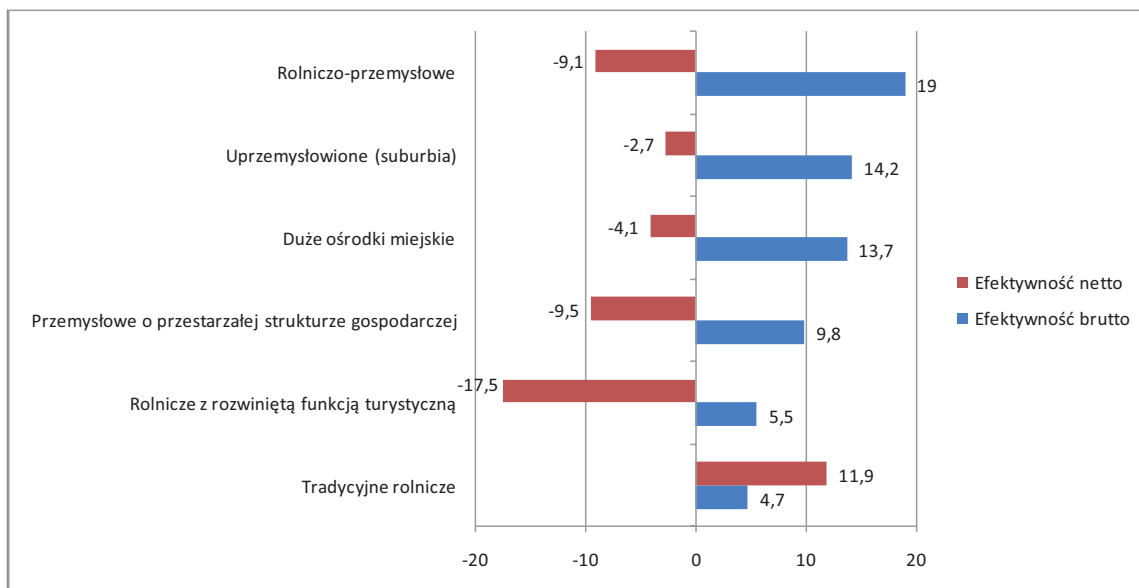
Oszacowanie skali tych dwóch efektów pozwala na wyliczenie efektywności netto, czyli odsetka osób, które bez wsparcia nie znalazłyby zatrudnienia.

Zespół pod kierunkiem prof. Wiśniewskiego na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich przeprowadził badanie dotyczące efektywności poszczególnych programów rynku pracy. Analizę tę prowadzono dwiema metodami: na podstawie danych pochodzących z systemu informatycznego Syriusz oraz badania sondażowego bezrobotnych, przeprowadzonego z wykorzystaniem metodologii PSM (*propensity score matching*). Wyniki analiz prowadzonych obydwoma metodami pokazują bardzo niską efektywność brutto prac społecznie użytecznych (11,2%) i negatywną efektywność netto – najniższą w powiatach rolniczych (-11,9%) i rolniczych z rozwiniętą turystyką (-17,5%)³⁶.

Szczegółowe zestawienie efektywności, w zależności od typu powiatu, prezentuje wykres 15.

³⁶ Wiśniewski, Z. et al. (2011), *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Toruń, s. 7.

Wykres 15. Efektywność zatrudnieniowa netto i brutto PSU w Polsce ze względu na typ powiatu w 2009 r. (%)



Źródło: Wiśniewski Z. et al. (2011), *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Toruń, s.7.

Oznacza to, że osoby, które uczestniczyły w pracach społecznie użytecznych, faktycznie obniżały swoje szanse na znalezienie i podjęcie pracy w porównaniu z osobami o podobnej charakterystyce, które w takim programie nie uczestniczyły. Może to wynikać z tzw. efektu zamknięcia – osoby uczestniczące w PSU w tym okresie nie szukały aktywnie pracy, co mogło zmniejszyć ich szanse na jej znalezienie. Innym wyjaśnieniem może być występowanie efektu stygmatyzacji. Zatrudnienie przy pracach społecznie użytecznych może się wiązać z przypisywaniem uczestnikowi cech takich jak brak zaradności, które są niekorzystnie oceniane przez potencjalnych pracodawców.

Należy również pamiętać, że prace społecznie użyteczne nie umożliwiają nawiązania trwałych relacji z potencjalnym pracodawcą. Odbiorcami tych prac są najczęściej instytucje publiczne. Ich kierownictwa zazwyczaj nie traktują osób wykonujące te prace jako potencjalnych pracowników, lecz jedynie jako dodatkowe wsparcie.

Pewnym punktem odniesienia dla powyższych wyliczeń mogą być oszacowania efektywności brutto i netto wsparcia oferowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W badaniu realizowanym na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oceniano efektywność wsparcia

w ramach poszczególnych priorytetów czy też poszczególnych kategorii beneficjentów. W badaniu tym nie oceniano natomiast efektywności poszczególnych instrumentów. Co istotne, w przypadku efektywności wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (Priorytet VII PO KL) efekty wsparcia są silnie odroczone. Z wypowiedzi respondentów wynika, że 7,9% uczestników projektu podjęło pracę pół roku po zakończeniu udziału w PO KL, 16,9% – półtora roku po zakończeniu udziału, 19,9% – dwa i pół roku po zakończeniu udziału. W większości przypadków efekt zatrudnieniowy nastąpił zatem później niż pół roku po zakończeniu uczestnictwa. Autorzy raportu tłumaczą to zjawisko silniejszymi barierami wejścia na rynek pracy, z którymi muszą się mierzyć osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. W związku z tym proces pokonywania tych barier i dochodzenia do etapu podjęcia zatrudnienia musi być dłuższy³⁷.

8.2. Efekty realizacji prac społecznie użytecznych dla ich uczestników i organizatorów

Analiza zebranych wyników badania pozwala na określenie kilku rodzajów korzyści uzyskiwanych przez uczestników prac społecznie użytecznych. Co istotne, w ocenie tych korzyści wydają się zgodni zarówno uczestnicy prac, jak i instytucje je organizujące oraz delegujące uczestników.

Przedstawiciele OPS i PUP zostali poproszeni w ankiecie o wskazanie korzyści płynących z prac społecznie użytecznych. Wymieniali oni najczęściej poprawę sytuacji materialnej (30,6% OPS i 42,9% PUP) oraz integrację społeczną (nawiązanie kontaktów z otoczeniem, poprawa odpowiedzialności i dyscypliny – cechy te wskazało 15 z 49 OPS biorących udział w badaniu i 5 z 14 PUP). Na dalszych miejscach wskazywane były m.in. poprawa samooceny i motywacji do poszukiwania pracy.

³⁷ *Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL (2012)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 32.

Tabela 25. Korzyści PSU w opinii instytucji (N = 14 PUP i N = 49 OPS)

Korzyści z PSU	Liczba wskazań OPS	Liczba wskazań PUP
Poprawienie sytuacji materialnej danej osoby oraz rodziny	15	6
Integracja społeczna, w tym: • nawiązywanie kontaktów społecznych • zwiększenie odpowiedzialności i zdyscyplinowania • wyjście z domu i wypełnienie wolnego czasu	15	5
Podniesie samooceny, dowartościowanie	8	3
Motywacja do działania i poszukiwania pracy	5	5
Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu	3	1
Ograniczenie świadczeń pomocy społecznej	1	–
Rozwój świadomości ekologicznej	1	–
Łagodzenie skutków lokalnego bezrobocia	1	–
Okresowa aktywizacja zawodowa	–	1
Weryfikacja umiejętności społeczno-zawodowych	–	1
Umożliwianie organizatorom wykonania prostych i pilnych prac bez konieczności zatrudniania pracowników	–	1
Integracja pracowników OPS z podopiecznymi dzięki planowaniu, organizacji i realizacji prac	–	1
Uniemożliwienie wykonywania nielegalnego zatrudnienia	–	1

Pytanie miało charakter otwarty, można było udzielić więcej niż jedną odpowiedź. Dane zostały zakodowane w kategorie. Liczba odpowiedzi: 71.

Źródło: badanie ankietowe PUP i OPS.

Zebrane opinie potwierdzają również wypowiedzi uczestników wywiadów jakościowych. Jak przedstawia to jeden z przedstawicieli OPS:

*Dochód osiągnięty z tych prac społecznie użytecznych nie wchodzi do dochodu wyliczanego do naszych świadczeń. Więc dla nich to jest **dodatkowy pieniądz na zapłacenie zaległości za czynsz**, czy no są kobiety, które realizują te programy oddłużeniowe i naprawdę liczą się z każdym groszem i ciągną to latami, więc nawet kilka miesięcy jakiegoś tam dodatkowego dochodu to dla nich jest duży zastrzyk. (OPS_1)*

W cytacie tym wskazuje się, jak ważne dla uczestników jest dodatkowe zasilenie domowego budżetu. Potwierdzają to również opinie samych uczestników:

*Fajnie, że takie prace w ogóle organizują, bo dla wielu ludzi to tak szczerze powiedziawszy to oprócz tego, że jest zasiłek to jest te **kilkaset złotych**. No to **dla domowego budżetu to dość dużo**. (Ucz_1_1)*

W cytacie tym respondent odnosi wartość zarobionych pieniędzy do wartości zasiłku z pomocy społecznej. Pokazuje to wyraźnie, że szczególnie dla osób, które znajdują się w trudnej sytuacji z powodu wystąpienia różnego rodzaju ryzyk społecznych, środki te są ważne. Zagadnienie to wymagałoby zapewne dalszych analiz, wydaje się jednak, że środki te przyczyniają się do ograniczania ubóstwa i skali nierówności społecznej poprzez stosowanie mechanizmu redystrybucji, jednak nie generują przy tym tak silnych negatywnych efektów ubocznych, jak na przykład wypłata zasiłków, demotygujących do podjęcia zatrudnienia. Tym bardziej że pieniądze te mają również istotny aspekt psychologiczny. Tak przedstawia tę sprawę uczestniczka wywiadu:

***Te pieniądze, które człowiek sam zarabia, traktuje się zupełnie inaczej. Inaczej je się wydaje, z inną przyjemnością i z taką, że to nikt mi nie dał, tylko ja sama na to zapracowałam. Przede wszystkim ta jest różnica, że ja nie muszę chodzić, nie muszę prosić, tylko ja na to potrafię zapracować. To jest bardzo dużo w myśleniu człowieka.** (Ucz_1)*

Rozmówczyni podkreśla zatem samodzielne zarobienie tych pieniędzy. Jej zdaniem zwiększa to ich wartość, a także buduje i wzmacnia poczucie własnej wartości. Dzięki temu ogranicza się uboczne, negatywne efekty pomocy społecznej, takie jak uzależnienie czy wyuczona bezradność. Podkreślają to także przedstawiciele OPS:

Oczywiście, wyróżniają się aktywnością, chcą uczestniczyć w tych pracach, więc mimo tego, że pieniądze z tego tytułu są bardzo szczupłe, ale to są zarobione przez nich pieniądze. Nie otrzymane, jako świadczenie pomocy społecznej, tylko zarobione, wypracowane, więc myślę, że ich to wyróżnia od większości klientów pomocy społecznej. (OPS_1)

W przytoczonym cytacie zwraca się uwagę, że osoby uczestniczące w pracach społecznie użytecznych wyróżniają się wśród innych bezrobotnych – są ambitne, zmotywowane i aktywne. W przypadku tych osób aspekt finansowy może więc faktycznie odgrywać rolę motywującą.

Zarówno uczestnicy prac społecznie użytecznych, jak i przedstawiciele instytucji bardzo mocno podkreślają korzyści płynące z PSU związane z integracją ze społecznością. Osoby uczestniczące w tego typu pracach nawiązują kontakty społeczne, dzięki czemu mogą liczyć na wsparcie społeczne; łatwiej sobie radzą z problemami, stają się bardziej otwarte i ufne. Tym samym osoby te budują swój kapitał społeczny. Wskazują na to wypowiedzi samych organizatorów, jak i uczestników tych prac, przytoczone poniżej:

Ktoś, kto jest wykluczony ze społeczeństwa, on w nich się odnajdywał. Naprawdę łąpał kontakt z ludźmi. I myślę, że może nikt tego do końca nie monitorował, ale miasto jest nie za duże, więc się znamy. Część z tych osób potem dostawała się na inne formy, poprzez prace publiczne. A bardzo możliwe, że ktoś się dostał do pracy. Także one miały swój cel. (ORG_3B)

Dużo dał [udział w programie], bo – może to nieładnie, ale pieniędzy więcej było, ale dzisiaj są czasy, że trzeba walczyć o pieniądze. Drugie, co daje, to spotkanie z ludźmi, poznanie

ludzi, że są różne charaktery, różni ludzie, i że się można czasami rozczarować. (Ucz_3_2)

(...) poznałam na przykład sporo ludzi poprzez uczestnictwo w tych pracach społecznie użytecznych. Dla mnie to też jest takie budujące, bo jednak mam dzisiaj sporo koleżanek, na przykład z którymi możemy porozmawiać, się spotkać po prostu. Pomagać sobie. (Ucz_1_4)

Jest to o tyle istotne, że zgodnie z wynikami badań (np. Diagnozy społecznej 2011³⁸) poziom kapitału społecznego jest ujemnie skorelowany z różnymi wymiarami wykluczenia społecznego. Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, co jest przyczyną, a co skutkiem, wydaje się jednak, że wzmacnianie kapitału społecznego może się przyczyniać przynajmniej do zwiększania szans na wyjście ze stanu wykluczenia społecznego.

Kolejnym aspektem korzyści indywidualnych związanych z pracami społecznie użytecznymi jest zmiana postaw i zachowań uczestników. W ten sposób przedstawia tę kwestię reprezentantka jednego z OPS:

Byłam w szoku normalnie, młoda ta (X) Ewa, czy jak ona się tam nazywa, która siedziała w domu, nie wychodziła. Pierwszy raz, jak ją poznałam, to stała, (...) ręce przy sobie. A teraz byłam w szoku, jak ją zobaczyłam. Zupełnie nie ta dziewczyna, zupełnie nie ta dziewczyna. A pani (Y), tylko krzyczała, że ten kraj jest taki, śmaki i owaki. A po pracach społecznie użytecznych uspokoiła się, wyciszyła (...). To jest inna sprawa, ale po prostu inny sposób myślenia. Pracuje, ma pracę. (OPS_2)

Zmianę postaw i zachowań zauważa również jedna z uczestniczek. Wydaje się, że w tym przypadku podjęcie prac społecznie użytecznych zredukowało jedno ze źródeł stresu badanej osoby, dzięki czemu poprawiło się jej ogólne funkcjonowanie.

³⁸ Czapiński J., Panek T. (2011), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, s. 351.

Już się zmieniło. Już jest lepiej. W ogóle ja tak powiem, ja też w domu mniej krzyczę. Bo się ogarnęłam, wyciszyłam. Już mniej wszystko przeszkadza, tak jak kiedyś byłam perfekcjonistką w domu, tak teraz potrafię już machnąć, że gdzieś jest brudno. No kiedyś dla mnie to było nie do przyjęcia, że na stole leżą okruchy, no jak tak można. (Ucz_1_1)

Gorzej wypadają oceny prac społecznie użytecznych jeśli chodzi o efektywność zatrudnieniową i socjalizację do pracy. Efektywność zatrudnieniowa została zdefiniowana jako podjęcie zatrudnienia po uczestnictwie w programie, a socjalizacja – jako poprawa organizacji życia i motywacji do pracy. Respondenci byli proszeni o ocenę tego instrumentu w dwóch wymiarach, w skali od 1 do 5.

W ogólnej opinii przedstawiciele ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych urzędów pracy efektywność prac społecznie użytecznych w obu przypadkach nie jest wysoka; ich oceny nie przekraczają wartości neutralnej 3 w przypadku efektywności zatrudnieniowej i są poniżej wartości 4 dla oceny efektywności socjalizacji do pracy. Przy czym oceny różnią się ze względu na typ instytucji oraz fakt organizowania lub nie prac społecznie użytecznych. Ośrodki pomocy społecznej, które organizują prace społecznie użyteczne, wyżej oceniają ich efektywność (2,82) i wpływ na socjalizację (3,77) niż te ośrodki, które takich prac nie organizują (odpowiednio: 1,71 i 2,57). Dotyczy to obu aspektów efektów prac społecznie użytecznych.

Poza tym powiatowe urzędy pracy przeciętnie oceniają prace społecznie użyteczne gorzej niż ośrodki pomocy społecznej. Dotyczy to szczególnie efektywności zatrudnieniowej (1,8); socjalizacja do pracy także uzyskała niższą średnią ocenę (3,4).

Generalnie efektywność zatrudnieniowa oceniana jest negatywnie. Najwyżej oceniana jest przez OPS organizujące prace społecznie użyteczne, lecz nadal jest to ocena poniżej 3 (poziomu neutralnego). Dużo surowiej oceniają tę efektywność urzędy pracy – na poziomie 1,8. Surowsza ocena PUP może wynikać z porównywania prac społecznie użytecznych do innych instrumentów, jak też nastawienia tych instytucji na „twarde” efekty zatrudnieniowe. Pracownicy ośrodków pomocy społecznej zwykle zwracają większą uwagę na aspekty „miękkie”, integracyjne.

Wyraźnie lepiej oceniane są efekty prac społecznie użytecznych pod kątem socjalizacji do pracy. Pozytywnie oceniają je zarówno OPS, jak i PUP wykorzystujące ten instrument.

Tabela 26. Średnia ocena efektywności PSU przez przedstawicieli instytucji z woj. podlaskiego (OPS N = 49 i PUP N = 14)

Element oceny	Średnia ocena wśród OPS organizujących PSU w 2012 r.	Średnia ocena wśród OPS nieorganizujących PSU w 2012 r.	Średnia ocena wśród PUP organizujących PSU w 2012 r.
Efektywność zatrudnieniowa	2,82 (n = 30)	1,71 (n = 7)	1,80 (n = 10)
Socjalizacja do pracy	3,77 (n = 31)	2,57 (n = 7)	3,40 (n = 10)

Skala od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „brak efektywności”, a 5 „bardzo wysoki poziom efektywności”

n – liczba podmiotów, które udzieliły odpowiedzi na pytanie. Część instytucji nie udzieliła odpowiedzi na to pytanie.

Źródło: badanie ankietowe OPS i PUP.

Powyższe wyniki znajdują potwierdzenie w wywiadach indywidualnych. Uczestnicy stają się bardziej aktywni w poszukiwaniu pracy, a także bardziej gotowi do podniesienia swoich kompetencji:

Poprzez to, że oni tutaj pracują, zaczynają chodzić, dopytywać się, pytać, składać CV ponownie jak są u nas w projekcie EFS, gdzie nauczani są pisania CV, pracy na komputerze. Może nie wszyscy, bo są ludzie, którzy mówią, że z komputerem nie chcą mieć nic do czynienia i się niczego nie nauczą, ale gros ludzi potrafi to robić i naprawdę starają się to robić. To, że oni coś z siebie chcą dać, to jest bardzo ważne. (OPS_1)

Na pewno [łatwiej jest po programie szukać pracy]. Bo ja na przykład mam prywatne też swoje środowisko³⁹. I myślę, że gdyby nie to, że jestem tu na pracach społecznie użytecznych, to bym nie trafiła tam. A jestem prywatnie.

³⁹ Chodzi o pomoc osobie niesamodzielnej w codziennych czynnościach.

Czyli przychodzę do pani (...). Czy jej córka mnie poprosiła o to. Więc jeżeli jest taka potrzeba, to jestem tam także prywatnie. No gdyby nie prace społecznie użyteczne, to na pewno bym tam nie była. Już jakaś korzyść jest. Też są dodatkowe pieniądze. (Ucz_2_3)

Natomiast efektywność zatrudnieniowa jest (w opiniach zarówno przedstawicieli badanych instytucji, jak i samych uczestników) stosunkowo niska – a w porównaniu z innymi instrumentami nieraz wskazywana jako najniższa. Rozmówcy bardzo rzadko potrafili przywołać przykłady znalezienia pracy przez uczestnika prac społecznie użytecznych.

Czasem zdarzały się osoby, gdy gmina czy szkoła znała człowieka, uznała, że jest godna zaufania i sprawdza się, zdyscyplinowana jest, przychodzi, to brali na staż, na roboty publiczne... Były takie sytuacje. (...) jak się da poznać z dobrej strony, to gmina chce pomóc dalej. (PUP_2)

Efektywność zatrudnienia – jest niska... (PUP_2)

Jest najniższa [efektywność], ale my widzimy inne korzyści – głównie społeczne. (PUP_2)

Często takie osoby z perspektywy tych sześciu lat, nie wiem, czy można to nazwać „często” – ale te osoby znajdują pracę na umowę w tych jednostkach. Nie jest dużo, ale są... to jest na pół etatu, na cały etat. Przede wszystkim są to kobiety, które w przedszkolu odbywały prace społecznie użyteczne. (PUP_1)

Słyszałam z tej mojej grupy, jak było ponad 200 osób, z niektórymi mam do dziś kontakt. Słyszałam tylko o jednej kobiecie, która dostanie pracę, tak jej obiecano. (Ucz_1_3)

Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, dlaczego prace społecznie użyteczne okazują się nieefektywne pod względem zatrudnienia. Wydaje się, że znaczenie ma tutaj kilka czynników:

- zła sytuacja na rynku pracy w województwie podlaskim. Często dla osób, które chciałyby podjąć zatrudnienie, po prostu nie ma zbyt wielu ofert pracy;
- niskie kompetencje i słabe doświadczenie uczestników prac społecznie użytecznych;
- liczne i silne bariery wejścia na rynek pracy, związane z indywidualnymi dysfunkcjami (np. niepełnosprawność, wychowywanie dzieci, karalność, zaniedbany wygląd itd.);
- odbywanie prac społecznie użytecznych głównie w instytucjach, które mają ograniczone budżety i traktują zatrudnienie w tej formie jako dodatkowe wsparcie dla swojej działalności. Instytucje te nie są zazwyczaj zainteresowane (głównie ze względów finansowych) zatrudnieniem danej osoby na stałe.

Tak, przychodziły na moje miejsce, więc no w sumie też mogę zrozumieć. Szkoła nie będzie nikogo zatrudniać, jak ma (...) pracownika, za którego nie musi płacić, a budżet szkolny jest ograniczony. (Ucz_1_4)

Ale te kobiety raczej były tam zadowolone, bo one wyszły do ludzi. I one się w sumie nie napracowały, ale (...) chętnie wykonywały wszystkie prace, które im się tam dawało. Nawet one z chęcią by podjęły zatrudnienie takie na cały etat, na przykład w charakterze sprzątaczk czy czegoś. Ale też nie mamy tyle miejsc, żeby tak zatrudniać. (ORG_3)

Też była u nas tutaj na szkoleniu. Była w programie, w projekcie. No i później zaproponowaliśmy, bo ona przychodziła i praca, praca, praca, i zaproponowaliśmy jej to. Bardzo chętnie przyjęła i pracuje. (OPS_2)

A zatem przypadki podjęcia pracy są rzadkie. Raczej wynikają ze szczęśliwego zbiegu okoliczności, a nie z wyjątkowej efektywności PSU.

Jedną z niewątpliwych zalet prac społecznie użytecznych są niskie koszty stosowania tego instrumentu w porównaniu z innymi. Przy relatywnie niskich

nakładach udaje się utrzymać lub nawet wzmocnić aktywność szerokiej grupy osób. Argument ten podniósł jeden z przedstawicieli PUP:

Stażysta co miesiąc dostaje na staż – musimy zainwestować – ponad 1000–1200 zł i też po zakończonym stażu nie zawsze jest zatrudnienie. A tu [w pracach społecznie użytecznych] inwestujemy w człowieka 260 zł. A (...) gmina wypłaca 292 zł dokładnie. A my refundujemy gminie za taką osobę, jeśli przepracowała 40 godzin, 163 zł 20 gr dokładnie. (...) to nie są duże pieniądze. To absolutnie nie można powiedzieć, że jest drogi instrument – 160 zł miesięcznie, a pracownik pracuje, różne rzeczy robi. (PUP_2)

W celu oszacowania efektywności prowadzenia prac społecznie użytecznych wykorzystano dane pochodzące z systemu informatycznego Syriusz, który obsługuje publiczne służby zatrudnienia. Wyniki analizy danych zawartych w systemie przedstawia tabela 27.

Tabela 27. Sytuacja osób uczestniczących w PSU w woj. podlaskim

Ostatnie zdarzenie w grupie badanej (uczestników PSU)	Odsetek
Bezrobotny	34
Podjęcie pracy	24
Brak gotowości podjęcia pracy lub odmowa	17
Działalność gospodarcza	6
Emerytura lub renta	5
Nauka	2
Szkolenie	2
Działalność rolnicza	1
Wniosek o wykreślenie z ewidencji	0
Inne	9

Źródło: baza SI Syriusz.

Dla 24% osób, które brały udział w pracach społecznie użytecznych, ostatnim zarejestrowanym zdarzeniem było podjęcie pracy. Kolejne 6% prowadziło działalność gospodarczą, a 17% nie potwierdziło gotowości do pracy. Oznacza to, że dla blisko połowy osób, które kiedykolwiek

uczestniczyły w pracach społecznie użytecznych, ostatnim zarejestrowanym w urzędach pracy wydarzeniem było podjęcie pracy, w tym również zatrudnienia subsydiowanego (w tym robót publicznych lub prac interwencyjnych). Natomiast około jednej trzeciej uczestników pozostawało nadal w bezrobociu.

Aby porównać te wyniki z sytuacją bezrobotnych, którzy nie brali udziału w pracach społecznie użytecznych, wylosowano grupę kontrolną, której charakterystyka odpowiadała charakterystyce uczestników PSU. Wyniki uzyskane dla grupy kontrolnej zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela 28. Sytuacja osób bezrobotnych nieuczestniczących w PSU w woj. podlaskim

Ostatnie zdarzenie w grupie kontrolnej (nieuczestniczącej w PSU)	Odsetek
Podjęcie pracy	38,6
Brak gotowości podjęcia pracy lub odmowa	27,2
Bezrobotny	15,7
Emerytura lub renta	5,2
Nauka	4,9
Działalność gospodarcza	4,4
Szkolenie	0,3
Wyjazd za granicę	0,2
Działalność rolnicza	0,2
Wniosek o wykreślenie z ewidencji	0,0
Inne	3,4

Źródło: baza SI Syriusz.

W grupie kontrolnej pracę podjęło 38,6% osób. Kolejne 4,4% osób rozpoczęło działalność gospodarczą, a 27% nie potwierdziło gotowości do pracy. Oznacza to, że w przypadku osób znajdujących się w grupie kontrolnej prawdopodobieństwo podjęcia pracy (w tym również subsydiowanej) jest zdecydowanie wyższe niż w przypadku osób biorących udział w pracach społecznie użytecznych.

8.3. Wykorzystanie prac społecznie użytecznych w powiązaniu z innymi instrumentami aktywizacji zawodowej

Jedną z idei przyświecającej pomysłodawcom prac społecznie użytecznych było powiązanie tego instrumentu z innymi elementami aktywnej polityki rynku pracy. Tak sprawę tę przedstawia jeden z pomysłodawców tego rozwiązania:

Prace społecznie użyteczne były między tym kontraktem a działalnością bardziej prozatrudnieniową. Czyli to jest gdzieś środek. Czyli musimy mieć teraz kolejne instrumenty (...) nie myślę, żeby kogoś od razu do spółdzielni socjalnej, słuchaj, nie masz pieniędzy, to idź tam, spółdzielnia ci da robotę. Bo ja wiem, że to chwilę trzeba z tym człowiekiem popracować. (...) Czyli po pracach społecznie użytecznych sprawdzasz się, ja cię kieruję na staż do (...) czy przygotowanie zawodowe do kogoś. (IDI wstępny)

Podobnie postrzegają tę kwestię pracownicy PUP:

To byłaby konsekwencja – zacznę troszeczkę, potem staż, potem jakaś umowa: roboty publiczne czy prace interwencyjne – tak, dla zwieńczenia tej drogi. Można by było. Taki [mamy] staż – potem prace interwencyjne. Także tutaj też, tylko trzeba brać pod uwagę grupę osób, ale przy takich prostych pracach mogliby przecież (...) prace społeczne robić, być na stażu (...) i staż by zaliczał – byłby zaliczony do składki na ubezpieczenie społeczne. (PUP_2)

W praktyce jednak wykorzystanie prac społecznie użytecznych w połączeniu z innymi instrumentami rynku pracy jest niewielkie. Mówili o tym badani w wywiadach pogłębionych:

Te prace społeczne – przynajmniej u nas, w urzędzie – nie są umieszczone na ścieżce „aktywizacja osoby bezrobotnej”. Jest to jeden z elementów, ale nie ma tak, że po jakichś działaniach wchodzimy z pracami społecznie użytecznymi, dlatego że my

nie wskazujemy tych osób. My musimy pracować na tej grupie, które są wskazane. (PUP_1)

Część urzędów pracy traktuje PSU jako instrument przypisany do klientów trudniejszych, którym nie udało się skorzystać z atrakcyjniejszych form pomocy, takich jak prace interwencyjne czy staże.

Większość osób korzystała z prac społecznie użytecznych, bo nie mogli się załączyć na inne formy, więc zdecydowali się tutaj. (PUP_3)

Atrakcyjność innych instrumentów ujmowana jest w kilku wymiarach: osoba bezrobotna może więcej zarobić (na przykład na pracach interwencyjnych), a efektywność zatrudnieniowa jest wyższa.

Mamy inne formy i są bardziej efektywne i – myślę – są bardziej osoby kierowane zadowolone z tych innych form, gdyż dostają większe pieniądze za tę pracę. A tu, mimo że muszą się na dwie czy cztery godziny wyrwać, to jednak muszą wyjść do tej pracy. Prace interwencyjne, staże. (PUP_3)

Jeden z badanych urzędów pracy (PUP Kolno) zrezygnował z realizacji prac społecznie użytecznych. Decyzję tę tłumaczy kilkoma czynnikami – przede wszystkim ograniczeniem środków z Funduszu Pracy i małym zainteresowaniem wśród samorządów organizacją tych prac ze względu na wymagane duże zaangażowanie pracowników w ich organizowanie. Na przyczyny małej popularności PSU zwracali też uwagę inni respondenci, w tym szczególnie przedstawiciele instytucji rynku pracy. Należą tu:

- ograniczenie dostępnych środków na aktywne programy rynku pracy, co powoduje skoncentrowanie się na najbardziej efektywnych formach:

(...) czyli jak mamy do wyboru środków mało, więc musimy z czegoś wybierać. (OPS_3B);

- małe zainteresowanie samorządów ze względu na duże nakłady pracy związane z organizacją tego instrumentu oraz konieczność wniesienia wkładu własnego;
- niemożność zatrudnienia uczestników PSU ze względu na brak środków w instytucjach, do których są kierowani:

Bo też nie oszukujmy się, dużo osób przewija się też takich, które na te prace interwencyjne, na roboty publiczne, one bardzo często idą właśnie gdzieś tam do gmin i one dla gmin nie są efektywne w żaden sposób jeżeli chodzi o zatrudnienie. (PUP_4);

- funkcjonowanie bardziej efektywnych instrumentów rynku pracy, takich jak prace interwencyjne czy staże. Jest to szczególnie istotne wobec rosnącej presji ze strony MPiPS na osiągnięcie wskaźników ilościowych:

A jak jest wybór stażu czy prac interwencyjnych a prac społecznych; to wiadomo, staż jest bardziej ze względów finansowych i wiadomo [dot. podziału pieniędzy z FP]. (PUP_2);

To jest najłabsza forma wsparcia osób bezrobotnych [na wsi]. (PUP_3);

I zatrudniani są po pracach interwencyjnych, czy też po stażach. Jest większa szansa, że zostaną zatrudnieni niż po pracach społecznie użytecznych. (PUP_3);

- brak zasobów na organizację prac społecznie użytecznych.

Nie oznacza to, że uczestnicy prac społecznie użytecznych nie angażują się w żadne inne instrumenty rynku pracy. Jednak badani jedynie incydentalnie wskazywali przypadki zależności przyczynowo-skutkowej między poszczególnymi instrumentami czy też usługami rynku pracy:

Są osoby, które wcześniej gdzieś odbywały staż, wcześniej pracowały; tylko wiadomo, zwolnienia z przyczyn zakładu

pracy i potem nie mogły znaleźć zatrudnienia, więc korzystały z ośrodka pomocy... (PUP_2)

Też osoby, które, robiliśmy taki kurs dla osób bezrobotnych, (...) opiekunka domowa ze środków unijnych i tam też między innymi dwie czy trzy osoby skończyły ten kurs i wzięliśmy też na prace społecznie użyteczną (...). I to jakby taka też praktyka dla nich bardzo fajna. (OPS_2)

Jednak zdaniem przynajmniej niektórych uczestników prace społecznie użyteczne nie zapewniają takiej kompleksowości wsparcia, jak ma to miejsce w przypadku innych przedsięwzięć, w tym szczególnie działań projektowych.

(...) czyli jak mamy do wyboru środków mało, więc musimy z czegoś wybierać: prace społecznie użyteczne czy zadania projektowe. Zdecydowanie trudniejszym zadaniem jest zrealizowanie projektu, natomiast ja jestem przekonana – i tak jak analizujemy z pracownikami socjalnymi – na pewno to oddziaływanie większy efekt przyniosą dla tych osób wykluczonych społecznie, z długotrwałym bezrobociem, niż sama praca społecznie użyteczna. (OPS_3B)

Wśród uczestników wywiadów indywidualnych pojawiały się osoby, które korzystały z innego rodzaju wsparcia, szczególnie szkoleń czy też wsparcia psychologicznego, jednak zakres wykorzystywanych instrumentów wydaje się słabo skoordynowany. Przykładem może być uczestniczka, która wcześniej brała udział w szkoleniach dotyczących: masażu, opieki nad osobami starszymi, obsługi kas fiskalnych, kelnerstwa i bukieciarstwa w ramach programu „Rozwiń skrzydła”. Szkolenia te nie przełożyły się jednak na faktyczne podjęcie pracy przez daną osobę. Wielokrotne uczestnictwo w szkoleniach potwierdza też pracownik jednego z OPS:

Znaczna część tych osób uczestniczyła w różnych szkoleniach (...) od 2008 roku. (OPS_3)

Korzystanie przez przynajmniej część osób z innych form pomocy może się wiązać z omawianą wcześniej ich przebojowością i aktywnością; aktywnie poszukują one możliwości udziału w różnych formach pomocy, spodziewając się, że przełoży się to na poprawę ich sytuacji.

Bo niektórzy to nawet (...) jak byli zatrudnieni na prace [interwencyjne] jednego razu, na drugi rok przychodziły osoby na te prace społeczne. Jeżeli nie było dla nich innego zatrudnienia. (...) bo to zazwyczaj to osoby takie powtarzające się, które nie mogą do tej fajnej pracy. I prawdopodobnie w życiu jej nie będą mieli. (ORG_3)

8.4. Efekty uboczne prac społecznie użytecznych

Realizacja prac społecznie użytecznych wiąże się również z pewnymi efektami ubocznymi, które mogą prowadzić do obniżenia efektywności tego instrumentu. Do najważniejszych z nich należy efekt zamknięcia – osoby uczestniczące w pracach społecznie użytecznych mają poczucie, że aktywnie pracują i starają się poprawić swoją sytuację. Podobne odczucia wzbudzają w nich również pracownicy socjalni i pracownicy PUP. Może to obniżać motywację do poszukiwania pracy poza systemem prac społecznie użytecznych. Instrument ten nie ma dostatecznie silnie wbudowanych elementów, które mogłyby zwiększyć szanse na usamodzielnienie, takich jak wsparcie psychologiczne i doradcze czy też mające na celu podniesienie kompetencji.

Aczkolwiek zdarzają się przypadki, które mówią, że dziesięć godzin pracy w tygodniu jest wystarczające i one by tylko na tym poprzestały (...). O, zdarzyła nam się taka osoba, która wręcz żądała, żeby co roku być umieszczana na liście. A w międzyczasie była tam jeszcze jakaś propozycja pracy, no to tam zostawił tę pracę, bo stwierdził, że on się nie nadaje do pracy na cały etat. (OPS_1)

W tym kontekście słabością prac społecznie użytecznych jest wykonywanie prac głównie na rzecz instytucji publicznych, które zwykle nie mają możliwości zatrudnienia dodatkowej osoby, nawet gdy uczestnik spełnia oczekiwania. Dlatego też wydaje się, że bardziej optymalnym rozwiązaniem byłoby wspieranie zatrudnienia w formie prac społecznie użytecznych w przedsiębiorstwach społecznych. Mogłoby to przynieść bardziej trwały efekt zarówno dla gospodarki, jak i dla samych uczestników.

8.5. Rola prac społecznie użytecznych we wspieraniu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym

Prace społecznie użyteczne nie odgrywają w polityce rynku pracy ani polityce społecznej bardzo ważnej roli. Należy je raczej traktować jako jeden z instrumentów uzupełniających, adresowanych do osób w najtrudniejszej sytuacji. Takie podejście widać szczególnie wśród przedstawicieli instytucji rynku pracy. Wydaje się, że instrument ten ma większe znaczenie dla przedstawicieli instytucji pomocy społecznej, którzy postrzegają go jako narzędzie pomocy i aktywizacji, adekwatne do sytuacji niektórych osób. Część przedstawicieli OPS ocenia, że skala wsparcia jest zdecydowanie niewystarczająca – a potrzeby są znacznie większe niż dostępne środki. Jest to szczególnie widoczne w Białymstoku. Jednak w innych powiatach przedstawiciele instytucji rynku pracy i pomocy społecznej zgodnie twierdzą, że jedną z podstawowych barier dla szerszego wykorzystania tego instrumentu jest właśnie brak zainteresowania osób bezrobotnych. Trudno jednoznacznie orzec, czy bezrobotni faktycznie nie interesują się tą formą pomocy, czy raczej jest to efekt braku wiedzy i doświadczeń związanych z uczestnictwem w niej. Przykłady powiatów, w których organizowane są PSU, pokazują, że osoby już raz w nich uczestniczące są bardzo zainteresowane wzięciem w nich udziału w kolejnych latach. Dzieje się tak na przykład w Białymstoku czy Kolnie (który zrezygnował z organizacji PSU) i Łomży.

W ramach badania nie stwierdzono jednak, aby prace społecznie użyteczne stanowiły element starannie przemyślanej polityki społecznej, prowadzonej czy to na poziomie regionalnym, czy lokalnym. Można raczej stwierdzić, że w poszczególnych powiatach wypracowana została pewna praktyka stosowania tego narzędzia, obejmująca stały zakres instytucji, z którymi prowadzona jest współpraca, utarte procedury i zasady. Bywa, że

jedna osoba co roku trafia do tej samej instytucji. Pokazuje to, że narzędzie traktowane jest w większym stopniu jako element zabezpieczenia socjalnego, a w mniejszym – aktywnej polityki rynku pracy. Pozwala ona poprawić sytuację niektórych osób, wymuszając przy tym ich aktywność i zwiększając szanse na podjęcie zatrudnienia w przyszłości. Potwierdzają to opinie przedstawicieli OPS:

(...) no to chociaż troszeczkę sobie na to zapracowały. Bo on i tak (...) mimo że poszły, to korzystały od nas z pomocy. I tak (...) one nie wypadły od nas. (...) to się nie liczyło do niczego. Te pieniądze zapracowane u nas rozliczono jako dochód ich.
(OPS_2)

*Ja nie miałam założeń takich, że ci ludzie zostaną, ani nie żyłam w jakimś wydumanym, że ci ludzie zostaną silnie zaktywizowani i raptem znajdą na rynku pracy zatrudnienie i w ogóle. Także trochę dobrze, **żeby te kobiety ruszyły się** czy ci mężczyźni troszeczkę pomogli. Żeby troszeczkę, te 10 godzin tygodniowo ktoś tam przepracował (...). Natomiast ja **nie miałam jakichś niewiadomo jak wygórowanych oczekiwań**. Myślę, że ci ludzie też na pewno nie. Nie wiązałam z tymi pracami, że ci ludzie zostaną zaktywizowani w jakiś sposób i odnajdą się na rynku pracy i na pewno znajdą pracę.* (OPS_3)

Szczególnie w drugim z powyższych cytatów wyraźnie widoczne jest zdroworozsądkowe podejście do prac społecznie użytecznych. Nie zakłada się tu spektakularnych efektów zatrudnieniowych, ale raczej pewne wsparcie w aktywizacji.

Dlaczego jednak prace społecznie użyteczne nie przynoszą lepszych efektów zatrudnieniowych? Jako przyczynę respondenci często wskazywali zbyt małą skalę wsparcia – 10 godzin tygodniowo. W praktyce oznacza to pracę przez 2 godziny dziennie lub przez 2 dni po 5 godzin. Jest to zbyt mało czasu, aby doprowadzić do istotnych, zauważalnych zmian w postawach uczestników wobec pracy i faktycznie rozwinąć kompetencje cenione przez pracodawców.

*Z całą pewnością **przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu**, z całą pewnością. Niemniej myślę, że w takiej postaci, w jakiej obecnie jest program realizowany, jest to praktycznie niemożliwe. Uważam, że program jest za skąpy. I w sensie organizacyjnym, i finansowym powinny obejmować większą liczbę osób, bo chętnych jest wielu. Powinien zawierać większą liczbę godzin pracy. To na pewno by w znaczny sposób poprawiło to wykluczenie społeczne. (OPS_1)*

Nie oszukujmy się. Dziesięć godzin tygodniowo i te osoby bezrobotne nie wszyscy (...) to nie jest do końca tak, że te prace społecznie użyteczne moim zdaniem uaktywnią te osoby. (OPS_3)

Podobny wniosek można też wysnuć z opinii samych uczestników. Część z nich jest chętna i gotowa (przynajmniej w deklaracjach) do pracy w większym wymiarze czasu. Praca okresowa, w tak niedużym wymiarze czasowym, utrudniała wypracowanie trwałych nawyków związanych z pracą, jak też zbudowanie relacji z pracodawcą. Z drugiej strony tak nieduży wymiar czasu pracy czyni ten instrument stosunkowo tanim oraz dostosowanym do specyfiki osób w najtrudniejszej sytuacji, które dopiero wchodzi na rynek pracy (na przykład po długiej przerwie). Wydaje się zatem, że w przypadku PSU istnieje potrzeba uelastycznienia podejścia do wymiaru czasu pracy.

8.6. Efektywność kosztowa prac społecznie użytecznych

Jednym z argumentów wysuwanych przez rozmówców na korzyść prac społecznie użytecznych jest możliwość wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych. Dzięki wykonywaniu tych prac samorządy mogą zrealizować wartościowe zadania, przeprowadzić potrzebne prace itp.

W tym kontekście wskazane jest przyjrzenie się, jaka jest faktyczna wartość dodana prac społecznie użytecznych. W tym celu konieczne jest oszacowanie ich kosztów oraz wartości dostarczonej pracy.

Przy wyliczeniu efektywności kosztowej bazowano na danych MPiPS z 2011 r. Poniżej przedstawiono sposób obliczania kosztów prac społecznie użytecznych:

- wynagrodzenie za godzinę pracy uczestnika prac społecznie użytecznych wynosiło 7,30 zł;
- wynagrodzenie to w 60% finansowane jest ze środków Funduszu Pracy, a w 40% ze środków samorządu terytorialnego; oznacza to, że wynagrodzenie za godzinę pracy uczestnika, finansowane ze środków Funduszu Pracy, wyniosło 4,38 zł;
- w 2011 r. w pracach społecznie użytecznych w województwie podlaskim rozpoczęło udział 957 osób, a koszty poniesione z Funduszu Pracy wyniosły 764,2 tys. zł;
- dodając do wydatków z Funduszu Pracy środki jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na współfinansowanie prac społecznie użytecznych, uzyskano kwotę 1 273 667 zł;
- do wydatków tych należy doliczyć koszty obsługi. Ponieważ nie ma informacji na ten temat, zaproponowano zwiększenie tej kwoty o 15%; w ten sposób uzyskano koszt wydatków poniesionych ze środków publicznych na poziomie 1 464 717 zł;
- dzieląc wydatki z FP przez liczbę osób, otrzymano przeciętny koszt uczestnictwa jednej osoby, finansowany z FP (w 2011 r. wyniósł on 798,50 zł);
- dzieląc przeciętny koszt uczestnictwa jednej osoby przez stawkę godzinową (4,38 zł), obliczono, że przeciętnie uczestnik prac społecznie użytecznych przepracował 182 godziny.

Ocena opłacalności stosowania PSU wymaga oszacowania wartości pracy wytworzonej dzięki zastosowaniu tego instrumentu. Poniżej omówiono przyjęty sposób rozumowania:

- Przyjęto, że praca wykonywana w ramach prac społecznie użytecznych, kupiona komercyjnie, odpowiadałaby płacy minimalnej (prace te były zazwyczaj wykonywane przez osoby o niskich kwalifikacjach). W 2011 r. płaca minimalna wyniosła 1368 zł brutto.
- Przyjęto, że jedna osoba uczestnicząca w pracach społecznie użytecznych przepracowała 182 godziny, co odpowiada 1,04 etatu. Oznacza to, że jej praca była warta 1436 zł. Mnożąc tę kwotę przez liczbę uczestników, uzyskano wartość wykonanej pracy: 1 373 990 zł.

- Powyższa wartość jest wartością wynagrodzeń brutto. Z tej kwoty ok. 25% trafiało z powrotem do budżetu państwa w formie składek na ubezpieczenie społeczne i podatków. Oznacza to, że z punktu widzenia finansów publicznych wartość wykonywanej pracy wyniosła 1 026 737 zł.

Podsumowując, można stwierdzić, że w 2011 r. w województwie podlaskim za kwotę 1,46 mln zł dostarczono pracy w formie prac społecznie użytecznych, które były warte około miliona złotych. Relacja nakładów do uzyskiwanych efektów w tym wymiarze wyniosła 0,7.

Można jednak na tę kwestię spojrzeć również z innej strony. Jeśli za kwotę 1,46 mln zł aktywizowano 957 osób, które wykonały pracę wartą około miliona złotych, to koszt aktywizacji tych osób wyniósł niespełna 438 tys. zł.

9. Wnioski i rekomendacje

1. **Badanie pokazało problem związany z rozmyciem celów programu prac społecznie użytecznych.** Poszczególni interesariusze definiują cele programu w różny sposób, brakuje natomiast celu głównego, nadrzędnego. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów i wyników ankiet, **cel socjalny** dominował nad innymi. Prace społecznie użyteczne są odbierane jako instrument walki z ubóstwem, nieprzynoszący przy tym wyraźnych efektów negatywnych, takich jak uzależnienie od środków pieniężnych pochodzących z pomocy społecznej. Drugim celem zidentyfikowanym w badaniu jest **integracja społeczna** uczestników prac społecznie użytecznych. Osoby skierowane do PSU dzięki podjęciu aktywności budują swój kapitał społeczny, poczucie własnej wartości i kompetencje społeczne. Trzecim wyróżnionym celem to **cel zatrudnieniowy**. Prace społecznie użyteczne mają prowadzić do aktywizacji zawodowej klientów pomocy społecznej i ich zatrudnienia. Traktowanie PSU jako instrumentu aktywnej polityki rynku pracy sprzyja takiemu podejściu do programu. Inny cel prac społecznie użytecznych widzą ich organizatorzy – z ich perspektywy pomoc świadczona przez uczestników prac pozwala na obniżenie kosztów pracy lub realizację dodatkowych zadań, których nie mogliby sfinansować z własnych budżetów.

➤ Należy zaplanować sposób wykorzystywania PSU na poziomie krajowym i regionalnym. Pozwoli to na lepsze wykorzystanie potencjału programu. Konieczne wydaje się stworzenie na poziomie województwa zespołu składającego się z reprezentantów instytucji zaangażowanych w organizację PSU oraz tworzenie polityki rynku pracy i pomocy społecznej. W takim spotkaniu powinni uczestniczyć zarówno przedstawiciele z poziomu regionalnego (WUP, ROPS), jak i instytucji działających lokalnie (PUP, OPS i inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej, trzeci sektor, władze gminne). Ważne jest, aby

do udziału w spotkaniu zaprosić reprezentantów także tych jednostek samorządu terytorialnego, w których prace społecznie użyteczne są realizowane. Spotkanie zespołu powinno pozwolić wypracować wspólne stanowisko w sprawie roli i miejsca prac społecznie użytecznych w działalności instytucji rynku pracy i pomocy społecznej w aktywizowaniu osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (*adresat rekomendacji: MPiPS jako instytucja wspierająca powołanie wskazanych zespołów w regionach*).

2. Skala wykorzystania programu jest niewielka i do tego maleje.

Wiąże się to z ograniczeniem środków z Funduszu Pracy na aktywizację osób bezrobotnych. Dodatkowo Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej egzekwuje realizację programów charakteryzujących się wysoką efektywnością brutto. W efekcie urzędy pracy koncentrują wsparcie, przeznaczając środki na instrumenty charakteryzujące się wyższą efektywnością. PSU do nich nie należą, wobec czego są rzadziej stosowane.

➤ Decyzja o skali wykorzystania prac społecznie użytecznych powinna być pochodną dyskusji na temat ich celu, możliwości finansowych gminy oraz przydziału środków z Funduszu Pracy. Wydaje się, że prace społecznie użyteczne mogą się stać wartościowym instrumentem, uzupełniającym ofertę instytucji pomocy społecznej w połączeniu z instrumentami rynku pracy. Szczególnie ważne jest dostosowanie tego programu do potrzeb klientów i ich otoczenia. Wykorzystanie PSU, szczególnie w mądrym połączeniu z innymi instrumentami, może się przyczyniać do poprawy położenia osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (*adresat rekomendacji: OPS, PUP i urzędy gmin z terenu województwa*).

3. Skala wykorzystania PSU jest zróżnicowana. Program jest mniej popularny na terenach wiejskich, z uwagi na brak instytucji, dla których klienci pomocy społecznej mogliby świadczyć pracę. Dodatkowo charakter prac jest dla niektórych ich potencjalnych wykonawców powodem do wstydu wobec innych członków

małej społeczności lokalnej, w której wszyscy się znają. Niektóre gminy wiejskie wypracowały poczucie współodpowiedzialności za porządek na terenie swoich miejscowości, co również minimalizuje zapotrzebowanie na realizację PSU. W miastach zapotrzebowanie to jest zdecydowanie większe, a problem stygmatyzacji ich uczestników i wstydu nie występuje w takim stopniu co na wsi. Zróżnicowanie skali wykorzystania PSU w województwie podlaskim wiąże się także z zakresem i poziomem współpracy między jednostkami zaangażowanymi w ich organizację. W powiatach, w których ośrodki pomocy społecznej i powiatowe urzędy pracy współpracują na co dzień, częściej realizowane są prace społecznie użyteczne. Na poziomie gminy o przystąpieniu do programu nieraz decydują osoby, które nie zajmują się pomocą społeczną – wójtowie i burmistrzowie. Powinny być one świadome celów stawianych przed programem.

➤ Warto zmienić nastawienie do wykorzystywania PSU wśród przedstawicieli gmin, urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej przez promowanie dobrych praktyk wykorzystania programu w województwie. Przygotowane materiały powinny bazować na opisach dobrych praktyk i tym samym prezentować korzyści realizacji z PSU dla każdej grupy interesariuszy. Dobre praktyki powinny zostać określone w wyniku badania lub konkursu. Ponieważ MPiPS nie prowadzi już konkursów dotyczących bezpośrednio PSU, a przygotowane opracowanie dotyczące dobrych praktyk bazuje tylko na rocznym doświadczeniu w ich organizacji⁴⁰, wskazane jest zrealizowanie stosownego badania w regionie (adresat rekomendacji: WUP).

4. **Program był kierowany do dwóch różnych grup klientów pomocy społecznej.** Pierwszą stanowili tzw. trudni klienci – osoby z problemem alkoholowym, niezaradne życiowo oraz zainteresowane jedynie korzystaniem ze świadczeń oferowanych przez ośrodki pomocy społecznej. Osoby te nie są

⁴⁰ Por. Socha B., Wyrwicka K. (2007), *Program prac społecznie użytecznych – dobre praktyki*, Wydział Aktywnych Form Pomocy Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, s.3.

zainteresowane podjęciem pracy, a status bezrobotnego jest im potrzebny tylko do korzystania ze wsparcia OPS oraz ubezpieczenia zdrowotnego. Częściej byli to mężczyźni. Drugą grupę stanowiły osoby zdeterminowane do podjęcia pracy, choć długotrwale bezrobotne, które ze względu na wiek, płeć i trudną sytuację na rynku pracy oraz niskie kwalifikacje nie znalazły do tej pory stałej pracy.

- Wsparcie powinno być skierowane do osób najlepiej je wykorzystujących (najwyższa efektywność) lub najbardziej go potrzebujących (poprawa sytuacji materialnej osób ubogich). Precyzyjne określenie celów realizacji programu pozwoli na wyodrębnienie grupy, która powinna móc korzystać z PSU w pierwszej kolejności. Osoby przechodzące leczenie związane z chorobą alkoholową powinny otrzymywać wsparcie innego rodzaju. Do PSU należy je kierować dopiero po zakończeniu leczenia (adresat rekomendacji: przede wszystkim OPS).

5. **Sposób wykorzystania PSU zmieniał się podczas trwania programu.** W pierwszych latach jego obowiązywania ośrodki pomocy społecznej przeważnie kierowały do niego tzw. trudnych klientów. Ich integracja się nie powiodła – takie osoby rezygnowały z prac. Wobec tego OPS zmieniły taktykę – zaczęły kierować do programu osoby długotrwale bezrobotne, które są silnie zdeterminowane do podjęcia zatrudnienia (scharakteryzowano je we wniosku 4). Osoby te są kierowane do prac w celu poprawy swojej sytuacji materialnej.

- Dobierając uczestników PSU, OPS powinny bazować przede wszystkim na własnych doświadczeniach. Prace te bowiem bardzo zależą od specyfiki lokalnego rynku pracy i nasilenia występowania problemów społecznych, zainteresowania pracami w gminie i potrzebami klientów pomocy społecznej (adresat rekomendacji: OPS).

6. **Prace społecznie użyteczne są organizowane rutynowo** – organizuje się je w tych samych instytucjach, kieruje się do nich często te same osoby. Nie zmienia się także zakres realizowanych prac. W instytucjach je organizujących brakuje refleksji, co należy zrobić, by program działał lepiej.

- PSU wymagają promocji w gminach, szczególnie tych, które nie partycypują w ich organizacji. Informacja powinna być kierowana do wójtów i burmistrzów, którzy są osobami decyzyjnymi na poziomie gminy w kwestii organizacji PSU (adresat rekomendacji: wskazane jest, aby akcję informacyjną zainicjowało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej).
- Konieczne jest podejmowanie dyskusji na temat efektów stosowania tego instrumentu oraz możliwości poprawy jego skuteczności i efektywności. Wymaga to organizowania na poziomie regionalnym forum debaty publicznej, angażującej wszystkich kluczowych interesariuszy.

7. **Program prac społecznie użytecznych nie jest wykorzystywany jako jeden z etapów ścieżki aktywizacji do pracy w połączeniu z innymi instrumentami.** Roczny tryb organizacji prac oraz brak określenia wyraźnych celów programu powodują, że utrudnione jest jego wpisanie w plany aktywizacji. Choć zdaniem badanych może służyć jako pierwszy krok do aktywizacji, brakuje zintegrowanych działań skierowanych do klientów, którzy kończą program.

- Prace społecznie użyteczne są planowane w trybie rocznym i adresowane do osób długotrwale bezrobotnych. Przygotowanie na przykład kontraktu socjalnego może więc uwzględnić skierowanie klienta do PSU. W przypadku indywidualnego planu działania (IPD) konieczna jest kontrola wywiązywania się urzędów pracy z zapisu ustawowego, mówiącego o przygotowaniu IPD nie później niż 90 dni po zakończeniu uczestnictwa w programie (adresat rekomendacji: OPS w przypadku kontraktu socjalnego i PUP w przypadku IPD).

8. **Dzięki częstemu uczestnictwu w PSU w rodzinach ubogich nie występuje zjawisko wyuczonej bezradności.** W pracach społecznie użytecznych często biorą udział kobiety zależne finansowo od ośrodków pomocy społecznej. Uczestnictwo w PSU tworzy ich wizerunek jako osób zaradnych, także wśród ich dzieci. Jednym z długofalowych efektów PSU może być więc minimalizowanie częstości występowania zjawiska dziedzicznej lub wyuczonej bezradności w młodszym pokoleniu.

- Podtrzymanie zarówno aktywności uczestników PSU, jak i ich pozytywnego wizerunku w rodzinach wymaga dalszej aktywizacji uczestników. Zakończenie programu powinno rozpocząć udział w kolejnej formie wsparcia, aby nie zaprzepaścić efektu mobilizującego. Doradcy zawodowi powinni wspólnie z uczestnikiem PSU dyskutować o jego dalszym możliwym zaangażowaniu dzięki wykorzystaniu innych instrumentów rynku pracy. Data zakończenia uczestnictwa danego uczestnika w PSU jest znana z odpowiednim wyprzedzeniem, dzięki czemu można wyznaczyć spotkanie klienta z doradcą zawodowym przed zakończeniem pracy (adresat rekomendacji: PUP).

9. Program prac społecznie użytecznych realizuje jeden z celów Strategii Europa 2020. Strategia przewiduje obniżenie liczby ludności żyjących w ubóstwie o 1,5 mln osób w Polsce. Skierowanie dodatkowych środków finansowych do ubogich gospodarstw domowych nie rozwiąże całkowicie problemu ubóstwa, ale przyczyni się, w ograniczonym zakresie, do złagodzenia jego skutków.

10. Prace społecznie użyteczne nie są powiązane z rozwojem ekonomii społecznej na terenie województwa podlaskiego.

- Wskazane jest połączenie odbywania prac społecznie użytecznych ze skierowaniem ich uczestników do centrum integracji społecznej, klubu integracji społecznej lub programów wspierających osoby bezrobotne w otwarciu spółdzielni socjalnych (lub inne formy przedsiębiorstw społecznych). Doradcy zawodowi i pracownicy socjalni powinni informować uczestników PSU o odbywających się kursach i szkoleniach związanych z ekonomią społeczną. Inicjatywa ta wpisuje się w działania ROPS promujące rozwój ekonomii społecznej w województwie podlaskim (adresat rekomendacji: OPS i PUP).

11. Prace społecznie użyteczne utrwalają tradycyjny podział na zawody męskie i kobiece. W niektórych powiatach wraz ze zgłoszeniem zapotrzebowania na pracownika wskazywana była płeć tej osoby. Prowadzi to do rekrutacji opartej na kryterium płci, a nie kompetencji.

- Wskazane jest usunięcie z wniosków o realizację PSU rubryk dotyczących płci, a obok nazwy stanowiska wprowadzenie rubryki określającej wymagane kompetencje i umiejętności. Informacje takie powinny zostać uwzględnione w formularzach wniosków kierowanych przez organizatorów PSU do OPS (adresat rekomendacji: OPS).

12. Organizacja prac społecznie użytecznych nie jest czynnikiem wzmacniającym współpracę pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a urzędami pracy; PSU jedynie podtrzymują poziom współpracy. W powiatach, w których PUP i OPS częściej współpracują, do PSU jest kierowanych więcej osób. Co więcej, ważna jest nie tylko współpraca formalna (w postaci porozumienia czy umowy partnerskiej), lecz także nieformalna, bazująca na kontakcie telefonicznym między reprezentantami odpowiednich komórek organizacyjnych tych instytucji.

- Należy promować współpracę OPS z PSZ na terenie województwa podlaskiego. Działania takie jak moderowane spotkania realizowane w projekcie „Bądź Aktywny, Bądź Najlepszy – szkolenia oraz specjalistyczne doradztwo dla kadr instytucji pomocy społecznej” (projekt systemowy ROPS w Białymstoku⁴¹) powinny być podejmowane możliwie często – zwłaszcza tam, gdzie współpraca jest stosunkowo niewielka. Kooperacja instytucji wymaga wsparcia także po zakończeniu projektu – wskazane jest kontynuowanie podobnych działań po roku 2012. Do udziału we wspólnych spotkaniach PSZ i OPS powinni być zapraszani nie tylko reprezentanci szczebla kierowniczego instytucji, lecz także pracownicy komórek organizacyjnych, którzy mogą wspólnie pracować nad organizowaniem wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (adresat rekomendacji: ROPS, przy współpracy z WUP).

⁴¹ Projekt realizowany w ramach PO KL (Priorytet VII Promocja integracji społecznej, Działanie 7.1. Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji, Poddziałanie 7.1.3. Podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej) mający na celu między innymi wzmocnienie współpracy pracowników służb zatrudnienia z pracownikami instytucji pomocy społecznej oraz podwyższenie poziomu ich wiedzy na temat kompleksowego wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

13. Proces organizacji PSU jest przeregulowany. Choć większość instytucji radzi sobie z planowaniem i bieżącą organizacją prac, ich reprezentanci oceniają poziom biurokratyzacji jako nadmierny i nieuzasadniony. Dotyczy to zwłaszcza rozliczania godzin pracy w trybie tygodniowym, a nie miesięcznym.

- Wskazane są zmiany programu na poziomie systemowym. Ustawodawca wymaga od instytucji zaangażowanych w organizację PSU prowadzenia drobiazgowej dokumentacji w minimum 3 instytucjach zaangażowanych w organizację PSU (organizator, OPS, PUP) i nakładają na nie obowiązek rozliczania godzin pracy w trybie tygodniowym. Zasady te wymagają rozluźnienia poprzez przejście na raportowanie i rozliczanie godzin w trybie miesięcznym. Ułatwi to organizację PSU, a także odciąży od dodatkowej pracy administracyjnej kadrę OPS i PUP oraz pomoże zaplanować uczestnictwo osób realizujących PSU stosownie do potrzeb instytucji, w których świadczą pracę (adresat rekomendacji: MPiPS).

10. Opisy studiów przypadku

10.1. Białystok, uczestnik nr 1

Miasto: Białystok

Płeć: kobieta

Wiek: 42 lata (ur. 1970)

Sytuacja osobista: siedmioro dzieci, najmłodsze z nich ma 6 lat. Trzy lata przed badaniem przeprowadziła się ze wsi do Białegostoku. Dwoje dzieci jest samodzielnych, pięcioro się uczy. Rozwiedziona.

Edukacja: ukończyła szkołę zawodową w zawodzie sprzedawcy. Obecnie uczestniczy w kursie obsługi kas fiskalnych i podstaw księgowania, oferowanym za pośrednictwem organizacji pozarządowej przez MOPR (jest podopieczną Stowarzyszenia „Droga”).

Kontakty z UP/MOPS/MOPR: jej głównym opiekunem jest organizacja pozarządowa współpracująca z MOPR. Stowarzyszenie to ocenia dobrze, korzysta z różnych form pomocy, m.in. kursów, staży, pomocy materialnej. Jeśli chodzi o MOPR, ma mieszane uczucia. Uważa, że osoby tam pracujące są bardzo miłe i serdeczne, ale nie mają do zaoferowania konkretnej pomocy.

Historia zawodowa: w wieku 19 lat rozpoczęła pracę, którą miała przez 17 lat, z przerwami na urlopy macierzyńskie. Po utracie pracy podejmowała się dorywczych zajęć. Pierwszy raz zarejestrowała się jako osoba bezrobotna około 10 lat przed badaniem (ok. 2002 r.). Od tego czasu pracowała oficjalnie około pół roku, ale dorabiała też dorywczo bez umów. Korzystała z pomocy organizacji pozarządowej, która w zamian za pomoc lub pracę przekazuje niepieniężne wsparcie materialne, na przykład paczki żywnościowe.

Plany zawodowe: po ukończeniu kursu obsługi kas fiskalnych i zakończeniu okresu prac społecznie użytecznych (obecna umowa obowiązuje do końca listopada) zamierza odbyć staż zawodowy sponsorowany przez Europejskie Centrum Doradztwa i Szkoleń. Deklaruje, że przez cały okres bezrobocia aktywnie szuka pracy, m.in. przeglądając ogłoszenia w prasie

i w Internecie czy dopytując znajomych. Informacje zwrotne od pracodawców sugerują, że w podjęciu pracy przeszkadzają jej wiek i brak doświadczenia w obecnych realiach, a jej doświadczenie zdobyte ponad 10 lat wcześniej się zdezaktualizowało.

Uczestnictwo w programie: do programu prac społecznie użytecznych została zaproszona przez stowarzyszenie, którego jest podopieczną. Formalności ograniczyły się do szkolenia BHP i podpisania umowy na okres 8 miesięcy. Początkowo pomagała w stowarzyszeniu w zamian za paczki żywnościowe; następnie zaproponowano jej skorzystanie z programu prac społecznie użytecznych w wymiarze 2 godzin dziennie, przy drobnych pracach, m.in. szyciu pościeli, ściereczek, przygotowaniu z dużym wyprzedzeniem dekoracji na święta Bożego Narodzenia. Obecnie drugi raz korzysta z programu, głównie zajmując się szyciem.

Postrzegane korzyści z programu: uważa, że po uczestnictwie w programie, a także po odbyciu w dalszej kolejności stażu, będzie jej łatwiej znaleźć pracę, bo zdobywa nowe doświadczenia. Praca daje jej satysfakcję z powodu kontaktu z ludźmi, szczególnie że w domu przebywała głównie ze swoimi dziećmi. Teraz w trakcie pracy może podzielić się swoimi troskami i dzięki temu ma wsparcie od innych dorosłych. Nabrała też większego zaufania do ludzi, chętniej szuka z nimi kontaktu, jest bardziej otwarta, co z dużym prawdopodobieństwem może jej pomóc w znalezieniu pracy i przekonaniu do siebie potencjalnych pracodawców. Wspomina też, że podobne doświadczenia mają inni uczestnicy programu, dla których bardzo istotna jest możliwość porozmawiania z ludźmi. Z wypowiedzi uczestniczki programu można też wywnioskować, że bardzo ceni sobie możliwość udzielania wsparcia. Dzięki pracy lepiej się czuje także w domu, łatwiej egzekwuje obowiązki wobec dzieci, lepiej sobie radzi z codziennym stresem. Ponadto bardziej ceni pieniądze, które sama zarobiła, lepiej się czuje, wydając je, niż pieniądze z pomocy społecznej.

10.2. Białystok, uczestnik nr 2

Miasto: Białystok

Płeć: kobieta

Wiek: 58 lat (ur. 1954)

Sytuacja osobista: wychowanka domu dziecka, ma dorosłego syna pracującego w Irlandii. Była dwukrotnie zamężna, drugi mąż zmarł, mieszka w jego mieszkaniu (od spadkobierców otrzymała prawo dożywotniego użytkowania). Orzeczony trzeci stopień niepełnosprawności. Dwukrotnie karana.

Edukacja: ukończyła krawiecką szkołę zawodową. Nigdy nie pracowała w zawodzie. W zakładzie karnym ukończyła kurs opieki nad dziećmi i osobami starszymi, w ubiegłym roku ukończyła praktyki w tym zakresie.

Kontakty z UP/MOPS/MOPR: jest zarejestrowana w UP jako bezrobotna, ale kontakty z urzędem ocenia jako czystą formalność, bez realnej pomocy. Niedawno otrzymała listy sprawdzające do IPD. Współpracę z MOPR w ramach programu ocenia pozytywnie, szczególnie że miejsca pracy są dobierane tak, żeby uczestnicy nie musieli dojeżdżać zbyt daleko.

Historia zawodowa: dwukrotnie przebywała w zakładzie karnym. Długotrwale bezrobotna, bez większych doświadczeń zawodowych, pracowała głównie dorywczo. Po ukończeniu kursów opieki nad dziećmi i osobami starszymi odbyła praktyki w domu dziecka. Kontakty z pracodawcą ocenia bardzo pozytywnie. Starła się o pracę w domu dziecka po stażu, ale otrzymała ją jej koleżanka.

Plany zawodowe: sądzi, że największą przeszkodą w znalezieniu pracy jest fakt, że była karana. Bardzo chciałaby pracować na pełny etat, również w miejscu, w którym pracuje obecnie (jadłodajnia). Miała możliwość podjęcia zatrudnienia w charakterze opiekunki osoby starszej, ale praca ta była bardzo obciążająca (całodobowa opieka), więc się jej nie podjęła. Czeka na możliwość podziału tej pracy z drugą opiekunką.

Uczestnictwo w programie: ofertę uczestnictwa w programie prac społecznie użytecznych otrzymała z MOPS. Musiała dopełnić formalności: badanie lekarskie, szkolenie BHP. Pracowała 10 godzin tygodniowo przez jeden miesiąc w domu dziecka. Pracę tę wspomina bardzo dobrze. Obecnie pracuje w jadłodajni pomocy społecznej, gdzie oprócz wynagrodzenia otrzymuje

również posiłek. Do jej obowiązków należy pomoc w kuchni i utrzymanie czystości na stołówce. W sumie w ramach programu pracowała około 7–8 miesięcy.

Postrzegane korzyści z programu: oprócz wynagrodzenia główną korzyścią z pracy jest dla niej możliwość kontaktów z ludźmi, a także posiłki wydawane w miejscu pracy. Jest bardzo zadowolona z pracy, chociaż w głównej mierze zwraca uwagę na aspekt finansowy. Wydaje się, że dzięki niemu nie musi podejmować działań społecznie napiętnowanych na przykład zbierania złomu, co może podnieść samoocenę i nieść duże korzyści psychologiczne.

10.3. Białystok, uczestnik nr 3

Miasto: Białystok

Płeć: kobieta

Wiek: 49 lat (ur. 1963)

Sytuacja osobista: mieszkanka Białegostoku od 10 lat, mieszka sama, dzieci mieszkają oddzielnie, samodzielnie utrzymuje dom.

Edukacja: ukończyła ogrodniczą szkołę zawodową, kurs krawiecki, kurs sprzedawcy z elementami stylizacji, kurs językowy.

Kontakty z UP/MOPS/MOPR: twierdzi, że w UP nie proponowano jej skorzystania z narzędzi aktywizacyjnych (kontraktów socjalnych, IPD). Otrzymuje tylko informacje o wakatach, ale za każdym razem okazuje się, że praca jest już nieaktualna.

Historia zawodowa: pracowała przez 11 lat w jednym zakładzie pracy obsługując ośrodek kultury (sprzedaż biletów, wpuszczanie na salę kinową, sprzątanie) we wcześniejszym miejscu zamieszkania. Od czasu przeprowadzki do Białegostoku nie miała żadnej pracy. Zarejestrowała się jako bezrobotna około 10 lat przed badaniem. Podejmowała pracę dorywczą w sklepie warzywniczym oraz jako sprzątaczką. Pracowała też w ramach programu prac interwencyjnych.

Plany zawodowe: szuka pracy przez UP oraz indywidualnie, bezpośrednio zgłaszając się do sklepów i zakładów produkcyjnych. Braku możliwości znalezienia zatrudnienia upatruje głównie w tym, że pracodawcy nie chcą zatrudniać osób starszych. Uważa, że ma wiedzę, z której pracodawcy mogliby skorzystać.

Uczestnictwo w programie: o pracy w ramach programu dowiedziała się od pracownicy MOPR, która skierowała ją na kursy doszkalające. Formalności, których musiała dopełnić przed jej podjęciem, obejmowały m.in. podpisanie zgody na podjęcie proponowanej pracy. W ramach programu podjęła pracę w szkole, gdzie zajmowała się głównie sprzątaniami oraz utrzymaniem zieleni wokół szkoły. Tej drugiej czynności od niej nie wymagano, ale chciała dobrze wykorzystać czas pracy. Umawiała się indywidualnie z pracodawcą na sposób organizacji czasu pracy – w razie potrzeby pracowała dłużej w ciągu jednego dnia. Głównie proszono ją o zastępowanie nieobecnych pracowników, z czego wynikała również potrzeba wykorzystania godzin pracy w ciągu kilku kolejnych

dni. Jej zatrudnienie w ramach programu trwało około 3 miesięcy i obejmowało również miesiące wakacyjne, kiedy w szkole przeprowadzany był remont oraz zajmowano się utrzymaniem terenu wokół szkoły. Wraz z nią pracowała jeszcze jedna kobieta, również w ramach programu, która nie zawsze była obecna, ponieważ część prac jej nie odpowiadała. Miała wrażenie, że praca przez nią wykonywana nie wpisuje się w termin „prac społecznie użytecznych”. Jest zadowolona, że mogła uczestniczyć w programie, choć wolałaby wykonywać inne czynności.

Postrzegane korzyści z programu: dla uczestniczki programu ważna była możliwość uzyskania dodatkowych środków finansowych bez płacenia podatków oraz bez utraty świadczeń socjalnych. Zwraca również uwagę na możliwość nawiązania kontaktów z ludźmi i bycie docenionym przez przełożonych. Ponadto z wypowiedzi można wywnioskować, że podjęcie pracy wymusiło u niej zmianę organizacji codzienności. Uczestniczka sama twierdzi, że po jej zakończeniu miała wrażenie, że ma za dużo czasu. Wydaje się, że to bardzo pozytywny efekt programu, ponieważ zachęca do większej aktywności i przełamuje przyzwyczajenie do braku rutynowych zajęć. Ogólnie z jej rozmów z pozostałymi osobami bezrobotnymi wynika, że udział w pracach społecznie użytecznych bardzo rzadko jest sposobem na zatrudnienie u pracodawcy, który zlecał tego typu prace.

10.4. Białystok, uczestnik nr 4

Miasto: Białystok

Płeć: kobieta

Wiek: 55 lat (ur. 1956)

Sytuacja osobista: mieszka sama, jej syn skończył liceum i dostał się na studia.

Edukacja: absolwentka pomaturalnego studium ekonomicznego. Ukończyła kurs dla głównych księgowych, kasjerów, kurs dla pracowników kadr, kursy obsługi komputera. Korzystała z większości kursów oferowanych przez lokalne instytucje zatrudnienia.

Kontakty z UP/MOPS/MOPR: ocenia je dobrze, szczególnie docenia możliwość uzyskiwania dodatkowych kwalifikacji.

Historia zawodowa: osoba ze sporym doświadczeniem zawodowym. Pracowała w Państwowej Inspekcji Handlowej na stanowisku inspektora, a także jako główna kadrowa i główna księgowa w firmach prywatnych. Łącznie pracowała około 27 lat w 4-5 firmach. Pięć lat przed badaniem straciła pracę, ponieważ firma, w której była zatrudniona zrezygnowała z prowadzenia lokalnej siedziby. Wtedy też zarejestrowała się jako bezrobotna. Od tego czasu nie może znaleźć pracy, podejmuje się prac dorywczych (m.in. opieka nad dziećmi).

Plany zawodowe: braku pracy upatruje w tym, że pracodawcy nie chcą zatrudniać osób starszych. Ma spore kwalifikacje zawodowe, ale chciałaby podjąć jakąkolwiek pracę. Najbardziej chciałaby znaleźć pracę w dziale kadr i płac, ponieważ ma do tego największe kwalifikacje.

Uczestnictwo w programie: w MOPR otrzymała propozycję uczestnictwa w pracach społecznie użytecznych. Brała w nich udział 3 razy. Na początku zajmowała się sprzątaniami w szkole, następnie w przedszkolu w podobnym charakterze, a później w szkole, pomagając w opiece nad dziećmi z klasy zerowej (pomagała w karmieniu, zabawach z dziećmi). Czas pracy ustalany był indywidualnie z pracodawcami i zmienniczkami, według aktualnych potrzeb. Na sprzątanie przychodziła zazwyczaj na 2 godziny dziennie, a dziećmi opiekowała się 2 razy w tygodniu po 5 godzin. Z pozyskanych przez nią informacji wynika, że część osób po okresie korzystania z programu prac społecznie użytecznych została zatrudniona na stałe. Twierdzi ponadto, że

kolejne edycje programu prowadzone w tych samych placówkach zniechęcają korzystających z niego pracodawców do zatrudniania ludzi z własnych środków. Nie pamięta, jakich formalności należało dopełnić przed przystąpieniem do programu, nie przypomina sobie żadnych większych komplikacji związanych z uczestnictwem w nim.

Postrzegane korzyści z programu: ogólnie jest bardzo zadowolona z uczestnictwa w programie. Największymi korzyściami są dla niej: podniesienie poczucia własnej wartości, możliwość przebywania z innymi ludźmi, wyjście z domu i rozmowa. Daje to też motywację do dbania o siebie, co może pomóc w późniejszym znalezieniu pracy. Efekty te są jednak – jej zdaniem – nietrwałe i po zakończeniu udziału w programie powraca poczucie bycia bezużytecznym. Nie bez znaczenia były też pieniądze otrzymywane za pracę. Trwalszym efektem programu są zdaniem uczestniczki kontakty z ludźmi w podobnej sytuacji, nawiązanie przyjaźni i możliwość spotykania się również po zakończeniu programu.

10.5. Kolno, uczestnik nr 5

Miasto: Kolno

Płeć: kobieta

Wiek: 53 lata (ur. 1959)

Sytuacja osobista: 10 dzieci, najmłodsze z nich ma 20 lat, jeden z synów jest bezrobotny, przynajmniej trzech ma stałą pracę.

Edukacja: ukończyła zasadniczą szkołę zawodową gastronomiczną, a następnie kursy masażysty, opiekuna osób starszych, obsługi kas fiskalnych, kursy kelnerskie i bukieciarstwa w ramach programu „Rozwiń skrzydła”.

Kontakty z UP/MOPS: uczestniczyła w kursach i dwukrotnie w programie „Rozwiń skrzydła”. Pracowała też w ramach programów prac publicznych, korzystała z doradztwa zawodowego (m.in. IPD). Kontakty z UP ocenia dobrze, ale twierdzi, że podstawowym problemem jest brak miejsc pracy w okolicy.

Historia zawodowa: po szkole przez 3 lata pracowała w restauracji, następnie przez długi czas przebywała na kolejnych urlopach macierzyńskich i wychowawczych, z krótkim okresem pracy po pierwszym urlopie. Po ostatnim urlopie macierzyńskim straciła pracę i od tego czasu nie pracuje. Zarejestrowała się jako bezrobotna około 2002 r., przez rok otrzymywała zasiłek. Od tego czasu pracowała wyłącznie dorywczo, bez umów (pomoc podczas wesel, praca na zmywaku).

Plany zawodowe: szuka pracy bezpośrednio u pracodawców, szczególnie kiedy wie, że otwierany jest nowy zakład pracy w okolicy. Nie wysyła CV, twierdząc, że ta forma jest nieskuteczna, a pracodawcy wyrzucają dokumenty. Chciałaby zacząć znowu pracować, ponieważ jej dzieci są już dorosłe, więc nie potrzebują jej pomocy. Czasem zajmuje się wnukami, ale z jej wypowiedzi wynika, że dzieci nie zwracają się do niej z prośbą o opiekę nad nimi. Szuka pracy, ale sama przyznaje, że przez część okresu bezrobocia nie były to aktywne poszukiwania, bo musiałaby wielokrotnie zwracać się do tych samych pracodawców.

Uczestnictwo w programie: o programie dowiedziała się od pracownicy pomocy społecznej. Brała w nim udział dwukrotnie: w 2008 i 2009 r. Pracowała jako osoba sprzątająca w szkole podstawowej – taką pracę jej zaproponowano, a ona nie miała do niej zastrzeżeń. Do pracy chodziła przez pół roku, 2 razy w tygodniu na 5 godzin; miała możliwość wyboru czasu pracy (2 godziny

codziennie lub 2 razy po 5 godzin). Nie miała żadnych przykrych doświadczeń ani komplikacji, była zadowolona z pracy.

Postrzegane korzyści z programu: najważniejsze były dla niej korzyści finansowe. Podkreśla też możliwość „wyjścia do ludzi” i satysfakcję z wykonanej pracy. Dzięki niej miała większy kontakt z ludźmi, jej zdaniem dzięki temu krótko po pierwszym okresie uczestnictwa w programie dostała dorywczą pracę w restauracji. W okresie po uczestnictwie w programie chętniej też szukała kolejnej pracy, z większą energią i entuzjazmem podchodziła do poszukiwań. Uważa ponadto, że udział w programie nie jest powodem do wstydu; postrzega go raczej jako przejaw chęci do aktywnej pracy.

10.6. Kolno, uczestnik nr 6

Miasto: Kolno

Płeć: kobieta

Wiek: 57 lat (ur. 1955)

Sytuacja osobista: wdowa, ma dwie córki, jedną w wieku 39 lat. Ma wnuczki. Jedna z córek mieszka w okolicy Bydgoszczy, druga we Włoszech. Mieszka sama.

Edukacja: wykształcenie podstawowe, udział w programie „Rozwiń skrzydła”, m.in. przeszła kurs bukieciarstwa.

Kontakty z UP/MOPS/MOPR: otrzymuje zasiłek z pomocy społecznej oraz brała udział w programie „Rozwiń skrzydła” i w programie prac społecznie użytecznych.

Historia zawodowa: po ukończeniu 18. roku życia rozpoczęła pracę w zakładzie mleczarskim, którą kontynuowała przez 16 lat. Następnie pracowała przez 6 lat w pralni w bursie. Po rozwiązaniu pralni została bez pracy. W sumie pracowała 22 lata. Obecnie jest na zasiłku dla niepełnosprawnych po złamaniu nogi i zawale.

Plany zawodowe: ma niewielkie możliwości podjęcia zatrudnienia ze względu na zły stan zdrowia. Chciałaby pracować jako sprzątaczką, ale z jej wypowiedzi można wywnioskować, że ta praca mogłaby być dla niej zbyt wyczerpująca. Szuka pracy bezpośrednio u pracodawców, choć mało aktywnie. Wydaje się też, że głównym celem jej udziału w programie nie jest podjęcie pracy, ale zyskanie środków finansowych na życie.

Uczestnictwo w programie: uczestnictwo w programie zaproponowano jej w MOPS, chętnie przyjęła propozycję. W ramach programu pracowała w przedszkolu przez około pół roku, zajmując się pielęgnacją roślin i sprzątaniem oraz porządkowaniem terenu wokół przedszkola. W programie brała udział tylko raz; przychodziła zazwyczaj jednorazowo na 3–4 godziny, uzgadniając dokładny czas pracy z pracodawcą, zazwyczaj w godzinach porannych. Jednocześnie do tej samej pracy skierowano dwie inne panie; wszystkie deklarowały, że są zadowolone i chętnie korzystają z programu.

Postrzegane korzyści z programu: uczestniczka wspomina, że dużą korzyścią było spędzanie czasu wśród ludzi, ale przede wszystkim ważne

było wynagrodzenie. Ponadto zyskała więcej pewności siebie i odwagi w poszukiwaniu dalszej pracy (przez jakiś czas), szczególnie że od dłuższego czasu nie pracowała. Dzięki pracy miała motywację do wyjścia z domu, ale należy spodziewać się, że jest to mało trwały efekt, ponieważ pani głównie zależy na uzyskaniu odpowiednich środków do życia. Ma niewielką nadzieję na zdobycie stałej pracy. Wspominała, że jedna z uczestniczek programu dostała pracę, co mogło być związane z uzyskanym doświadczeniem podczas realizacji prac społecznie użytecznych.

10.7. Łomża, uczestnik nr 7

Miasto: Łomża

Płeć: Kobieta

Wiek: 36 lat (ur. 1976)

Sytuacja osobista: dwóch synów w wieku 17 i 18 lat. Młodszy syn chory na epilepsję. Brak innej rodziny.

Edukacja: Uczestniczka badania ukończyła liceum krótko przed badaniem, po 18 latach przerwy w edukacji. Nie przystąpiła do matury, ale planuje to zrobić w przyszłości. Ukończyła kursy pomocy kuchennej sponsorowane przez UP.

Kontakty z UP/MOPS: zarejestrowana jako bezrobotna, dobrze ocenia pracę urzędów, szczególnie możliwość rozmowy z psychologiem. Twierdzi, że UP nie ma jej do zaproponowania żadnej stałej pracy.

Historia zawodowa: pierwszy raz zarejestrowała się jako bezrobotna w wieku 18 lat, nigdy nie pracowała. Próbowала szukać pracy w gastronomii, ale bezskutecznie. Kilkukrotnie wyjeżdżała do pracy za granicę na krótkie okresy (kilka tygodni). Twierdzi, że nie mogła znaleźć pracy ze względu na brak wykształcenia (wcześniej tylko podstawowe).

Plany zawodowe: uzyskała wykształcenie średnie i sądzi, że to zwiększy jej szanse na znalezienie pracy. Szuka ogłoszeń w UP, w Internecie i przez znajomych. Chciała wyjechać na kontrakt za granicę, ale przeszkodził jej brak opiekuna dla chorego syna. Planuje wyjazd za granicę po osiągnięciu pełnoletniości przez synów, a także złożenie podania o pracę osoby sprzątającej, o której słyszała.

Uczestnictwo w programie: w trakcie wizyty w PCK (kilka lat przed badaniem) zaproponowała swoją pomoc w przeprowadzce placówki PCK. Przez około tydzień pomagała w przygotowaniu nowej placówki. Oferowała też swoją dalszą pomoc, także nieodpłatnie, motywowaną głównie chęcią „wyjścia z domu”. Przez jakiś czas pracowała w PCK jako wolontariusz. Jedna z ówczesnych pracownic PCK poinformowała ją o programie prac społecznie użytecznych, w którym uczestniczka zdecydowała się wziąć udział. PCK wystąpiło do MOPS o wynagrodzenie dla uczestniczki badania w ramach programu. Od tego czasu stara się korzystać z programu (w roku poprzednim przez trzy miesiące). Choć od wynagrodzenia nie uzależnia swojej pomocy w PCK, to dzięki niemu może częściej przychodzić, pomagać. W ramach programu wykonuje różne drobne prace (sprzątanie, drobne sprawy

administracyjne). W miarę możliwości chce pracować dla PCK, ale jest otwarta na inne prace w ramach programu. W sumie pracowała około 10 godzin tygodniowo przez 3 miesiące, w większości po 5 godzin 2 dni w tygodniu, choć czasem rozkładane było to na więcej dni. Organizacja jej pracy wynika z wcześniejszego doświadczenia w pomocy PCK, więc w zasadzie jej zakres obowiązków i sposoby ich wykonywania nie zostały formalnie określone.

Postrzegane korzyści z programu: nawiązanie kontaktów w lokalnym środowisku, korzyści psychologiczne (otwarcie na kontakty z ludźmi), korzyści materialne (wynagrodzenie); korzyści nie są ograniczone do programu, ale całej pracy uczestniczki, również w formie wolontariatu (oprócz materialnych). Z wypowiedzi uczestniczki programu wywnioskować można, że bardzo ważne było dla niej okazywanie jej zaufania i szacunku przez współpracowników. Wykonywana praca dawała jej dużo satysfakcji; sprawiała, że czuła się ważna i potrzebna. Jak sama twierdzi, praca ta „postawiła ją na nogi”; obecnie chętniej wychodzi z domu i nawiązuje nowe znajomości.

10.8. Łomża, uczestnik nr 8

Miasto: Łomża

Płeć: Kobieta

Wiek: 49 lat (ur. 1963)

Sytuacja osobista: siedmioro dzieci, w wieku 11–29 lat, wdowa. Dwoje dzieci: 11-letnia dziewczynka i 15-letni chłopiec, pozostają w domu pod jej opieką. Ma orzeczony lekki stopień niepełnosprawności (utrata wzroku w jednym oku).

Edukacja: ukończyła zasadniczą szkołę włókienniczą oraz jedną klasę technikum (technikum rozwiązano); dzięki MOPS przeszła kursy pomocy kuchennej, pomocy przedmedycznej, języka angielskiego, obsługi komputera i Internetu.

Kontakty z UP/MOPS: UP nie ma dla niej żadnych ofert pracy od 9 lat; korzysta z kursów oferowanych w MOPS, uważa, że są łatwo dostępne. Na pierwsze kursy poszła z inicjatywy MOPS, potem zgłaszała się sama. Nie uczestniczyła w żadnych innych programach interwencyjnych, robotach publicznych itp. Otrzymała pomoc w przygotowaniu CV w UP, ale nie zmieniło to jej sytuacji zawodowej. Twierdzi, że na temat prac społecznie użytecznych jest mało informacji i wiele osób o nich nie wie.

Historia zawodowa: po szkole znalazła pracę w Łomży w browarze przy obsłudze maszyn, po utracie wzroku w jednym oku przeszła na stanowisko osoby sprzątającej. W browarze pracowała 12 lat. Straciła zatrudnienie podczas zwolnień grupowych. Zarejestrowana jako bezrobotna 9 lat przed badaniem, od tego czasu nie umie znaleźć pracy, pomimo deklarowanego ciągłego poszukiwania (osobiste wizyty w okolicznych zakładach pracy). W tym czasie wykonywała wyłącznie prace dorywcze „na czarno” (sprzątanie, opieka nad zielenią, opieka nad dziećmi). Twierdzi, że w znalezieniu pracy przeszkadza jej wiek i zaniedbywanie własnego wyglądu.

Plany zawodowe: szuka głównie pracy bezpośrednio u pracodawców. Gdyby była taka możliwość, chętnie zatrudniłaby się w Zieleni Miejskiej, ale deklaruje, że podjęłaby każdą pracę.

Uczestnictwo w programie: do programu prac społecznie użytecznych przystąpiła przez MOPS (wcześniej w UP pytała o ten program, ale poinformowano ją, że musiałaby mieć ukończone 50 lat). Jej zdaniem żadne większe formalności nie były wymagane w związku z podjęciem pracy w programie, przeszła tylko szkolenie BHP. W programie uczestniczy po

raz pierwszy (od kwietnia 2012 r.). W ramach programu pracuje w Zieleni Miejskiej, wykonuje prace związane z utrzymaniem zieleni, sprzątaniem okolic zaliczanych do rejonu zieleni (zbieranie papierków itp.). Nie miała możliwości wyboru miejsca wykonywania prac w ramach programu, ale twierdzi, że jest z niej bardzo zadowolona. Pracuje wspólnie z innymi osobami zatrudnionymi w ramach programu, 2 razy w tygodniu przez 5 godzin dziennie.

Postrzegane korzyści z programu: robi to, co lubi (uprawianie roślin, praca na świeżym powietrzu). Program przynosi jej duże korzyści psychologiczne – w okresie podjęcia pracy w ramach programu była w złej kondycji psychicznej, dzięki pracy znalazła przyjaciółkę i to poprawiło jej samopoczucie. Dzięki temu czuje, że ma wsparcie, czuje się bardziej wartościowa, ale w dalszym ciągu najbardziej zależy jej na znalezieniu stałej pracy. Wspomina, jak ważne jest dla niej poczucie, że dzięki niej miasto wygląda ładniej, a kwiaty w miejscach, którymi się opiekuje, są zadbane. Wydaje się, że dzięki temu czuje się bardziej kompetentna i jest przekonana, że ma umiejętności, które może wykorzystać w pracy. Inaczej też postrzega relacje z przełożonymi. Jej wcześniejsze doświadczenia były negatywne, natomiast jej opinia o przełożonych w Zieleni Miejskiej jest bardzo pozytywna. Zmiana nastawienia może mieć pozytywny wpływ na jej poszukiwania pracy.

10.9. Łomża, uczestnik nr 9

Miasto: Łomża

Płeć: kobieta

Wiek: 38 lat (ur. 1974)

Sytuacja osobista: mężatka, dwójka dzieci. Mąż pracuje, ale zarabia niewiele.

Edukacja: wykształcenie średnie, ukończyła kursy obsługi kasy fiskalnej, prawa jazdy, pierwszej pomocy.

Kontakty z UP/MOPS: z UP dowiedziała się, że w Łomży nie ma pracy dla kobiet. Dobrze ocenia pracę MOPS, dzięki niemu zrobiła kurs prawa jazdy. Dostaje też wsparcie materialne i pomoc psychologiczną, którą ocenia bardzo dobrze.

Historia zawodowa: pierwszy raz zarejestrowała się jako bezrobotna tuż po skończeniu szkoły, kiedy była w pierwszej ciąży. W późniejszym okresie przez 2 lata pracowała w sklepie w Łomży, następnie pół roku w kolejnym. Zatrudnienie straciła w trakcie redukcji kadr. Podejmowała też pracę sezonową w rolnictwie.

Plany zawodowe: szuka pracy, m.in. na łomżyńskim portalu internetowym. Rozważa także podjęcie pracy w sklepie, w którym niedawno była na rozmowie kwalifikacyjnej, ale jak sama twierdzi, przedstawione warunki pracy były niewymierne do wynagrodzenia; jej zdaniem pracodawcy korzystają z wysokiego bezrobocia i wykorzystują ludzi.

Uczestnictwo w programie: o programie dowiedziała się od pracowników MOPS; podjęła pracę opiekunki osoby starszej, w wymiarze 2 godzin dziennie, choć chciałaby pracować więcej. Nie zastanawiała się, czy przyjąć pracę, chętnie przystąpiła do programu. Pracuje w ramach programu już prawie 2 lata. W roku poprzednim pracowała około 5–6 miesięcy, podobne umowy podpisała na rok obecny (marzec–czerwiec oraz lipiec–październik). Uważa, że praca ta powinna być przewidziana na 4 godziny dziennie, szczególnie że osoby starsze potrzebują więcej czasu na proste czynności (np. wizytę w sklepie). Ma dobrą opinię na temat przełożonych opiekunek środowiskowych, twierdzi, że starają się dobrze organizować pracę. Obecnie wspólnie z podopieczną ustala godziny pracy, nie są one z góry narzucone.

Postrzegane korzyści z programu: główną korzyścią są dodatkowe pieniądze, choć uważa, że są one za małe. Jest zadowolona z uczestnictwa

w programie. Czuje się potrzebna, szczególnie że część jej obecnych podopiecznych to ludzie, z którymi dobrze układają jej się relacje. Twierdzi, że program przynosi korzyści w postaci większych kontaktów z ludźmi, zarówno podopiecznymi, jak i przełożonymi oraz współpracownikami. Kontakt z ludźmi postrzega też jako ważne źródło informacji o pracodawcach. Jest także zadowolona, że może komuś pomóc, a więc można sądzić, że czuje się bardziej potrzebna, co jest ważne w procesie aktywizacji zawodowej. Dzięki kontaktom z obecną podopieczną ma także więcej pozytywnych doświadczeń w codziennym życiu, odczuwa więcej pozytywnych emocji, które są konieczne w stymulacji aktywności i zapobieganiu depresji związanej z sytuacją długotrwałego bezrobocia.

10.10. Łomża, uczestnik nr 10

Miasto: Łomża

Płeć: kobieta

Wiek: 24 lata, ur. 1988

Sytuacja osobista: zaszła w ciążę w wieku 18 lat, ojciec dziecka okazał się nieodpowiednim opiekunem. W związku z trudną sytuacją rodzinną na 4 miesiące trafiła do ośrodka interwencji kryzysowej. Obecnie wynajmuje mieszkanie, w którym mieszka razem z 6-letnim synkiem.

Edukacja: ukończyła gimnazjum, w trakcie badania uczęszczała do liceum dla dorosłych (kursy weekendowe), brała udział w licznych kursach oferowanych przez MOPS oraz PUP, m.in. kursach pomocy kuchennej, projektowania stron internetowych, profesjonalnej opieki nad dziećmi.

Kontakty z UP/MOPS: wie, że UP dysponuje kadrami mającymi pomóc osobom bezrobotnym, m.in. psychologiem, ale jak sama twierdzi, nie czuje się dobrze w UP, ma wrażenie, że pracownicy nie pomagają osobom bezrobotnym, a są jedynie urzędnikami. Twierdzi ponadto, że pracownicy UP są roszczeniowi wobec bezrobotnych – oczekują, że to oni sami poradzą sobie ze swoją sytuacją. Brała udział w programach prowadzonych w ramach EFS, ale nie pamięta dokładnie, czego dotyczyły. Dobrze za to ocenia kontakty z MOPS, pozytywnie wypowiada się na temat jego pracowników. W MOPS dowiedziała się o pracach społecznie użytecznych.

Historia zawodowa: w wieku 18 lat zarejestrowała się jako osoba bezrobotna, następnie za pośrednictwem PUP dostała się na staż w McDonald's. Po zakończeniu stażu została zatrudniona. Odeszła po około roku, ze względu na sytuację rodzinną. Od tego czasu jest osobą bezrobotną, wykonywała jedynie dorywcze prace bez umowy, m.in. była opiekunką dziecka. Stale poszukuje pracy, składając dokumenty do pracodawców, głównie tych, którzy ogłaszają się na łomżyńskim portalu internetowym.

Plany zawodowe: planuje skończyć szkołę (został jej jeden rok), a następnie dalej się kształcić w ramach studium policealnego. Stale poszukuje pracy.

Uczestnictwo w programie: pracuje jako opiekunka środowiskowa, do jej obowiązków należy opieka nad osobami starszymi i chorymi. Pomaga im w codziennym życiu, robi zakupy, sprząta itp. W ramach programu pracuje od około 2 lat, z przerwami. Pracę rozpoczęła za pośrednictwem MOPS. Twierdzi, że przystąpienie do programu nie wymagało wypełniania wielu

formalności – musiała jedynie przejść szkolenie BHP oraz podpisać umowę. Po pierwszym okresie umowy poprosiła o możliwość dalszego uczestnictwa w programie (m.in. w roku badania pracowała od marca do czerwca, a kolejną umowę podpisała na okres od lipca do października). Pracuje 2 godziny dziennie i uważa, że jest to zdecydowanie za mało. Godziny pracy ustalane są z góry, ale czasami ma możliwość zamiany z innymi opiekunkami. Chce nadal uczestniczyć w programie i twierdzi, że sama się do niego zgłasza. Jak mówi, osoby podejmujące decyzje o skierowaniu do programu oczekują rzetelnej pracy i jest to warunek dalszego uczestnictwa.

Postrzegane korzyści z programu: praca w ramach programu daje jej możliwość „wyjścia z domu”. Decyzję o uczestnictwie podjęła od razu, bo jak twierdzi, była to dla niej szansa przede wszystkim na zarobienie pieniędzy. Według niej warunkiem dalszego uczestnictwa w programie jest rzetelna praca. Takie kryteria stawiane przez opiekunów programu mogą dać wymierne korzyści psychologiczne w postaci przekonania o własnej skuteczności i przewidywaniu konsekwencji własnego działania, co jest niezmiernie ważne w sytuacji długotrwałego bezrobocia. Ponadto ma kontakt z innymi osobami w podobnej sytuacji, co prawdopodobnie również daje jej poczucie wsparcia społecznego i ogranicza poczucie osamotnienia w trudnej sytuacji. Charakter pracy opiekunki środowiskowej sprzyja poczuciu, że w lokalnym środowisku są osoby, których sytuacja jest jeszcze trudniejsza, a więc że udzielana im pomoc jest wartościowa. Udział w programie nadaje też rytm dnia, zwiększa aktywność i daje poczucie, że ma się obowiązki, które należy codziennie wypełniać. Dzięki programowi udało się jej zdobyć dodatkowe zlecenia od rodzin osób, którymi się opiekowała.

11. Sposób przetwarzania danych z baz SI Syriusz i wyznaczania próby kontrolnej

11.1. Sposób przetwarzania danych

Na potrzeby badania pozyskano dane z baz SI Syriusz. Dla każdego z analizowanych powiatów otrzymano odrębne bazy danych zawierające:

- podstawowe charakterystyki demograficzne zarejestrowanych osób wraz z informacjami mówiącymi o ich statusie;
- sekwencje zdarzeń związanych z okresem rejestracji danej osoby w urzędzie pracy;
- informacje o niepełnosprawności;
- informacje o skierowaniu danej osoby do pracy, na staż lub na przygotowanie zawodowe.

Ponieważ system Syriusz opiera się na relacyjnych bazach danych, to ich łączenie na potrzeby analiz statystycznych wymagało zmiany ich struktur. W analizie prowadzonej na potrzeby badania za jednostkę obserwacji przyjęto osobę zarejestrowaną w PUP. Oznaczano, że potrzebne było utworzenie zbiorów, w których każdy wiersz oznacza inną osobę. Bazy danych wygenerowane z systemu za podstawową jednostkę obserwacji przyjmują jedno „zdarzenie”, takie jak: rejestracja w UP, otrzymanie statusu bezrobotnego bez prawa do zasiłku, skierowanie do centrum integracji społecznej lub na PSU.

Mimo przekazania PUP szczegółowych instrukcji opisujących krok po kroku, w jaki sposób wygenerować potrzebne do badania dane, bazy różniły się zawartością:

- W części baz danych brakowało identyfikatorów osób, co uniemożliwiło przyporządkowanie zawartych w nich informacji poszczególnym osobom.
- Formaty danych w poszczególnych zmiennych nie były tożsame, na przykład ciągi cyfr lub liczb zawierały spacje bądź wartości nie odpowiadały zdefiniowanym formatom (zbyt krótki ciąg znaków).

Oba przypadki musiały skutkować usunięciem części informacji, których nie sposób było przypisać do poszczególnych osób lub poprawnie zinterpretować.

11.2. Wyznaczenie próby kontrolnej na potrzeby analizy efektywności netto

Metodologia badania efektywności netto polityk publicznych zakłada postępowanie quasi-eksperymentalne. Oznacza to, że nie wystarczy opisać sytuacji na rynku pracy osób, które brały udział w pracach społecznie użytecznych (tzw. grupa badana). Konieczne jest także porównanie sytuacji tych osób, które w tego typu pracach nie uczestniczyły (tzw. grupa kontrolna). W tym celu:

1. Wyselekcjonowano osoby, które kiedykolwiek uczestniczyły w pracach społecznie użytecznych, przy czym nie uczestniczą w momencie przeprowadzenia analizy (ostatnie zarejestrowane dla nich zdarzenie nie jest zaklasyfikowane jako „prace społecznie użyteczne”). Osoby te stanowią grupę badaną w analizie efektywności netto.
2. Z pozostałych osób wylosowano reprezentatywną próbę nieuczestniczących nigdy w pracach społecznie użytecznych. Przyjęto również założenie, że muszą to być osoby długotrwale bezrobotne oraz nieposzukujące obecnie pracy.
3. Dzięki zastosowanej procedurze wskazano grupę kontrolną cechującą się zbliżonymi rozkładami cech demograficznych. Dzięki temu wykluczono potencjalny wpływ tych cech na sytuację na rynku pracy przy analizowaniu efektywności netto. Rozkład tych cech prezentują tabele 29–33.

Tabela 29. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na przynależność do PUP (%)

Przynależność do PUP	Grupa badana (uczestnicy PSU)	Grupa kontrolna (nieuczestniczący w PSU)
Białystok	47,3	48,5
Bielsk Podlaski	2,7	4,9
Grajewo	12,3	5,5
Hajnówka	13,1	4,4
Łomża	13,1	12,8
Sejny	1,7	2,2
Siemiatycze	0,0	3,7
Suwałki	9,1	12,8
Wysokie Mazowieckie	0,5	5,1

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 9 PUP).

Tabela 30. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na płeć (%)

Płeć	Grupa badana (uczestnicy PSU)	Grupa kontrolna (nieuczestniczący w PSU)
Mężczyzna	49,0	48,5
Kobieta	51,0	51,5

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 9 PUP).

Tabela 31. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na stan cywilny (%)

Stan cywilny	Grupa badana (uczestnicy PSU)	Grupa kontrolna (nieuczestniczący w PSU)
Panna	7,5	8,6
Kawaler	14,3	13,7
Wolna	2,9	3,6
Wolny	7,5	6,8
Mężatka	26,8	26,5
Żonaty	16,5	17,9
Rozwiedziona	10,2	9,9
Rozwiedziony	9,1	9,0
W separacji	1,0	0,2
Wdowa	3,0	2,6
Wdowiec	1,0	1,2

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 9 PUP).

Tabela 32. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na liczbę dzieci (%)

Liczba dzieci	Grupa badana (uczestnicy PSU)	Grupa kontrolna (nieuczestniczący w PSU)
0	53,2	54,3
1	12,9	12,8
2	14,7	13,2
3	10,7	10,2
4	4,4	5,1
5	2,4	2,0
6	0,7	1,1
7	0,5	0,9
8	0,3	0,3
9	0,1	0,1
11	0,1	0,0
14	0,0	0,0

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 9 PUP).

Tabela 33. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na wiek (%)

Wiek	Grupa badana (uczestnicy PSU)	Grupa kontrolna (nieuczestniczący w PSU)
18–25 lat	4,5	14,6
26–65 lat	95,1	82,9
66 lat i powyżej	0,4	2,5

Źródło: analiza danych z SI Syriusz (dane z 9 PUP).

4. Ostatnim etapem analizy efektywności było porównanie aktualnej sytuacji grupy badanej i kontrolnej. Wzięto pod uwagę następujące możliwe sytuacje:

- brak gotowości podjęcia pracy lub odmowa;
- status bezrobotnego;
- podjęcie działalności gospodarczej;
- emerytura lub renta;
- podjęcie pracy;
- działalność rolnicza;
- nauka;
- wniosek o wykreślenie z ewidencji;
- szkolenie.

12. Wykaz cytowanej literatury

12.1. Akty prawne krajowe, dokumenty krajowe i międzynarodowe

Program Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Edycja 2011–2015 (2010), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych (Dz.U. Nr 155, poz. 921).

Strategia Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (2010), Komisja Europejska, Bruksela.

Strategia polityki społecznej na lata 2007–2013 (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz.U. 2009 Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz.U. 2008 Nr 69, poz. 415 z późn. zm.)

Wskazówki dla gmin oraz podmiotów, w których organizowane są prace społecznie użyteczne (2006), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa.

12.2. Dane statystyczne, raporty, opracowania oraz dokumenty regionalne

Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku (2009), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Analiza potencjału dolnośląskich powiatów i gmin w zakresie rynku pracy i edukacji. Raport podsumowujący badania (2011), Coffey International Development i CRSG, na zlecenie Dolnośląskiego Obserwatorium Rynku Pracy, Wrocław.

Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Bariery w przystąpieniu do realizacji i w realizacji projektów systemowych w ramach PO KL przez ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie w województwie podlaskim (2011), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, Białystok.

Charkiewicz E. (2011), *Kobiety i ubóstwo – widzialna ręka neoliberalnego państwa, w: Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce. Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network*, Kampania Przeciw Homofobii, Warszawa.

Czapiński J., Panek T. (2011), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.

Dane Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku na podstawie sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy.

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

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2010 roku. Analiza efektywności – załączniki (2011), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku (2012), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Gazon J. (2008), *Ani bezrobocie, ani opieka społeczna. Od wyboru etycznego do ekonomicznej realizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Główny Urząd Statystyczny, internetowa baza danych Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (dostęp 22.06.2012).

Internetowa baza Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (dostęp 10.07.2012)

Jancewicz B. et al. (2011), *Zjawisko długotrwałego bezrobocia w województwie podlaskim*, Podlaskie Obserwatorium Polityki Społecznej, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok, http://www.pops.up.podlasie.pl/uploads/upload/raporty/drugi/Zjawisko_dlugotrwalego_bezrobocia_w_pel2.pdf (dostęp 22.06.2012).

Pilotażowy program usamodzielniania się i integracji cudzoziemców ze społecznością lokalną w województwie podlaskim (2008), Wydział Polityki Społecznej, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.

Podlaska strategia zatrudnienia do 2015 roku (2006), Sejmik Województwa Podlaskiego, Białystok.

Podlaski regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia na 2012 rok (2012), Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok, <http://www.up.podlasie.pl/index.php/strony/21724> (dostęp 22.06.2012).

Podlaski rynek pracy (czerwiec 2010), Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.

Podlaski rynek pracy (czerwiec 2012), Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.

Podlaski rynek pracy (marzec 2012), Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok.

Program w zakresie pomocy społecznej i polityki prorodzinnej w województwie podlaskim na lata 2009–2013 (2008), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok.

Socha B., Wyrwicka K. (2007), *Program prac społecznie użytecznych – dobre praktyki*, Wydział Aktywnych Form Pomocy Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Sprawozdanie z realizacji Priorytetów komponentu regionalnego PO KL za 2011 r. w woj. podlaskim (2012), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, Białystok.

Wiśniewski Z. et al. (2010), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

Wiśniewski Z. et al. (2011), *Efektywność programów aktywnej polityki rynku pracy – wnioski z badań i rekomendacje*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

Wiśniewski Z. et al. (2011), *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Toruń.

Wojewódzka strategia polityki społecznej na lata 2010–2018 (2010), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok.

13. Wykaz tabel

Tabela 1. Porównanie stopy bezrobocia kobiet i mężczyzn w latach 2005–2011	19
Tabela 2. Podstawowe dane dotyczące bezrobocia w powiatach woj. podlaskiego (stan w końcu marca 2012 r.)	21
Tabela 3. Liczba uczestników w PSU w powiatach woj. podlaskiego w latach 2006–2012 . .	32
Tabela 4. Odsetek osób skierowanych do udziału w PSU w powiatach woj. podlaskiego w latach 2009–2011	33
Tabela 5. Udział osób długotrwale bezrobotnych wśród osób skierowanych do PSU (z uwzględnieniem kobiet) w 2011 r. w powiatach woj. podlaskiego.	34
Tabela 6. Rozkład wieku uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego (uczestniczących w programie w ciągu ostatnich 6 lat)	37
Tabela 7. Rozkład wieku uczestników PSU i pozostałych bezrobotnych w woj. podlaskim (%)	37
Tabela 8. Rozkład płci uczestników PSU i pozostałych bezrobotnych w woj. podlaskim (%)	38
Tabela 9. Rozkład płci uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego – osoby uczestniczące w PSU w ciągu minionych 6 lat (%)	40
Tabela 10. Kategorie osób bezrobotnych skierowanych do PSU w woj. podlaskim (%)	41
Tabela 11. Odsetek osób bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych wśród uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego (%)	41
Tabela 12. Odsetek osób niepełnosprawnych wśród uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego (%)	43
Tabela 13. Rodzaj prac społecznie użytecznych realizowanych w woj. podlaskim w 2012 r. (N = 49)	55
Tabela 14. Instytucje, na rzecz których realizowano PSU w woj. podlaskim w 2012 r. (N = 30)	56
Tabela 15. Zakres porozumień o współpracy podpisanych między OPS a PUP w woj. podlaskim (N = 32)	75
Tabela 16. Średnia ocena zaangażowania podmiotów w działania aktywizujące osoby zagrożone wykluczeniem społecznym w opinii przedstawicieli OPS w woj. podlaskim (N = 49)	80
Tabela 17. Średnia ocena zaangażowania OPS w działania aktywizujące przez przedstawicieli PUP w woj. podlaskim (N = 14)	81
Tabela 18. Porównanie wartości wskaźnika współpracy i odsetka osób bezrobotnych skierowanych do PSU, wg powiatów (N = 14 PUP i N = 49 OPS).	82
Tabela 19. Typy gmin, które uczestniczyły i nie uczestniczyły w organizacji PSU w 2012 r. (N = 49)	85
Tabela 20. Podział typów gmin ze względu na organizację PSU w 2012 r. w woj. podlaskim (N = 49)	86

ANALIZA PROGRAMU PRAC SPOŁECZNIE UŻYTECZNYCH
W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM

Tabela 21. Struktura typów gmin ze względu na organizację PSU w 2012 r. w woj. podlaskim (N = 49)	86
Tabela 22. Średnia liczba osób skierowanych do PSU w woj. podlaskim w poszczególnych typach gmin w 2012 r. (N = 31)	87
Tabela 23. Efektywność zatrudnieniowa uczestników PSU w powiatach woj. podlaskiego w 2011 r.	90
Tabela 24. Efektywności PSU oraz innych programów rynku pracy według wybranych kategorii bezrobotnych w woj. podlaskim w 2011 r. (%)	91
Tabela 25. Korzyści PSU w opinii instytucji (N = 14 PUP i N = 49 OPS).	95
Tabela 26. Średnia ocena efektywności PSU przez przedstawicieli instytucji z woj. podlaskiego (OPS N = 49 i PUP N = 14).	100
Tabela 27. Sytuacja osób uczestniczących w PSU w woj. podlaskim	103
Tabela 28. Sytuacja osób bezrobotnych nieuczestniczących w PSU w woj. podlaskim	104
Tabela 29. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na przynależność do PUP (%)	145
Tabela 30. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na płeć (%)	145
Tabela 31. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na stan cywilny (%)	146
Tabela 32. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na liczbę dzieci (%)	146
Tabela 33. Struktura grupy badanej i grupy kontrolnej poddana analizie przy szacowaniu efektywności PSU ze względu na wiek (%)	147

14. Wykaz wykresów

Wykres 1. Współczynnik aktywności zawodowej dla osób w wieku 15–64 lata dla Unii Europejskiej, Polski i woj. podlaskiego w latach 2002–2011 (%)	16
Wykres 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce i w woj. podlaskim w latach 2004–2011	18
Wykres 3. Stopa bezrobocia w Polsce i w woj. podlaskim wg BAEL w latach 2004–2011 ..	18
Wykres 4. Porównanie stopy bezrobocia rejestrowanego na koniec 2005 i 2011 r. w powiatach woj. podlaskiego	20
Wykres 5. Odsetek zarejestrowanych osób bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż rok w 2011 r.	22
Wykres 6. Liczba uczestników PSU w woj. podlaskim w latach 2006–2011	31
Wykres 7. Osoby skierowane do udziału w PSU według płci w 2011 r. w woj. podlaskim. .	35
Wykres 8. Kryteria, którymi kierują się pracownicy OPS, wybierając osoby do PSU (N = 49) ...	68
Wykres 9. Kryteria, którymi kierują się pracownicy PUP, wybierając osoby do PSU (N = 14) ...	69
Wykres 10. Zakres współpracy pracowników OPS z pracownikami PUP – deklaracje przedstawicieli OPS (N = 49)	76
Wykres 11. Ocena zaangażowania podmiotów w działania aktywizujące osoby zagrożone wykluczeniem społecznym w opinii przedstawicieli OPS (N = 49)	80
Wykres 12. Trudności w realizacji PSU w opinii przedstawicieli OPS (N = 49).	83
Wykres 13. Trudności w realizacji PSU w opinii przedstawicieli PUP (N = 14)	83
Wykres 14. Efektywność zatrudnieniowa wybranych instrumentów rynku pracy w woj. podlaskim (%)	89
Wykres 15. Efektywność zatrudnieniowa netto i brutto PSU w Polsce ze względu na typ powiatu w 2009 r. (%).....	93

15. Wykaz schematów

Schemat 1. Procedura organizacji prac społecznie użytecznych	25
Schemat 2. Ścieżka organizacji prac społecznie użytecznych	63

16. Słownik pojęć

Effekt jałowego biegu (<i>deadweight</i>)	Odnosi się do zmian w danym obszarze, które zaszyłyby bez względu na podjęcie danej interwencji publicznej.
Effektywność brutto	Określa ilościowo zmianę, która zaszła w danym obszarze po zakończeniu interwencji publicznej.
Effektywność kosztowa	Określa relacje poniesionych nakładów do uzyskanych efektów danej interwencji publicznej. W przypadku rynku pracy efektywność kosztową instrumentów wyznacza iloraz poniesionych wydatków na całość interwencji i liczby osób, które otrzymały stałe zatrudnienie.
Effektywność netto	Wyznacza się ją po odjęciu od efektywności brutto zakresu zmian, który zaszłyby bez podjęcia interwencji publicznej. Efektywność netto określa faktyczną skuteczność działań.
Effektywność zatrudnieniowa	Określa zdolność danego instrumentu rynku pracy (lub jakiegokolwiek interwencji publicznej) do wyprowadzenia bezrobotnych na rynek pracy. Efektywność tę mierzy się wskaźnikiem będącym stosunkiem liczby osób, które znalazły stałe zatrudnienie, do wszystkich bezrobotnych objętych danym instrumentem rynku pracy.
Indywidualny wywiad pogłębiony	Metoda badań jakościowych polegająca na nisko ustrukturyzowanej rozmowie z respondentem przeprowadzonej przez moderatora. W przypadku rozmowy z dwoma respondentami mówi się o wywiadzie diadycznym lub o diadzie.
Korelacja	Wzajemna zależność zjawisk – współwystępowanie.
Osoba bezrobotna	Osoba niewykonująca pracy zarobkowej, ale zdolna i gotowa do jej podjęcia. Za osobę bezrobotną uznaje się osobę zarejestrowaną w urzędzie pracy.
Osoba długotrwale bezrobotna	Osoba, która w przeciągu ostatnich 24 miesięcy była zarejestrowana w urzędzie pracy nie krócej niż 12 miesięcy.

Prace społecznie użyteczne	Instrument aktywizacji zawodowej przeznaczony dla osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku, korzystających jednocześnie ze świadczeń pomocy społecznej. Praca wykonywana jest w wymiarze nie większym niż 10 godzin i na rzecz gmin, w których mieszka bezrobotny.
Studium przypadku	Metoda badawcza polegająca na wieloaspektowej analizie danego zjawiska na podstawie danych jakościowych i (lub) ilościowych pochodzących z różnych źródeł.

17. Wykaz skrótów

BAEL	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (badanie GUS)
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FP	Fundusz Pracy
GOPS	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	Individual In-Depth Interview (wywiad indywidualny pogłębiony)
IPD	Indywidualny Plan Działania
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
MOPS/R	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej/Rodzinie
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej
ORG	Organizator (w podpisach cytatów)
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013
PSM	Propensity Score Matching
PSU	Prace Społecznie Użyteczne
PSZ	Publiczne Służby Zatrudnienia
PUP/UP	Powiatowy Urząd Pracy
ROPS	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
SI Syriusz	System informatyczny Syriusz
Ucz	Uczestnik PSU (w podpisach cytatów)
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy