



Możliwości współpracy instytucji/organizacji (w tym IRP) działających na szczeblu gminy/powiatu z PUP w zakresie docierania do osób biernych zawodowo

Raport cząstkowy nr 6 w ramach zadania 5 i 8 projektu „Wsparcie realizacji badań panelowych osób w wieku 50 lat i więcej w międzynarodowym projekcie Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE)”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Warszawa, wrzesień 2023 r.

Opracowanie:
Łukasz Arendt
Piotr Błędowski
Joanna Felczak
Magdalena Kocejko
Jolanta Perek-Białas
Anna Ruzik-Sierdzińska
Katarzyna Trawińska-Konador
Ewa Gałęcka-Burdziak

Podziękowanie/Finansowanie

Niniejsze opracowanie powstało w ramach zadania 5 i 8 projektu „Wsparcie realizacji badań panelowych osób w wieku 50 lat i więcej w międzynarodowym projekcie Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE)” realizowanego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w partnerstwie ze Szkołą Główną Handlową w Warszawie. Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Zawarte w tej publikacji poglądy i konkluzje wyrażają opinie autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Wprowadzenie

Osoby biernie zawodowo stanowią niewykorzystany zasób pracy, który z wielu powodów (procesy demograficzne i starzenie ludności, zapewnienie godnego poziomu życia i zmniejszania skali ubóstwa, itp.) powinien być aktywizowany i wspierany w powrocie lub wejściu na rynek pracy. Aby ten proces był skuteczny, niezbędna jest współpraca wielu instytucji z obszaru rynku pracy, integracji i pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych. W niniejszym raporcie zaprezentowane zostały zasady, przykłady, możliwości i bariery występujące w zakresie współpracy urzędów pracy z innymi instytucjami rynku pracy i pozostałymi organizacjami, która dotyczy docierania do osób biernych zawodowo i udzielania im wsparcia.

W raporcie skupiono się na współpracy różnych instytucji w zakresie aktywizacji zawodowej, przy czym punktem wyjścia było przedstawienie wyników analiz dotyczących przyczyn bierności zawodowej. Badania przeprowadzone w ramach projektu, jak i wnioski płynące z literatury przedmiotu, wskazują na różne determinanty bierności zawodowej ludności (por. m.in. Kunasz, 2018; Radziukiewicz, 2020). Charakter tych determinant będzie rzutował na to jaka współpraca pomiędzy jakimi instytucjami jest potrzebna by skutecznie docierać do osób biernych zawodowo i ułatwiać im wejście lub powrót na rynek pracy. Takie podejście pozwala lepiej wskazać sposoby i potencjalne obszary współpracy między urzędami pracy, pozostałymi instytucjami rynku pracy, a innymi instytucjami. Warto mieć jednak na uwadze fakt, że uniwersalność poszczególnych rozwiązań jest ograniczona w ramach określonych subpopulacji osób biernych zawodowo.

Kontekst prawno-literaturowy analiz

Działania realizowane przez urzędy pracy (powiatowe oraz wojewódzkie) dotyczące powrotu czy wejścia na rynek pracy kierowane są przede wszystkim do osób bezrobotnych i poszukujących pracy¹. W niewielkim zakresie (przynajmniej obecnie) adresowane są do grupy biernych zawodowo, gdyż na podstawie obowiązujących przepisów Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy bierni zawodowo nie są wskazani jako grupa docelowa wsparcia oferowanego przez publiczne służby zatrudnienia (PSZ). W związku z tym działania

¹ Osobą poszukującą pracy, w myśl art. 2 ust.1 pkt. 22 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jest osoba, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 1-3 (obywatele polscy poszukujący pracy w Polsce i określone kategorie cudzoziemców), lub cudzoziemiec - członek rodziny obywatela polskiego, poszukujący zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ustawie, zarejestrowany w powiatowym urzędzie pracy.

PSZ wobec biernych zawodowo są podejmowane głównie w formule projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego).

W otoczeniu instytucjonalnym występuje jednak wiele organizacji, które podejmują działania na rzecz osób biernych zawodowo, w tym w zakresie działań aktywizacyjnych mających na celu przywrócenie tej grupy osób na rynek pracy. Wśród tych instytucji należy wymienić przede wszystkim:

- ośrodki pomocy społecznej (OPS), które pomagają osobom i rodzinom w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, w tym biernych zawodowo,
- ośrodki pomocy rodzinie (OPR) i centra pomocy rodzinie (CPR), które mają za zadanie wspierać osoby narażone na wykluczenie społeczne,
- centra integracji społecznej (CIS) i kluby integracji społecznej (KIS), skupiające się na działaniach dotyczących reintegracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- organizacje pozarządowe (NGOs).

Można wysnuć zatem wniosek, że skuteczne dotarcie przez powiatowe urzędy pracy (PUP) do grupy biernych zawodowo i wpieranie ich aktywizacji zawodowej determinowane jest współpracą z innymi instytucjami. Obowiązujące regulacje prawne dają taką możliwość – PUP mogą tworzyć i wchodzić w skład partnerstw, stanowiących w skali lokalnej jedną z form realizacji polityki rynku pracy. Ustawa wskazuje ponadto, że PUP są zobowiązane współpracować (na podstawie pisemnego porozumienia) z ośrodkami pomocy społecznej w zakresie wzajemnego informowania się o działaniach podejmowanych wobec bezrobotnych będących klientami obu tych instytucji. Warto jednak podkreślić, że współpraca z OPS, zgodnie z zapisami Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, odnosi się do osób bezrobotnych, a nie biernych zawodowo.

Jak wskazuje Flaszynska (2016), współpraca między urzędami pracy a innymi instytucjami sprowadza się zazwyczaj się do przekazywania sobie informacji o podejmowanych działaniach za pomocą stron internetowych czy mediów społecznościowych. Urzędy pracy relatywnie rzadko realizują projekty wspólnie z innymi instytucjami, z kolei organizacje pozarządowe, które są bardziej aktywne w zakresie wspierania biernych zawodowo, dość rzadko współpracują z jednostkami administracji publicznej czy sektorem

prywatnym. Wśród barier utrudniających współpracę pomiędzy PUP a OPS wymienia się najczęściej: brak wiedzy na temat działań podejmowanych przez te instytucje, ograniczoną wymianę informacji między pracownikami tych instytucji, duże obciążenie biurokratyczne pracowników, niespójne i nieprecyzyjne przepisy prawne oraz regulacje prawne dublujące zadania urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej (Flaszyńska, 2016).

O badaniu

Raport opracowano na podstawie wyników badań zrealizowanych w ramach projektu „Wsparcie realizacji badań panelowych osób w wieku 50 lat i więcej w międzynarodowym projekcie Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE)”.

Badanie zrealizowane było w okresie od lipca do października 2022 r. na zlecenie Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie przez firmę DANAE. Głównym celem było rozpoznanie możliwości funkcjonowania wybranych instytucji rynku pracy (IRP) jako instytucji wspierających zatrudnienie opiekunów (w wieku 50+) osób starszych (w tym osób w wieku 75+) oraz wypracowanie sposobów docierania przez te instytucje rynku pracy do osób biernych zawodowo oraz niemogących dotychczas zarejestrować się w urzędzie pracy jako bezrobotne, na przykładzie osób w wieku 50+. Łącznie przeprowadzono jedenaście badań uwzględniających perspektywę osób biernych zawodowo, osób bezrobotnych oraz różnych instytucji. Przy opracowaniu prezentowanego raportu wykorzystane zostały wyniki następujących badań²:

- badanie CAWI z przedstawicielami WUP (11 WUP, 25 ankiet);
- badanie CAWI z przedstawicielami PUP (253 PUP, 322 ankiety);
- badanie TDI osób biernych zawodowo w wieku 50+ (12 wywiadów);
- badanie TDI przedstawicieli PUP (32 wywiady);
- studium przypadku polegające na identyfikacji i opisu dobrych praktyk w zakresie zatrudniania i szkolenia osób bezrobotnych (50+) na opiekunów osób starszych wymagających wsparcia (w tym 75+) (6 studium przypadku, 10 wywiadów);
- studium przypadku polegające na identyfikacji i opisie dobrych praktyk współpracy PUP z otoczeniem (16 studium przypadku, 21 wywiadów);
- warsztaty z elementami wywiadu grupowego – FGI (4 warsztaty, 30 badanych);
- badanie preferencji osób bezrobotnych w odniesieniu do ofert pracy (566 respondentów);

² Szczegóły metodologiczne poszczególnych badań zostały opisane w Raporcie cząstkowym nr 7: Raport metodologiczny.

- badanie poziomu poczucia koherencji wśród osób biernych zawodowo i bezrobotnych (666 badanych).

Wyniki badań empirycznych

Współpraca Urzędów Pracy z innymi instytucjami

Głównym przedmiotem zainteresowania w niniejszym raporcie jest zakres współpracy powiatowych urzędów pracy z innymi instytucjami rynku pracy – tym niemniej warto przyjrzeć się również potencjałowi współpracy w zakresie docierania do osób biernych zawodowo między wojewódzkimi urzędami pracy a innymi organizacjami. Wyniki analiz potwierdzają bardzo małą skalę jakiegokolwiek współpracy. Zadania realizowane przez wojewódzkie urzędy pracy to – zgodnie z deklaracjami badanych osób (badanie CAWI przedstawicieli WUP) – głównie tzw. „działania ustawowe”, czyli poradnictwo zawodowe dla osób szukających pracy (również osób powyżej 50 r.ż.) oraz realizacja projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, POWER (czyli projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego).

Główną instytucją rynku pracy, z którą WUP współpracują w ramach realizacji szerokiej polityki aktywizacyjnej są powiatowe urzędy pracy. Badani przedstawiciele WUP wskazywali, że próbują dotrzeć do osób biernych zawodowo głównie za pośrednictwem: organizacji non-profit, organizacji społecznych i obywatelskich, instytucji szkoleniowych oraz agencji zatrudnienia. Niestety, na podstawie przedstawionych wyników trudno ocenić, do ilu biernych udało się dotrzeć przedstawicielom WUP i jaka była skuteczność aktywizacji takich osób po dotarciu do nich.

W badaniu CAWI pracowników powiatowych urzędów pracy znalazło się więcej informacji o deklarowanej i realizowanej współpracy między instytucjami. Na początku warto zaznaczyć, że ponad 70% badanych przedstawicieli PUP deklarowało, iż znają przepisy w zakresie współpracy PUP z innymi instytucjami oraz że taką współpracę podejmują. W ciągu ostatnich 12 miesięcy najczęściej współpracowali z instytucjami szkoleniowymi, wojewódzkim urzędem pracy i innymi powiatowymi urzędami pracy. Jednak nie była to zwykle współpraca w zakresie docierania do osób biernych zawodowo, gdyż ona nie jest wpisana w zakres obowiązkowych działań tych instytucji.

Sposoby docierania do osób niezarejestrowanych w urzędzie pracy to najczęściej informowanie o ofertach pracy, czy organizowanie giełd targów pracy (79% wskazań). Takie sposoby docierania zakładają pewną aktywność samych osób biernych zawodowo w poszukiwaniu informacji o możliwości pracy. Inne sposoby wymieniane przez respondentów to Internet (35,8%) oraz prasa, telewizja, lokalne media (9,1%).

Projekty aktywizujące jako sposoby docierania do biernych zawodowo zostały wymienione przez 49% badanych. Zgodnie z realizowaną od pierwszej dekady XXI w. polityką rynku pracy, najczęściej skupiają się one na tzw. grupach w szczególnej sytuacji na rynku pracy, czyli m.in. bezrobotnych i biernych zawodowo 50+.

Kwestia współpracy różnych instytucji w zakresie docierania do osób biernych zawodowo szerzej pojawiła się w wypowiedziach przedstawicieli PUP w ramach badania TDI. Wskazywali oni, że mimo iż instytucje pomocy społecznej i rynku pracy współpracują ze sobą, to współpraca ta w większości przypadków nie dotyczy wspierania osób biernych zawodowo. Zdaniem badanych pracowników PUP znacznie częściej jej podmiotem są osoby długotrwale bezrobotne, znacząco oddalone od rynku pracy, będące jednocześnie klientami urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej. Ma to związek z konstrukcją obecnego systemu funkcjonowania PUP, dla których możliwości wspierania osób biernych zawodowo są ograniczone regulacjami prawnymi. Warto jednak zaznaczyć, że nawet w tym przypadku nie mówimy o bardzo rozbudowanej współpracy. Chodzi raczej o wymianę informacji o tych klientach oraz realizację prac społecznych. Sytuacje, że współpraca ta ma szerszy charakter zdarzają się incydentalnie. Badanym osobom trudno było też wskazać, na jakiej zasadzie funkcjonuje taka szersza współpraca i kto ją inicjuje. Podpisane w tym zakresie umowy i porozumienia mają już kilka lat.

Szersza współpraca PUP z innymi podmiotami zdarza się także przy okazji wspólnej realizacji projektów. Chodzi tutaj przede wszystkim o finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego projekty mające na celu aktywizację społeczno-zawodową, których uczestnikami są zarówno osoby bezrobotne, jak i bierne zawodowo. Projekty takie realizowane są przez instytucje pomocy i integracji społecznej oraz organizacje pozarządowe czy firmy szkoleniowe. Urzędy pracy bywają formalnymi partnerami w takich projektach, jednakże ich rola nie jest rozbudowana. Często sprowadza się do przekazania informacji o potencjalnych uczestnikach. Liderami wspomnianych projektów są przede wszystkim organizacje pozarządowe. Jak wskazywali badani, możliwości realizacji takich projektów uzależnione są od konstrukcji poszczególnych programów - o ile w poprzedniej perspektywie finansowej takich możliwości

było więcej (zwłaszcza w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), o tyle w perspektywie finansowej 2014-2020 było ich znacznie mniej.

Pogłębienie analizy dotyczącej współpracy pomiędzy urzędami pracy a różnymi instytucjami w zakresie wsparcia osób biernych zawodowo miało miejsce w ramach badania studium przypadków. Z tych analiz wynika, iż powiatowe urzędy pracy podejmowały zadania na różnym poziomie zaangażowania i formalnego umocowania. W czterech przypadkach były liderem, a w pięciu innych oficjalnym partnerem. W większości pozostałych projektów urzędy pracy były obecne jako nieformalne wsparcie dla podejmowanych działań. **Niezależnie od stopnia sformalizowania zaangażowania, rolą PUP we wszystkich projektach było prowadzenie działań z zakresu aktywizacji zawodowej** – doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Ponadto instytucje te pełniły bardzo ważną rolę w rekrutacji uczestników projektu – dysponowały bazami danych osób bezrobotnych a także - dzięki utrzymywaniu kontaktu z osobami, które w rejestrach PUP już się nie znajdowały - umożliwiały dotarcie do nich i zrekrutowanie do projektów. Liderami innych czterech wybranych do analizy projektów były ośrodki pomocy społecznej. OPS w części analizowanych projektów pełniły nieformalną rolę wsparcia realizatorów (m.in. PUP czy organizacji pozarządowej), a w kilku przypadkach wspólnie z powiatowymi centrami pomocy rodzinie pełniły funkcje formalnych partnerów. Ośrodki pomocy społecznej – ze względu na specyfikę ich działalności - były odpowiedzialne w projektach głównie za aktywizację społeczną, m.in. zapewnienie pomocy prawnej, pomocy psychologa czy organizację warsztatów integracyjnych.

Realizatorzy projektów wskazywali w wywiadach indywidualnych, że najtrudniejszym zadaniem było dotarcie do osób biernych zawodowo, a następnie namówienie ich do wzięcia udziału w projekcie i utrzymanie w nim do momentu, gdy w osobach tych – w wyniku pracy z psychologami, coachami, doradcami zawodowym – zaczęła się rozwijać wyraźna dla nich sama zmiana świadomościowa. W przypadku projektów realizowanych w niewielkich miejscowościach lub na terenach wiejskich podkreślano, iż w rekrutacji kandydatów do projektu pomógł marketing szeptany i znajomość lokalnej społeczności. W jednym z projektów zrealizowanych w województwie zachodniopomorskim pomoc w rozpropagowaniu przedsięwzięcia zaoferowały koła gospodyń wiejskich, organizacje społeczne, sołtysi i ośrodki pomocy społecznej³. W celu upowszechniania projektu i zachęcenia do wzięcia w nim udziału spotkania z osobami zainteresowanymi odbywały się w świetlicach wiejskich, klubach rolnika czy salach ochotniczej straży pożarnej. Istotne było, aby zbliżyć się do kandydatów w znanym

³ Projekt „W dobrą stronę”, Wielkopolskie Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2019-2020.

im otoczeniu. Ponadto zastosowanie tej metody pozwoliło na dotarcie do osób, które ze względu na problemy transportowe lub brak środków na zakup biletu, same nie stawiałyby się na spotkanie w siedzibie Beneficjenta.

Analiza studiów przypadku pokazała, że niezależnie od tego, jaki typ instytucji występował w roli lidera projektu i jakie instytucje jako partnerskie wskazane były w oficjalnych dokumentach, czynnikiem wpływającym na finalny sukces i osiągnięcie założonych celów, była otwartość realizatorów projektów na współpracę z lokalnymi instytucjami i organizacjami różnego typu. Budowanie lokalnej sieci na rzecz wsparcia osób bezrobotnych i biernych zawodowo jest korzystne zarówno dla osób objętych wsparciem, jak i instytucji i organizacji włączających się we współpracę. Raz nawiązane kontakty skutkują często kolejnymi wspólnymi inicjatywami. **Aktywizacja społeczna i zawodowa osób objętych wsparciem przebiegała na wszystkich jej etapach najsprawniej tam, gdzie zaangażowane były różne typy instytucji** podejmujące te zadania, w których były najbardziej doświadczone ze względu na specyfikę codziennej działalności.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazywali na wyzwania związane ze współpracą z jednostkami samorządu terytorialnego wynikające m.in. z różnic w podejściu do zarządzania projektami, swobodzie działania, a przede realizowania zadań w ramach różnych reżimów ustawowych. Jednocześnie ci sami respondenci podkreślali, że tylko stała i systematyczna współpraca pozwoli poznać i zrozumieć specyfikę wykonywanej pracy w różnych typach instytucji. W ramach wielu analizowanych projektów rozwinięto sieci współpracy na rzecz osiągnięcia założonych celów przeradzające się w niektórych przypadkach w decyzję o nawiązaniu trwałej współpracy (na podstawie porozumienia) pomiędzy instytucjami rynku pracy, jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi i lokalnymi pracodawcami na rzecz rozwoju i upowszechniania usług aktywizacji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym⁴.

Odpowiedź na pytanie o możliwości współpracy różnych podmiotów w zakresie docierania do osób biernych zawodowo przynosi także analiza danych z przeprowadzonych warsztatów z elementami FGI. W warsztatach tych wzięli udział przedstawiciele instytucji rynku pracy, integracji i pomocy społecznej, a także organizacji pozarządowych.

⁴ Projekt „Sieć dobrego wsparcia”, Wielkopolskie Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, 2016-2018.

Uczestnicy warsztatów - przedstawiciele różnych instytucji działających na szczeblu lokalnym, w tym PUP i OPS zauważali, iż brak współpracy pomiędzy tymi instytucjami jest jednym z powodów trudności w docieraniu do osób biernych zawodowo. Wskazano, że współpracy tej brakuje na wielu poziomach i dotyczy to takich zagadnień, jak realizacja poszczególnych projektów czy wymiana informacji o klientach. Zdaniem uczestników warsztatów, zdarzają się sytuacje, w których jedna osoba uczestniczy w projektach w różnych instytucjach i brakuje jakiegokolwiek wymiany informacji zarówno o charakterze udzielanego wsparcia, jak i jego efektach.

Wzmocnienie współpracy pomiędzy różnymi instytucjami rynku pracy, integracji i pomocy społecznej, a także współpracy międzysektorowej uważane jest przez badanych przedstawicieli instytucji za pożądane nie tylko w odniesieniu do osób biernych zawodowo, ale w szerszym kontekście. Wskazywano, że cenne byłoby zarówno wzmocnienie współpracy formalnej, jak i bardziej nieformalne współdziałanie. Mogłoby ono polegać między innymi na wzajemnym informowaniu się o realizowanych działaniach, wsparciu w rekrutacji uczestników do projektów i programów realizowanych przez poszczególne instytucje na szczeblu lokalnym. Jak wskazano, cenna byłaby także wymiana informacji na temat poszczególnych klientów, która pomogłaby w lepszym określeniu profilu osoby, a w konsekwencji w bardziej trafnym dopasowaniu wsparcia. **Na poziomie formalnym pożądany byłby dostęp do wspólnej bazy lub platformy umożliwiającej dostęp do informacji o klientach.**

Jeśli chodzi o współpracę w zakresie aktywizacji osób biernych zawodowo to, jak pokazało przeprowadzone badanie (FGI), trudno tutaj przedstawić propozycję modelowego rozwiązania. Mowa jest raczej o koniecznych zmianach legislacyjnych, a także wdrożeniu pakietu działań na poziomie lokalnym. Kluczowe znaczenie ma fakt, że PUP nie ma obecnie w swoich zadaniach wspierania osób biernych zawodowo, co w ocenie badanych osób utrudnia lub wręcz uniemożliwia udzielanie im wsparcia. Oczekiwana jest zatem reforma systemowa, polegająca na zmianach w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, by włączyć osoby bierne jako jedną z grup objętych wsparciem przez urzędy pracy⁵.

Niezależnie od postulowanych zmian systemowych badanie FGI pokazało, jakie podmioty powinny ze sobą współpracować, by umożliwić dotarcie do osób biernych zawodowo i aktywizację tej grupy. Jeśli chodzi o współpracę, to kluczowymi podmiotami są tutaj urzędy

⁵ Osoby biorące udział w badaniu odnosiły się do obowiązującej obecnie Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2023 poz. 735, tj.). Natomiast warto podkreślić, że propozycje (dość ogólne) dotyczące większego wsparcia osób biernych zawodowo przez urzędy pracy znalazły się w projekcie Ustawy o aktywności zawodowej.

pracy, a także instytucje integracji i pomocy społecznej. W obecnym systemie, jeśli osoba bezrobotna zwraca się po wsparcie do instytucji, to jest to raczej OPS. Konieczna jest zatem współpraca na linii OPS (czy też PCPR) - urzędy pracy. Tym bardziej, że z badania preferencji osób bezrobotnych w zakresie charakterystyk ofert pracy w zawodzie opiekuna (badanie DCE – *Discrete Choice Experiment*) wśród osób bezrobotnych wynika, że około 10% respondentów w okresie minionych 5 lat korzystało z pomocy OPS i zdecydowana większość z nich (blisko 84%) oceniła tę pomoc dobrze lub raczej dobrze. Z kolei, wyniki badania poziomu poczucia koherencji wskazały, że około 16,5% osób biernych zawodowo korzystało w ciągu ostatnich 5 lat ze świadczeń z Ośrodka Pomocy Społecznej i około 6,3% ankietowanych bezrobotnych. Wszystkie grupy oceniały bardzo pozytywnie otrzymane wsparcie. Współpraca między instytucjami powinna polegać przede wszystkim na informowaniu PUP przez OPS o takiej osobie i podjęciu skoordynowanych, kompleksowych i zindywidualizowanych działań mających na celu jej aktywizację społeczno-zawodową. Poza OPS i PCPR instytucjami, które powinny znaleźć się w polu takiej współpracy są także kluby integracji społecznej i centra integracji społecznej.

Znaczenie dla skuteczności docierania do osób biernych zawodowo ma także współpraca międzysektorowa, zarówno z organizacjami pozarządowymi, jak i pracodawcami. W przypadku współpracy z organizacjami chodzi przede wszystkim o partnerską realizację projektów. W obecnym systemie zdarza się, że to właśnie NGOs realizują projekty, których celem jest aktywizacja zawodowa osób biernych, jednakże dzieje się to bez jakiegokolwiek formy współpracy zarówno z instytucjami pomocy i integracji społecznej, jak i instytucjami rynku pracy. Nawiązanie takiej współpracy nawet na poziomie nieformalnym (formalna współpraca postrzegana jest jako nadmiernie obciążająca z racji na biurokrację) zwiększyłoby skuteczność i trwałość prowadzonych działań aktywizacyjnych.

Zdaniem uczestników warsztatów ważna jest także współpraca z pracodawcami. Warto jednak zaznaczyć, że w przeprowadzonych w ramach badania warsztatach nie brali udziału pracodawcy, więc sugestie, jak takie wspólne działania mogłyby wyglądać, pojawiły się jedynie ze strony przedstawicieli instytucji i organizacji pozarządowych. Wskazywano, że bezpośrednia współpraca z pracodawcami mogłaby znacznie ułatwić wsparcie osób biernych zawodowo w podjęciu zatrudnienia bez konieczności rejestracji w urzędzie pracy. Zdaniem uczestników, byłoby to możliwe poprzez podpisywanie trójstronnych porozumień między PUP, pracodawcą a osobą bierną zawodowo. Na podstawie porozumienia pracodawca otrzymywałby bon szkoleniowy, który byłby wykorzystywany na szkolenie osoby biernej zawodowo oraz jej

wynagrodzenie. Takie rozwiązanie pozwoliłoby szkolić osoby biernie zawodowo już w miejscu docelowego zatrudnienia, uwzględniając obowiązujące procesy oraz potrzeby przedsiębiorstwa.

Uczestnicy warsztatu wskazywali także na konieczność wprowadzenia zmian organizacyjnych, które ułatwiłyby docieranie do osób biernych zawodowo i koordynację wsparcia dla tej grupy. Proponowanym rozwiązaniem było **formalne wyznaczenie w każdej instytucji pracownika odpowiedzialnego za współpracę z innymi podmiotami w zakresie przekazywania informacji o klientach.**

Bierność zawodowa i jej przyczyny

Analiza i zrozumienie przyczyn bierności zawodowej ma istotne znaczenie dla zaprojektowania skutecznego modelu współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a innymi instytucjami wspierającymi grupę osób biernych zawodowo, w kontekście zmniejszania skali bierności zawodowej w Polsce. Równie ważne jest ustalenie, jak bierni zawodowo postrzegają możliwość uzyskania wsparcia w instytucjach rynku pracy (głównie PUP) i poza nimi.

Z wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z osobami biernymi zawodowo wynika, że o bierności zawodowej decydują rozmaite czynniki. Może być to sytuacja osobista lub rodzinna (na przykład opieka nad osobą zależną), zły stan zdrowia (w tym niepełnosprawność), a także sytuacja ekonomiczna. Szczególnym przypadkiem jest obciążenie biernych zawodowo egzekucją komorniczą, która powoduje zajęcie części dochodów i sprawia, że w ocenie badanych praca jest nieopłacalna, a adekwatne przychody osiągną pozostając na świadczeniach z systemu pomocy społecznej i korzystając z dochodów innych członków rodziny. Czynniki wspólne dla badanych biernych zawodowo to brak motywacji do podjęcia zmiany, którą jest praca oraz negatywna samoocena w obszarze własnych kwalifikacji i możliwości zarobkowania. Osobom tym towarzyszy poczucie, że są dyskryminowane, a porównanie do osób młodszych powoduje autodyskryminację. Wiek jest dodatkowym elementem zniechęcającym te osoby do podjęcia pracy, gdyż osoby w starszych grupach wiekowych nie chcą się doksztalać i zmieniać dotychczasowych przyzwyczajeń, szczególnie jeśli mają w perspektywie kilku lat przejście na emeryturę. Szereg barier niezależnych od osób badanych, takich jak miejsce zamieszkania i wynikające z niego wykluczenie transportowe dopełnia ten obraz.

Badanie koherencji wśród osób bezrobotnych i biernych zawodowo pokazało, że poziom poczucia koherencji kształtuje poziom zrozumiałości, sensowności i zaradności osób badanych odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji życiowych, w tym w aktywności zawodowej. Poziom poczucia koherencji wpływa na wiarę we własne siły, zrozumiałość zasad rządzących światem, przekonanie, że wysiłek ma sens, a działanie może przynieść oczekiwany efekt. Równocześnie badaniem objęto poziom motywacji epistemicznej definiowanej jako motywacja do poszukiwania i zdobywania wiedzy oraz informacji pozwalającej zrozumieć świat i samego siebie.

Badanie poczucia koherencji wykazało, że postrzeganie barier w poszukiwaniu pracy różni się pomiędzy osobami biernymi zawodowo a bezrobotnymi. W przypadku osób bezrobotnych jako jedną z barier w poszukiwaniu pracy wskazywano brak motywacji i zniechęcenie bezskutecznym poszukiwaniem pracy. Wśród osób biernych zawodowo przeważają natomiast bariery organizacyjne, związane z zajmowaniem się domem czy opieką nad osobami zależnymi. Osoby bierne zawodowo mają wyższy poziom motywacji epistemicznej i wyższy poziom poczucia zaradności. Decyzja o bierności zawodowej jest często podjęta przez nich samych, nie jest wynikiem niepowodzenia na rynku pracy i nie przekreśla rozwoju osobistego, zrobienia czegoś dla siebie, poznania nowych ludzi. Osoby bierne zawodowo wskazują rozwój osobisty, zrobienie czegoś dla siebie i poznanie nowych ludzi jako czynniki wartościowe w kontekście podjęcia przyszłej pracy. Są to zatem potencjalne motywatory, jeśli chodzi o podjęcie pracy przez biernych zawodowo. Wyższy poziom zaradności u biernych zawodowo w porównaniu z bezrobotnymi wpływa na przekonanie, że dana osoba sprosta oczekiwaniom stawianym przez środowisko. Podkreśla to także zależność pomiędzy wyższym poziomem sensowności i wyższym poziomem motywacji epistemicznej. Poczucie sensu wpływa na ogólną aktywność i czyni osoby gotowymi do większego wysiłku we wszystkich obszarach aktywności. Można zatem przyjąć, że motywacja do zmiany w przypadku biernych zawodowo jest pozytywna i pochodzi z wewnątrz. Wyniki badań pokazują także, że osoby bierne zawodowo o wysokiej motywacji epistemicznej gotowe są do znacznego i dłuższego wysiłku jak pełne przekwalifikowanie, aby osiągnąć zawód, który będzie dla nich satysfakcjonujący merytorycznie i finansowo.

W ramach badania przeprowadzono interwencje psychologiczne polegające na rozmowie motywującej dotyczącej doświadczeń zawodowych i możliwości, które może dać kontakt z urzędem pracy. Interwencja ta wzmogła gotowość do zapoznania się z ofertą urzędu

i zaktywizowała myślenie o innych potrzebach niż tylko finansowe, wpłynęła też na postrzeganie pracy jako wartości samej w sobie.

Nie dziwi więc, że bierni zawodowo są potencjalnie zainteresowani udziałem w kursach na prawo jazdy, językowych, obsługi komputera i Internetu i innymi formami rozwoju, w tym rozwijaniem kwalifikacji w zakresie opieki nad osobami starszymi. Z punktu widzenia biernych zawodowo atrakcyjne są szkolenia z krótkim intensywnym programem i małą liczbą formalności. Badani oczekują również elastycznego czasu pracy, który umożliwiłby im pogodzenie pracy z innymi obowiązkami lub ograniczeniami. Następująca po szkoleniu oferta pracy (przedstawiona przez PUP) może wykorzystać gotowość do zmiany i gotowość podjęcia aktywności zawodowej u osób biernych zawodowo. Respondenci mają jednak szereg oczekiwań w stosunku do tej docelowej pracy. Nie może być to ciężka praca fizyczna. Także w przypadku opieki nad osobą starszą osoba ta musi być samodzielna w zakresie potrzeb fizjologicznych. Opieka ta polegać może zatem na towarzyszeniu tej osobie i pomocy w zakupach czy sprzątanii. Badani mają także wymagania dotyczące wynagrodzenia i formy zatrudnienia. Celem jest wynagrodzenie powyżej minimalnego wynagrodzenia i umowa o pracę. Wynagrodzenie minimalne jest dla badanych nieatrakcyjne ze względu na ponoszone koszty i wysiłek pracy.

Osoby bierne zawodowo, które były uprzednio zarejestrowane jako bezrobotne w urzędzie pracy, nie mają dobrych doświadczeń w zakresie kontaktów z urzędami pracy (TDI, osoby bierne). Z ich wypowiedzi zgromadzonych podczas wywiadów pogłębionych wynika, że aktywność urzędników ograniczona jest do minimum, oferty pracy nie są dopasowane do wieku badanych, ponadto wiążą się z pracą ciężką i niskopłatną. Zniechęcające są długie procedury, a atrakcyjne/realne wsparcie w postaci kursów zawodowych i szkoleń jest dla badanych niedostępne. Kontakt z PUP jest zatem ograniczany jedynie do okresu pobierania zasiłku lub otrzymania ubezpieczenia zdrowotnego. Badani oczekują od PUP większej aktywności w docieraniu z informacją przez środowiska lokalne, organizacje pozarządowe. Badani bierni zawodowo są także przekonani, że oferty pracy w PUP są nieatrakcyjne w porównaniu z ofertami w Internecie, gdyż są to oferty pracy sezonowej lub na zastępstwo z niskim wynagrodzeniem. Podobne obserwacje uzyskano w badaniu koherencji - większość badanych informowała, że nie ma czasu na kontakt z urzędem oraz że nie wierzy, iż urząd pracy będzie w stanie zaoferować im tak korzystną ofertę jakiej oczekują. Daje to obraz o tyle pesymistyczny, gdyż oznacza, iż urząd pracy ze swoimi ofertami musi wejść do przestrzeni

publicznej niczym kampanie marketingowe lub informacyjne. Bierni zawodowo nawet gotowi do zmiany nie decydują się bowiem na poszukiwanie ofert w urzędzie pracy.

Warto w tym miejscu odnieść się do opinii pracowników wojewódzkich urzędów pracy (badanych przy wykorzystaniu metody CAWI) na temat powodów bierności zawodowej. Najczęstszym powodem pozostawania bez pracy, zdaniem przedstawicieli WUP, są indywidualne czynniki takie, jak: cechy charakteru, niska samoocena, brak pewności siebie, niskie wykształcenie lub kwalifikacje, ale też brak motywacji. Dość popularne było także przekonanie, że osoby bierne zawodowo są niechętnie do poznania ofert pracy.

Wnioski i rekomendacje

Bierność zawodowa

- Z przeprowadzonych analiz wynika, że bierność zawodowa jest uzależniona m.in. od sytuacji rodzinnej i w pewien sposób może być wspierana przez innych członków rodziny, jeśli potrzeby rodziny są zaspokojone z ich dochodów. Badani bierni zawodowo w przeciwieństwie do badanych bezrobotnych nie są zdemotywowani bezskutecznym poszukiwaniem pracy. Motywacją do podjęcia pracy w przypadku osób biernych zawodowo mógłby być własny rozwój, zrobienie czegoś dla siebie i poznanie innych ludzi. Motywacją osób bezrobotnych jest głównie zdobycie środków finansowych. Z tego też względu dla biernych zawodowo nie są interesujące oferty na poziomie minimalnego wynagrodzenia. Oferty z minimalnym wynagrodzeniem nie zmieniają ich sytuacji finansowej w sposób, który byłby dla nich odczuwalny.
- Oferta wsparcia w zakresie rozwoju umiejętności, ze strony urzędów pracy i innych instytucji, powinna obejmować kursy o charakterze ogólnorozwojowym – kursy obsługi komputera i korzystania z Internetu oraz kursy językowe. Również kursy dotyczące opieki nad osobami starszymi mogą zainteresować biernych zawodowo z tego względu, że część tej grupy ma możliwość wykorzystania tej wiedzy w swojej własnej sytuacji osobistej. Nabycie tych kwalifikacji umożliwi następnie realną ocenę ofert pracy związanych z opieką nad osobami starszymi.
- Osoby bierne zawodowo o wysokiej motywacji epistemicznej mogą być gotowe do poniesienia znacznego wysiłku intelektualnego w celu pełnego przekwalifikowania się o ile docelowa praca będzie w ich ocenie wysoce atrakcyjna.
- Osoby bierne zawodowo nawet zmotywowane do zmiany wolą poszukiwać oferty pracy i samorozwoju w Internecie. Towarzyszy im przekonanie, że urząd pracy nie będzie miał

dla nich dobrej oferty. Brakuje im również czasu, aby udać się do urzędu pracy i zweryfikować ten pogląd. Oznacza to, że urząd pracy powinien być widoczny w przestrzeni publicznej, szczególnie z ofertami mogącymi zainteresować osoby biernie zawodowo.

Współpraca

- Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa urzędy pracy skupiają swą uwagę na osobach zarejestrowanych. Metody docierania do osób niezarejestrowanych bazują na takich sposobach przekazywania informacji, które wymagają od odbiorcy aktywności i zaangażowania, aby dotrzeć do urzędu i pozyskać informację o ofercie pracy. Tym niemniej, jak wynika z analiz, aktywne poszukiwanie informacji o możliwości podjęcia pracy nie jest priorytetem w tej grupie społecznej.
- Przedstawiciele różnych instytucji szczebla lokalnego sami zauważają, że brak wystarczającej współpracy pomiędzy instytucjami jest jednym z powodów trudności w docieraniu do biernych zawodowo. Równocześnie, uważają, że wzmocnienie tej współpracy jest pożądane (i to nie tylko w obszarze wspierania osób biernych zawodowo)
- Współpraca w docieraniu do biernych zawodowo między urzędami pracy a innymi instytucjami jest możliwa, jednak do tej pory nie była ona szeroko wykorzystywana. Brak rzeczywistej współpracy pomiędzy instytucjami może częściowo wynikać z nieistnienia regulacji obligujących je do docierania do biernych zawodowo i utrudniać pomoc osobom 50+ biernym zawodowo w podjęciu zatrudnienia.
- Wśród innych istotnych barier współpracy między urzędami pracy a różnymi instytucjami można wymienić brak osób w urzędach, które byłyby odpowiedzialne za koordynowanie przepływu informacji i współpracy między daną instytucją a instytucjami współpracującymi. Ponadto, przepływ informacji między instytucjami jest utrudniony ze względu na fakt, że nie istnieje zintegrowana baza danych zawierająca informacje o udzielonym wsparciu dla biernych zawodowo dostarczanego przez różne podmioty.
- Osiągnięcie założonych celów w przedsięwzięciach o charakterze projektów mających na celu aktywizację osób biernych zawodowo, zależy w znacznej mierze od otwartości na współpracę z lokalnymi instytucjami i organizacjami różnego typu, docierania do uczestników z wykorzystaniem marketingu szeptanego, a także zapewnienia uczestnikom udziału w procesie aktywizacji w znanym im otoczeniu.
- Mimo że instytucje rynku pracy podejmują wspólne zadania oraz współpracują z innymi instytucjami (np. agencjami zatrudnienia, instytucjami szkoleniowymi, NGOsamii,

organizacjami społecznymi i obywatelskimi), zwykle są to działania skierowane na osoby bezrobotne, często w wieku 50+. Wyjątkiem są szersze programy aktywizacyjne, w których uczestnikami mają być bierni zawodowo.

- Uczestnicy warsztatów stwierdzili, że na podstawie dotychczasowych doświadczeń trudno jest wskazać konkretny model współpracy pomiędzy instytucjami, pozwalający na dotarcie do osób biernych zawodowo. W obecnym systemie PUP nie ma zagwarantowanych ustawowo narzędzi do wspierania tej grupy osób. Osoby bierne zawodowo częściej są klientami instytucji pomocy i integracji społecznej lub organizacji pozarządowych. Niezależnie od oczekiwanych zmian systemowych, skuteczne dotarcie do tej grupy możliwe będzie tylko przy skoordynowanej, rozbudowanej i międzysektorowej współpracy na poziomie lokalnym.

Rekomendacje

- Skoro motywacją do zmiany swojej sytuacji (także zawodowej) w grupie osób biernych zawodowo jest dążenie do rozwoju, zrobienie czegoś dla siebie, czy chęć poszerzania sieci, tym bardziej ważne w kontekście wspierania aktywizacji zawodowej tej grupy społecznej jest skoordynowanie działań podejmowanych przez różne instytucje – innymi słowy, skuteczne wsparcie wymaga współpracy między instytucjami rynku pracy, pomocy społecznej i innych rodzajów organizacji, w których obszarze zainteresowania pozostają osoby bierne zawodowo.
- Ustalenie (określenie) zasad formalnej współpracy w zakresie docierania do osób biernych zawodowo także z uwzględnieniem innych niż instytucje rynku pracy (IRP) instytucji, organizacji, firm i jednostek realizujących zadania pomocy społecznej.
- Wyznaczenie w każdej instytucji pracownika formalnie odpowiedzialnego za współpracę z innymi podmiotami w zakresie przekazywania informacji o klientach, a także utworzenie i zapewnienie dostępu do wspólnej bazy lub platformy umożliwiającej dostęp do informacji o „wspólnych” klientach poszczególnych instytucji.
- Budowanie lokalnych sieci na rzecz wsparcia osób biernych zawodowo, w których skład będą wchodziły instytucje silnie zakorzenione w lokalnych społecznościach, co znacznie ułatwia dotarcie do grupy biernych zawodowo.
- Raportowanie przykładów współpracy między instytucjami w sprawozdaniach z działalności instytucji rynku pracy - jako przykłady (dobre praktyki) do wykorzystania w innych powiatach.

Bibliografia:

- Flaszyńska, E. (2016). Współpraca lokalnych publicznych podmiotów polityki społecznej szansą skutecznego działania na rzecz osób wykluczonych społecznie - raport z badań w Warszawie. *Problemy Polityki Społecznej*, 32, 85-107.
- Kunasz, M. (2018). Czynniki sprzyjające aktywności i bierności zawodowej w Polsce. *Studia i Prace WNEiZ US*, 51/2, 179–193. DOI: 10.18276/sip.2018.51/2-16.
- Radziukiewicz, M. (2020). Diagnosing the reasons for economic inactivity in the Polish population/ Diagnoza przyczyn bierności zawodowej Polaków. *Economic and Regional Studies*, 13(1), p. 15-32. <https://doi.org/10.2478/ers-2020-0002>