

dr hab. inż. arch. Aleksander Noworól, prof. UJ
Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

NIESPÓJNOŚĆ STOSOWANYCH W POLSCE INSTRUMENTÓW POLITYKI SPOŁECZNEJ W SFERZE OGRANICZANIA BEZROBOCIA

Streszczenie

Artykuł przedstawia instrumenty stosowane w polskim systemie prawnym dla zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego, szczególnie w sferze zagrożenia bezrobociem. Mnogość aktów prawnych i brak spójności opisanych działań wskazują na konieczność zintegrowania narzędzi polityki społecznej.

Słowa kluczowe: rynek pracy, pomoc społeczna, edukacja, aktywizacja zawodowa.

Summary

The paper presents a variety of instruments used in Polish law in order to assure social security especially in the domain of the danger of unemployment. The multitude of legal acts and a lack of cohesion of described activities indicate the necessity of the integration of tools applied in the social policy.

Key words: labor market, social assistance, education, vocational activation.

Wprowadzenie

Problematyka artykułu wiąże się ze stosowanymi w polskim systemie zarządzania publicznego instrumentami **polityki społecznej**¹. Polityką w zarządzaniu określa się zbiór narzędzi realizacyjnych celów publicznych. Polityki formułuje się na etapie planowania strategicznego, a wdraża w realizacyjnej fazie zarzą-

¹ Por. interesującą refleksję ogólną na temat polityki społecznej w Polsce w: R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, ASPRA, Warszawa 2007.

dzania². Artykuł obejmuje analizę instrumentów wsparcia o charakterze instytucjonalnym i finansowym, które funkcjonują w ramach obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych w zakresie wyrównywania szans, aktywizacji zawodowej oraz łagodzenia negatywnych skutków bezrobocia³. Zidentyfikowano instrumenty wynikające z zapisów aktów prawnych w czterech zasadniczych obszarach: rynku pracy i zatrudnienia, polityki społecznej, edukacji oraz współpracy z sektorem pozarządowym.

Z uwagi na niezwykle szeroką problematykę opisywanych instrumentów, poniżej zawarto tylko syntetyczne ich przedstawienie. **Celem opracowania jest ujawnienie istotnego deficytu polityki legislacyjnej państwa polskiego, polegającego na tworzeniu – w obrębie polityki społecznej – niespójnych regulacji prawnych.** Tworzone przez sejm i rząd regulacje nie wykluczają się, pozostają jednak nieskoordynowane. **Wynika z tego, niedoceniana przez rządzących, konieczność integracji narzędzi rozproszonych aktualnie działań służb publicznych (różnych szczebli władzy i administracji).** Konsekwencją braku koordynacji instrumentów regulacyjnych jest potencjalnie niska skuteczność interwencji publicznej, pomimo zaangażowania istotnych środków, kierowanych na politykę społeczną w obszarze ochrony rynku pracy.

Regulacje funkcjonujące w obszarze rynku pracy i zatrudnienia

Przegląd narzędzi rozpocząć trzeba od regulacji funkcjonujących w głównym obszarze problemowym – rynku pracy i zatrudnienia.

Instytucje rynku pracy

Ustawodawca określił zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej⁴. Zadania te są realizowane głównie przez instytucje rynku pracy działające w celu pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich. Wśród instytucji rynku pracy wyszczególnia się:

- publiczne służby zatrudnienia;
- Ochotnicze Hufce Pracy;

² A. Noworól, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej o/Kraków, Kraków 1998, s. 93–120; tenże, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 160–161.

³ W 2007 roku, autor, na zlecenie **Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie**, wykonał wraz z M. Piotrowiczem i K. Noworól szeregi opracowań eksperckich na rzecz Programu Inicjatywy **Wspólnotowej EQUAL pt. „PRACA W POSAGU – model wychodzenia z rodzinnego bezrobocia na wsi”**. Niniejszy tekst stanowi – na tle analiz sporządzanych w ramach Programu – autorską refleksję teoretyczną.

⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

- agencje zatrudnienia;
- instytucje szkoleniowe;
- instytucje dialogu społecznego;
- instytucje partnerstwa lokalnego.

Szczególne role przypada tu publicznym służbom zatrudnienia. Tworzą je organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi. Jednostkami zajmującymi się bezpośrednim wsparciem i obsługą osób bezrobotnych są **powiatowe urzędy pracy (PUP)**. Prowadzą one rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy, pośrednictwo pracy, a w razie braku możliwości zapewnienia odpowiedniego zatrudnienia świadczą usługi, inicjują, finansują i realizują następujące instrumenty:

- poradnictwo zawodowe,
- udział w zajęciach klubu pracy;
- szkolenia bezrobotnych (dodatki szkoleniowe, stypendia),
- tworzenie dodatkowych miejsc pracy;
- projekty lokalne;
- zasiłki i inne świadczenia z tytułu bezrobocia.

Formy łagodzenia skutków i przeciwdziałania bezrobociu

Podstawowe świadczenia z tytułu bezrobocia, realizowane przez PUP, obejmują:

- zasiłek dla bezrobotnych; instrument osłonowy, mający za zadanie zrekomensować przez określony czas osobie bezrobotnej część dochodów utraconych w związku z utratą zatrudnienia;
- dodatek aktywizacyjny, przysługujący osobie bezrobotnej posiadającej prawo do zasiłku, jeżeli w wyniku skierowania przez PUP podjęła zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy i otrzymuje wynagrodzenie niższe od minimalnego.

Usługi rynku pracy realizowane są przez publiczne służby zatrudnienia, w tym przede wszystkim przez PUP. Obejmują one: pośrednictwo pracy, usługi EURES (skrót od *European Employment Services*), poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizację szkoleń.

Instrumenty rynku pracy obejmują świadczenia publicznych służb zatrudnienia, mające na celu wspieranie i uzupełnianie usług rynku pracy. Ustawa wyróżnia tu:

- finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy (lub miejsca pracy, stażu, szkolenia) poza miejscem zamieszkania;
- finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie (szkolenie) poza miejscem zamieszkania;
- dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, itp.;
- refundowanie kosztów z tytułu składek ZUS skierowanego bezrobotnego;

- finansowanie dodatków aktywizacyjnych.

PUP może także udzielić **pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia** (współfinansować koszty studiów podyplomowych). Na wniosek gminy, PUP może skierować bezrobotnego, korzystającego z pomocy społecznej do **wykonywania prac społecznie użytecznych** w miejscu zamieszkania lub pobytu.

Ustawa przewiduje też **działania adresowane do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy** (wiek do 25. i powyżej 50. roku życia, długotrwałość bezrobocia, brak kwalifikacji zawodowych, samotne wychowywanie dzieci, niepełnosprawność). Osobom tym PUP w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji powinien przedstawić propozycję zatrudnienia, stażu, przygotowania zawodowego lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Wśród odpowiednich instrumentów wsparcia należy tu wymienić:

- prace interwencyjne (zatrudnianie przez pracodawców bezrobotnych w zamian za refundację części wynagrodzeń oraz składek ZUS);
- stypendium szkoleniowe (osoby do 25. roku życia);
- organizowanie staży (osoby do 25. roku życia) i przygotowania zawodowego (długotrwale bezrobotni) w miejscu pracy;
- stypendium na kontynuowanie nauki (osoby do 25. roku życia);
- organizowanie robót publicznych;
- refundację kosztów opieki nad dzieckiem lub osobą zależną;
- przyznawanie prawa do świadczenia przedemerytalnego (osoby po 50. roku życia).

Instrumenty dotyczące rozwoju zasobów ludzkich

Obok bezpośredniego łagodzenia skutków bezrobocia, polski system stymulowania rynku pracy obejmuje działania o charakterze aktywizacyjnym. Należą do nich fundusz szkoleniowy i świadczenie szkoleniowe.

Fundusz szkoleniowy przeznaczony jest na finansowanie lub współfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego. Pracodawcom, którzy utworzyli fundusz szkoleniowy przysługuje refundacja z Funduszu Pracy z tytułu szkolenia specjalistycznego pracowników, w wysokości od 50–80% kosztów.

Świadczenie szkoleniowe przysługuje pracownikom zwalnianym (w ramach tzw. zwolnienia monitorowanego) przez pracodawcę, który utworzył fundusz szkoleniowy. W przypadku zwolnienia monitorowanego pracodawca ma obowiązek podjąć działania, polegające na zapewnieniu pracownikom usług rynku pracy realizowanych w formie programu.

Zatrudnienie socjalne

Ustawodawca określił ramy aktywnego systemu pomocy społecznej grupom marginalizowanym oraz osobom wykluczonym społecznie⁵. Zatrudnienie socjalne stwarza szansę na powrót do społeczeństwa osobom, które z różnych po-

⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. 2003.122.1143, z późn. zm.

wodów znalazły się na marginesie życia społecznego, poprzez realizację funkcji edukacyjnej (**nauka współżycia w społeczeństwie, odpowiedzialność za własny los**) oraz aktywizacyjnej (zatrudnienie socjalne i wspierane). Ustawa odnosi się przede wszystkim do takich osób, jak: długotrwale bezrobotni, osoby zwalniane z zakładów karnych, bezdomni, uzależnieni od alkoholu i od narkotyków oraz chorzy psychicznie. Ustawa określa zasady zatrudnienia socjalnego, definiowanego jako zapewnianie osobom objętym wsparciem możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez:

- **centra integracji społecznej (CIS)**; których zadaniem jest reintegracja społeczna i zawodowa poprzez kształcenie odpowiednich umiejętności,
- **kluby integracji społecznej (KIS)**; które organizują działania o charakterze terapeutycznym, zatrudnieniowym i samopomocowym;
- a także korzystanie z:
- **zatrudnienia wspieranego**, co oznacza udzielenie pomocy w podjęciu pracy po zakończeniu uczestnictwa w zajęciach CIS, a także po uczestnictwie w KIS;
- pomocy w tworzeniu **spółdzielni socjalnej**.

Ustawodawca określił tryb i zasady organizacji **spółdzielni socjalnych**⁶. W oparciu o przepisy ustawy określone grupy osób mogą tworzyć specjalny rodzaj spółdzielni, których celem jest wsparcie osób bezrobotnych, niepełnosprawnych i innych kategorii podlegających marginalizacji oraz zwiększenie ich szans na rynku pracy (przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności).

Rozwiązania prawne funkcjonujące w obszarze pomocy społecznej

Na tle opisanych instrumentów, obszar pomocy społecznej potraktowany jest tak, jakby stanowił niezależną domenę interwencji publicznej. W opisanych poniżej regulacjach pomija się podstawowy fakt, że wiele narzędzi pomocowych stosuje się w praktyce po to, by poprawić sytuację tych samych osób, które korzystają ze wsparcia instytucji rynku pracy.

Organizacja systemu pomocy społecznej

Ustawodawca określił organizację pomocy społecznej, zadania w zakresie pomocy społecznej, rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania⁷. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych. Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, **bezrobocia**, niepełnosprawności,

⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. 2006.94.651.

⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004.64.593, z późn. zm.

długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności oraz innych.

Pomoc społeczna jest organizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej, które współpracują w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Podstawowe zadania pomocy społecznej wykonywane są w gminach przez ośrodki pomocy społecznej (OPS). Ważną instytucją pomocy społecznej jest **pracownik socjalny**. Do jego zadań należy przede wszystkim:

- praca socjalna;
- dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia oraz kwalifikowanie do uzyskania świadczeń;
- udzielanie informacji potrzebującym w zakresie rozwiązywania spraw życiowych;
- pomoc w uzyskaniu poradnictwa dotyczącego udzielania wsparcia przez właściwe instytucje;
- pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych;
- współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania negatywnych zjawisk społecznych;
- współuczestniczenie w zarządzaniu regionalnymi i lokalnymi programami pomocy społecznej.

Instrumenty pomocy społecznej

Świadczenia, udzielane przez poszczególne organy administracji, można podzielić na **świadczenia pieniężne** oraz **świadczenia niepieniężne**. Poniżej zostaną przedstawione świadczenia udzielane osobom i rodzinom, które znajdują się w trudnej sytuacji życiowej w związku z bezrobociem.

Świadczenia pieniężne obejmują:

- zasiłek okresowy;
- zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy;
- zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie.

Świadczenia niepieniężne:

- świadczenie pracy socjalnej;
- przyznanie biletu kredytowanego;
- opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne;
- pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie;
- sprawienie pogrzebu;
- poradnictwo specjalistyczne;
- interwencja kryzysowa;
- zapewnienie schronienia;
- zapewnienie posiłku;
- zapewnienie niezbędnych ubrań;
- opieka nad rodziną i dzieckiem.

Istotnym elementem pomocy społecznej w Polsce jest **system świadczeń rodzinnych**. Ustawa określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych oraz zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń⁸. Istnieją cztery najważniejsze rodzaje świadczeń rodzinnych:

- zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego;
- świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne;
- jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe ustawowe);
- zapomoga wypłacana przez gminy z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe gminne).

W pracy z beneficjentami pomocy społecznej stosowane są następujące instrumenty:

- **rodzinny wywiad środowiskowy**, przeprowadzany w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin;
- **kontrakt socjalny** zawierany przez OPS w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej.

Wymienione instrumenty nie są powiązane z systemem walki z bezrobociem. Mają charakter pasywny – głównie ochronny. Ważnym elementem, świadczącym o pewnej modyfikacji spojrzenia ustawodawcy, jest kontrakt socjalny, warunkujący udzielanie pomocy od określonej, choćby minimalnej, aktywności osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Instrumenty dotyczące rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych

Ustawodawca określił zadania samorządu terytorialnego wszystkich szczebli rehabilitacji w odniesieniu do osób niepełnosprawnych⁹.

Rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy. W tym celu, obok dokonania oceny zdolności do pracy:

- prowadzi się poradnictwo zawodowe;
- organizuje się przygotowanie zawodowe;
- dobiera się odpowiednie miejsce pracy i jego wyposażenie;
- określa się środki techniczne umożliwiające lub ułatwiające wykonywanie pracy.

⁸ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2003.228.2255, z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 1997.123.776, z późn. zm.

Rehabilitacja społeczna ma na celu umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym. Obejmuje ona:

- wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej;
- wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych;
- likwidację barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji;
- kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji.

Instrumenty finansowe na rzecz pracodawcy zatrudniającego osoby niepełnosprawne obejmują dofinansowanie do wynagrodzenia pracowników niepełnosprawnych i ich składek ZUS, a także zwrot kosztów zatrudniania asystenta niepełnosprawnego pracownika i przystosowania stanowiska pracy.

Warto przypomnieć też o instrumentach finansowo-organizacyjnych wspierających zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Dotyczy to dopłat (do wynagrodzeń, składek ZUS), ulg i zwolnień (w tym podatkowych) na rzecz pracodawców prowadzących **zakłady pracy chronionej** i **zakłady aktywności zawodowej**. Tego typu instrumenty finansowe, jakkolwiek mogą stać się polem nadużyć, ukierunkowane są jednak na pobudzanie aktywności osób zagrożonych marginalizacją społeczną. Pomimo istotnej roli w stymulowaniu aktywności zawodowej, znów należy podkreślić brak systemowego powiązania z instrumentami rynku pracy i zatrudnienia.

Instrumenty funkcjonujące w obszarze polityki edukacyjnej

Polityka edukacyjna państwa oferuje zbiór regulacji wpływających – pośrednio i bezpośrednio – na rynek pracy. Dotyczy to zarówno podstawowych praw i obowiązków, wynikających z systemu oświaty, jak i różnego typu form pomocy dla osób kształcących się. Zawarty poniżej przegląd stosowanych przy tym instrumentów nie jest powiązany z opisanymi uprzednio narzędziami polityki społecznej, ani z obszaru walki z bezrobociem, ani – pomocy społecznej.

Organizacja systemu oświaty i szkolnictwa wyższego

Ustawodawca określił podstawowe zasady funkcjonowania systemu oświaty w Polsce na poziomie przedszkolnym, podstawowym i ponadpodstawowym¹⁰. Warto zwrócić uwagę na to, że system oświaty odgrywa szereg funkcji, które mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia kształtowania aktywności zawodowej i sytuacji na rynku pracy. W kontekście tematyki artykułu, trzeba też

¹⁰ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U.04.256.2572, z późn. zm.

wspomnieć odpowiednie regulacje dotyczące bezpieczeństwa socjalnego, ujętego w prawie o szkolnictwie wyższym¹¹.

Świadczenia z tytułu realizacji obowiązku przygotowania przedszkolnego

Wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku 3–6 lat. Ma to znaczenie dla rodziców (lub rodzica), którzy nie mogą podjąć zatrudnienia ze względu na sprawowanie opieki nad dzieckiem (szczególnie dotyczy to kobiet). Rada gminy ma obowiązek ustalić sieć publicznych przedszkoli w taki sposób, aby dzieci sześciolatnie miały możliwość spełniania obowiązku przygotowania przedszkolnego. Jeżeli droga z domu do przedszkola przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest **zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej**.

Świadczenia z tytułu realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki

Obowiązek szkolny (do 18. roku życia) jest realizowany przez uczęszczanie do szkoły podstawowej i gimnazjum. Do świadczeń publicznych z opisywanego tytułu zaliczyć należy:

- zapewnienie przez gminy i powiaty bezpłatnego transportu dzieci i młodzieży podlegających obowiązkowi szkolnemu;
- wsparcie rodzin w postaci tzw. „wyprawki szkolnej” dla uczniów pierwszych klas szkół podstawowych;
- dofinansowanie podręczników;
- opieka i wychowanie dzieci i młodzieży niedostosowanych społecznie.

Pomoc materialna dla uczniów znajdujących się w szczególnej sytuacji

Uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej z budżetu państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (JST). Pomoc materialna może mieć charakter motywacyjny (stypendium za szczególne osiągnięcia i wyniki w nauce) lub socjalny. Ta druga grupa obejmuje:

- stypendium szkolne (uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej);
- zasiłek szkolny (uczeń znajdujący się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego);
- stypendia dla uczniów pochodzących z rodzin byłych pracowników PGR;
- fundusze z dobrowolnych składek w dyspozycji rad szkół lub placówek;
- programy wyrównywania szans edukacyjnych (tworzone przez JST);

¹¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005.164.1365, z późn. zm.

- zwolnienie z opłat za przeprowadzenie egzaminu eksternistycznego (osoby, które ukończyły 18 lat i nie są uczniami szkoły);
- dofinansowanie pracodawcy kosztów kształcenia młodocianego pracownika w ramach praktycznej nauki zawodu;
- świadczenie usługi przez poradnie publiczne psychologiczno-pedagogiczne.

Formy pomocy materialnej studentów

Uczelnia tworzy fundusz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów. Fundusz ten zasilany jest z dotacji celowej z budżetu państwa oraz z opłat. Fundusz w części przeznaczają swoje środki na wypłaty stypendiów i zapomóg, a w przypadku uczelni publicznej, także na remonty domów i stołówek studenckich. Student może ubiegać się o pomoc materialną w formie:

- stypendium socjalnego;
- stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych;
- stypendium za wyniki w nauce lub sporcie;
- stypendium ministra za osiągnięcia w nauce;
- stypendium ministra za wybitne osiągnięcia sportowe;
- stypendium na wyżywienie;
- stypendium mieszkaniowego;
- zapomogi.

Oprócz powyższych form, student może ubiegać się także o zakwaterowanie w domu studenckim uczelni lub wyżywienie w stołówce studenckiej uczelni.

Kolejną formą wsparcia są pożyczki i kredyty studenckie. **Ustawodawca określił zasady udzielania preferencyjnych kredytów i pożyczek na kontynuowanie nauki** studentom uczelni wyższych, słuchaczom wybranych uczelni państwowych oraz uczestnikom studiów doktoranckich¹².

Formy wspierania kształcenia ustawicznego

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, kształcenie ustawiczne jest organizowane i prowadzone w ośrodkach kształcenia ustawicznego: szkołach dla dorosłych, placówkach kształcenia ustawicznego i kształcenia praktycznego, ośrodkach dokształcania i doskonalenia zawodowego.

Pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe w formach pozaszkolnych **na podstawie skierowania zakładu** pracy przysługuje zwrot kosztów uczestnictwa (zakwaterowania, wyżywienia i przejazdu) oraz urlop szkoleniowy na udział w obowiązkowych zajęciach (także – zwolnienie z części dnia pracy). Pracownikowi skierowanemu na studia wieczorowe i podyplomowe (także – kursy i seminaria) przysługuje zwolnienie z części dnia pracy.

¹² Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich, Dz.U. 1998.108.685, z późn. zm.

Pracownikowi podejmującemu naukę w formach pozaszkolnych **bez skierowania** może być udzielony urlop bezpłatny i zwolnienie z części dnia pracy bez zachowania prawa do wynagrodzenia.

Rozporządzenie MEN z dnia 3 lutego 2006 r. określa **zasady uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych**¹³. Uzyskiwanie i uzupełnianie przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych odbywa się w następujących pozaszkolnych formach kształcenia: kurs, kurs zawodowy, seminarium i praktyka zawodowa. Formą wsparcia jest w tym wypadku zwolnienie z opłat w ramach egzaminu kwalifikacyjnego na tytuł zawodowy.

Świadczenia z tytułu podnoszenia kwalifikacji pracowników

Zasady przyznawania świadczeń określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych¹⁴. Przepisy rozporządzenia stosuje się do osób pracujących, podnoszących kwalifikacje zawodowe i wykształcenie oraz zatrudniających ich zakładów pracy. Pracownikowi, który podejmuje naukę w szkole na podstawie skierowania zakładu pracy, przysługują urlop szkoleniowy i zwolnienia z części dnia pracy.

Prawne narzędzia zarządzania w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi

Sektor pozarządowy funkcjonuje – w stosunku do opisanych obszarów polityki społecznej – niejako w sposób horyzontalny. Zostało to usankcjonowane prawnie, lecz także bez powiązania ze opisanymi powyżej instrumentami.

Ustawodawca stworzył ramy współpracy sektora publicznego z sektorem pozarządowym¹⁵. Działalność pożytku publicznego w rozumieniu ustawy oznacza działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe, jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych oraz przez stowarzyszenia JST. Między innymi obszarami działalności pożytku publicznego ustawa wskazuje:

- pomoc społeczną;
- promocję zatrudnienia i aktywizacji zawodowej pozostających bez pracy (i zagrożonych zwolnieniem);
- działalność wspomagającą rozwój przedsiębiorczości;
- naukę, edukację, oświatę i wychowanie;

¹³ Dz.U. 2006.31.216.

¹⁴ Dz.U. 1993.103.472.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003.96.873, z późn. zm.

- promocję i organizację wolontariatu.

Ważny element regulacji ustawowych stanowią przepisy dotyczące wolontariatu, a w szczególności praw i obowiązków stron porozumień o świadczenie usług – wolontariusza i korzystającego. Wolontariusze, rozumiani są w świetle ustawy jako osoby, które ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonują świadczenia, odpowiadające świadczeniu pracy, m.in. na rzecz: organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego, organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej.

Wnioski

Podsumowując, należy podkreślić, że działania związane z polityką społeczną mają podstawowy mankament, polegający na tym, że prowadzone są osobno przez organizacje i instytucje rynku pracy, osobno przez instytucje i organizacje pomocy społecznej, a osobno przez instytucje edukacyjne. **Powoduje to, że bezrobotni otrzymują pomoc z różnych miejsc, jest ona nieskoordynowana, okresowa, odpowiada tylko na niektóre ich potrzeby, bywa doraźna, nie powoduje trwałego wyjścia z bezrobocia.**

Wśród wad istniejących rozwiązań wymienić należy następujące:

- Problematyka związana z rynkiem pracy, przeciwdziałaniem bezrobociu i aktywizacją bezrobotnych jest domeną działania instytucji rynku pracy, w tym szczególnie publicznych służb zatrudnienia, ale jednocześnie szerokie instrumentarium dotyczące działań skierowanych do osób bezrobotnych jest ujęte w przepisach dotyczących pomocy społecznej i pozostawione w kompetencjach służb socjalnych.
- Różnego rodzaju świadczenia stypendialne, zapomogowe skierowane do dzieci i młodzieży uczącej się i ich rodzin są regulowane zarówno przez akty prawne w dziedzinie pomocy społecznej, jak i edukacji.
- Działania z zakresu omawianej problematyki prowadzone są na wszystkich szczeblach władzy publicznej (administracja rządowa, administracja samorządowa: regionalna, powiatowa i gminna), przy czym:
 - w zakresie pomocy społecznej podstawowe zadania realizowane są przez gminy,
 - w ramach rynku pracy podstawowe zadania realizowane są na poziomie powiatu,
 - w ramach działań związanych z szeroko rozumianą oświatą i wychowaniem – właściwie równomiernie pomiędzy poziomami regionalnym, powiatowym i gminnym.

Wykazana niespójność polskich rozwiązań systemowych dowodzi, że regulacje prawne w zakresie omawianej problematyki ogólnie uznać można za:

- wyjątkowo rozbudowane i (co za tym idzie) skomplikowane pod względem:
 - zakresu regulacji (obszaru interwencji),

- zakresu podmiotów objętych poszczególnymi regulacjami i ich kompetencji,
- liczby instrumentów, metod i potencjalnie dostępnych świadczeń,
- mechanizmów i źródeł finansowania;
- rozproszone pod względem:
 - ilości aktów prawnych o charakterze ustawowym i wykonawczym,
 - powiązań pomiędzy aktami prawnymi o charakterze ustawowym,
 - liczby i rodzaju podmiotów biorących udział w ich stosowaniu,
 - kompetencji podmiotów w zakresie poszczególnych spraw,
 - przedmiotu regulacji,
 - źródeł finansowania¹⁶.

W efekcie – obecny system prawny pozwala niejako na istnienie „światów równoległych”, które potencjalnie mogą funkcjonować odrębnie, bez świadomości powielania swoich działań.

Warto zaznaczyć, że w „podsystemie” rynku pracy ustawodawca zapewnił szeroką możliwość współpracy przy realizacji usług rynku pracy, nie tylko w ramach sektora publicznego, ale z uwzględnieniem współpracy multisektorowej w postaci:

- zlecenia usług rynku pracy na rzecz: JST, organizacji pozarządowych, związków zawodowych, organizacji pracodawców, instytucji szkoleniowych, agencji zatrudnienia;
- udziału wolontariuszy w realizacji usług rynku pracy;
- zlecaniu zadań finansowanych ze środków Funduszu Pracy;
- projektów lokalnych i regionalnych przygotowywanych i realizowanych na zasadzie partnerstwa.

W praktyce jednak taka wielosektorowa współpraca funkcjonuje w ograniczonym zakresie, co wynika – z jednej strony – z tego, że system instytucjonalny jest nadmiernie rozbudowany, z drugiej zaś z – ogólnie – niskich zdolności kooperacyjnych jednostek sektora publicznego w Polsce.

* * *

Wykazane powyżej deficyty systemu polityki społecznej w Polsce skłaniają do następujących wniosków.

Po pierwsze system prawny polityki społecznej świadczy – po raz kolejny – o istnieniu tzw. „Polski sektorowej”. Ministerialne ośrodki decyzyjne, związane z różnymi środowiskami zawodowymi, zdominowały instrumentarium wsparcia dla osób marginalizowanych z powodu bezrobocia. Resortowi decydenci zachowują wzajemną autonomię, mnożąc niezwiązane z sobą regulacje i stwarzając pole do powszechnie znanych nadużyć. Brak spójności systemu sprzyja – tym samym – postawom osób pasywnych na rynku pracy, które – wykorzystując zawiloci prawa – czerpią korzyści finansowe, bez szans na strukturalną zmianę

¹⁶ W niniejszym opracowaniu cytowano 13 ustaw.

swojej sytuacji życiowej, a w konsekwencji – bez nadziei na przyczynianie się do dobra wspólnego.

Kolejny wniosek wiąże się z koniecznością uporządkowania regulacji związanych z ograniczaniem bezrobocia. Zadanie to podjąć powinien parlament, kierując się interesem osoby wymagającej wsparcia oraz szerokim interesem publicznym. W miejsce nieskoordynowanych kilkunastu ustaw i licznych aktów wykonawczych powinien powstać zintegrowany system ograniczania marginalizacji społecznej. Próby stworzenia takiego systemu podejmowano w przeszłości, lecz nie zostały wdrożone.¹⁷ Przyczyn zaniechania działań szukać należy w wysokim poziomie upolitycznienia wszelkich decyzji mających bezpośrednie konsekwencje społeczne. Każda nowa regulacja może – pośrednio lub bezpośrednio – ograniczać komuś dostęp do jakiejś formy wsparcia, co powoduje opór społeczny i gwałtowną reakcję mediów. W sytuacji takiej wygrywają argumenty środowisk skupionych wokół poszczególnych resortów. Jako społeczeństwo – tracimy na tym wszyscy.

Literatura

- Jarmołowicz W. (red.), *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2008.
- Noworól A., *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej o/Kraków, Kraków 1998.
- Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, ASPRA, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004.64.593, z późn. zm).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. 2003.122.1143, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz.U. 1998.108.685, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004.99.1001, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003.96.873, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006.94.651).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2005.164.1365, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997.123.776, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003.228.2255, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004.256.2572, z późn. zm.).

¹⁷ Przykładem nieuchwalony, pomimo zaawansowania prac sejmowych, projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej z 2007 roku.

Rozporządzenie MENiS z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie rodzajów, organizacji oraz sposobu działania publicznych placówek kształcenia ustawicznego i publicznych placówek kształcenia praktycznego, w tym publ. ośrodków doksztala i doskonal. zawodowego (Dz. U. 2003.132.1225).

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych (Dz.U. 2006.31.216).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz.U. 1993.103.472).

