

# BEZROBOCIE

## → co robić

Maria Rogaczewska, Joanna Tyrowicz

**Organizacje pozarządowe  
na rynku pracy: unikatowe grupy  
czy uniwersalne kompetencje?**

**Podsumowanie badania jakościowego  
(studiów przypadku)**

POLSKO-AMERYKAŃSKA  
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN  
FREEDOM FOUNDATION



**Program:**

Polsko-Amerykańskiej  
Fundacji Wolności

[www.pafw.pl](http://www.pafw.pl)

**Realizator programu:**

Fundacja Inicjatyw  
Społeczno-Ekonomicznych

[www.fise.org.pl](http://www.fise.org.pl)



---

Maria Rogaczewska, Joanna Tyrowicz

## **Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje?**

### **Podsumowanie badania jakościowego (studiów przypadku)**

*Jednym z podstawowych wyznaczników jest liczba zatrudnionych dzięki nam osób. Po to jesteśmy, jak sama nazwa wskazuje: nie urząd bezrobocia, nie urząd zasiłków, tylko urząd pracy. Wiadomo, że w zależności od projektów, jakie realizują określone jednostki, zakłada się różne cele. Ale wszystkim – i nam, i im – chodzi o zatrudnienie jak największej liczby osób.*

Pracownik PUP



<b>Wstęp</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Metodologia badania</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Dobre praktyki</b> .....	<b>9</b>
2.1 Jakość świadczonych usług .....	<b>9</b>
2.2 Komunikacja społeczna .....	<b>16</b>
<b>3. Deficyty</b> .....	<b>21</b>
3.1 Wizerunek NGO .....	<b>21</b>
3.2 Organizacja i komunikacja .....	<b>22</b>
3.3 Deficyt poczucia współodpowiedzialności .....	<b>24</b>
<b>4. Modele rozwiązywania problemów społecznych przez NGO</b> .....	<b>26</b>
4.1 Kapitał innowacyjny w dziedzinie usług rynku pracy – modele pracy z beneficjentami i zapewnienie skuteczności działania .....	<b>26</b>
4.2 Kapitał więzi społecznych w dziedzinie usług rynku pracy – modele współpracy i reprezentowanie interesów beneficjentów .....	<b>27</b>
4.3 Niedopasowanie modeli organizacyjnych NGO i publicznych służb zatrudnienia .....	<b>30</b>
<b>5. Rekomendacje</b> .....	<b>32</b>
5.1 Współpraca .....	<b>32</b>
5.2 Regulacje .....	<b>33</b>
5.3 Współodpowiedzialność .....	<b>34</b>
5.4 Spółdzielnie socjalne .....	<b>35</b>
<b>6. Perspektywy konsolidacji usług rynku pracy</b> .....	<b>36</b>
6.1 Jakość, standaryzacja, a potrzeby beneficjenta .....	<b>36</b>
6.2 Warunki brzegowe współpracy .....	<b>37</b>
6.3 Priorytety polityki społecznej .....	<b>38</b>
<b>Podsumowanie</b> .....	<b>40</b>



Badanie poszczególnych organizacji pozarządowych (NGO) aktywnych w obszarze usług rynku pracy miało dwa podstawowe cele. Po pierwsze, próbowano **ocenić ofertę i zweryfikować jakość świadczonych usług**. Po drugie, obserwacja otoczenia instytucjonalnego działań organizacji miała pomóc w **określeniu potencjalnych kierunków rozwoju tego sektora**, wyzwań, jakie przed nim stoją, i ograniczeń, z którymi musi się uporać. Wykorzystując spójny scenariusz wywiadu, przebadano trzydzieści organizacji pozarządowych z różnych regionów Polski aktywnych w różnorodnych formach usług rynku pracy. Poniższy tekst stanowi sprawozdanie z tych studiów przypadku.

Badanie wykazało, że mechanizm zaangażowania trzeciego sektora w usługi rynku pracy można opisać za pomocą dwóch modeli. Zgodnie z pierwszym – wobec braku rozwiązania jakiegoś problemu społecznego przez administrację publiczną **liderzy lokalni generują nowe, twórcze rozwiązania**, nie tyle w postaci zdobytych niezależnie środków, co **innowacyjnej metody diagnozowania i rozwiązywania problemów danej społeczności**. Kwestia aktywizacji na rynku pracy jest wówczas najczęściej zaledwie jednym z wymiarów problemu, co wymaga podejścia nakierowanego na beneficjenta i szerokiego wachlarza działań. Od strony metodologicznej powstaje w ten sposób specyficzna „szkoła”, której replikacja w innych regionach kraju zależy najczęściej tylko od aktywności lokalnych liderów. Generowany w ten sposób **kapitał innowacyjny sprzyja rozwiązywaniu problemów społecznych**, ale również wspomaga proces integracji środowiska związanego z daną problematyką, ułatwiając w ten sposób budowanie partnerstw i współpracę również na innych polach.

Drugi model jest oparty o **tworzenie kapitału więzi społecznych** w ramach samej organizacji i współpracujących z nią środowisk. Najczęściej obserwowaną trajektorię rozwoju w ramach takiego modelu jest **rozszerzanie działania na inne, lecz bezpośrednio powiązane z pierwotną, grupy beneficjentów**. Generuje się w ten sposób **dynamiczną strukturę oddziaływania poszczególnych grup na siebie**. Również tutaj problem aktywizacji zawodowej i odnalezienia się na rynku pracy stanowi jeden z wymiarów problemu społecznego, którego rozwiązania podejmują się wspólnie beneficjenci i dana organizacja pozarządowa. Dynamiczna struktura oddziaływania powoduje jednak, że aktywizacja zawodowa idzie w parze

z aktywizacją społeczną i **odzyskiwaniem przez beneficjentów kontroli nad własnym życiem**.

Z drugiej strony badanie wykazało przede wszystkim, że niezależnie od tego, jak aktywne i skuteczne są poszczególne **organizacje pozarządowe, nie są one w stanie całościowo przejąć zadań administracji publicznej** (prede wszystkim powiatowych urzędów pracy). Analiza otoczenia organizacji potwierdziła diagnozę, że w Polsce system usług rynku pracy jest słabo rozwinięty i wymaga lepszego dostosowania do potrzeb.

Tworzenie przez obywateli grup i sieci samopomocy na rzecz bezrobotnych rozwija się dynamicznie, lecz w wielu przypadkach nie osiągnęto jeszcze „masy krytycznej”, pozwalającej na całościowe i skuteczne rozwiązywanie problemów społeczności lokalnej. Jedną z przyczyn jest to, że jak na razie **aktywność trzeciego sektora jest najczęściej skoncentrowana na beneficjentach podlegających wykluczeniu lub nim zagrożonych**. Aktywizacja zawodowa niepełnosprawnych, praca z uzależnionymi czy reintegracja społeczna osób, które weszły w konflikt z prawem, to tylko niektóre z istotnych luk w publicznym systemie polityki społecznej, także w zakresie polityki zatrudnienia. Brak adekwatnych narzędzi i strategii po stronie publicznych służb zatrudnienia jest tu szczególnie widoczny. Organizacje obywatelskie starają się rozwiązać problem poprzez tworzenie własnych rozwiązań oraz mobilizację zasobów i kooperację różnych partnerów instytucjonalnych, w tym przede wszystkim zaangażowanie tych grup społecznych i jednostek, które same pomocy potrzebują, zgodnie z zasadą upodmiotowienia (ang. *empowerment* – włączania beneficjentów w podejmowanie decyzji odnośnie realizowanych na ich rzecz działań). Badanie wykazało jednak, że **choć często definiowanie misji organizacji odbywa się poprzez sprecyzowanie grupy beneficjentów i ich potrzeb, środowisko pozarządowe potrafi zdiagnozować mniej oczywiste problemy społeczne, znajdując jednocześnie skuteczne rozwiązania**. W sposób oczywisty krystalizowanie się poszczególnych rozwiązań w sektorze pozarządowym jest procesem długotrwałym i złożonym. Z pewnością pierwszym zadaniem jest **konsolidacja istniejących, cząstkowych rozwiązań**. Konsolidację tę przyspieszyłoby połączenie instytucji o zbliżonym profilu w systemy powiązań, uwspólnienie wiedzy oraz stworzenie trwałych platform wymiany doświadczeń i komunikacji.

Tylko część z tych elementów ma szansę zaistnieć samorzutnie, reszta wymaga aktywnej, zachęcającej do różnorodnych i powtarzalnych form współpracy polityki państwa. Należy podkreślić, że za każdym razem **warunkiem sine qua non powodzenia jest wszechstronna współpraca na szczeblu lokalnym pomiędzy interesariuszami, a w szczególności publicznymi służbami zatrudnienia i samorządem lokalnym.**

Obecnie, w sytuacji zwiększającej się puli dostępnych funduszy, **paradoksalnie pojawia się zagrożenie wypierania trzeciego sektora z zadań publicznych** – publiczne służby zatrudnienia, dysponując większymi środkami, starają się coraz więcej usług świadczyć samodzielnie, nie korzystając z pomocy doświadczonych partnerów społecznych. Z drugiej strony, doświadczona organizacje pozarządowe rozwijając się wchodzą w obszary do tej pory zmonopolizowane przez inne instytucje bądź firmy, które mogą poczuć się w tej sytuacji zagrożone. Należy to wziąć pod uwagę nawiązując kontakt i rozpoczynając współpracę. W badaniu jakościowym poszukiwaliśmy w związku z tym fundamentalnych **mechanizmów wpływających na klimat i rozwój różnych form „partnerstwa na rzecz zatrudnienia”** na szczeblu lokalnym. Obecne prawo nie narzuca w sposób bezwzględny uczestnictwa w różnorodnych i powtarzalnych, wspólnych inicjatywach podmiotów pozarządowych i administracji publicznej (choć na wiele sposobów je umożliwia), zaleca też zawieranie kompromisów w działaniach na rzecz bezrobotnych.

Wiele doświadczeń pokazuje, że **schemat postępowania, w którym publiczne służby zatrudnienia traktują NGO w kategoriach rywala, nie prowadzi do rozwiązań korzystnych z punktu widzenia beneficjentów.** Co więcej, zmiany instytucjonalne zachodzące w powiatowych urzędach pracy mają często decydujący wpływ na strukturę wzajemnych relacji między nimi a organizacjami pozarządowymi, nierzadko destruktywnie przeformułując role stron. Badanie pokazało, że można określić trzy fundamentalne mechanizmy wpływające na rozwój współpracy na szczeblu lokalnym. Po pierwsze, **uczestniczenie w różnorodnych i powtarzalnych inicjatywach podmiotów pozarządowych i administracji publicznej** ułatwia zawieranie kompromisów w działaniach na rzecz bezrobotnych. Po drugie, wciąż nierozwiązana pozostaje **kwestia mechanizmu alokacji środków pomiędzy grupy docelowe bezrobotnych.** Zarówno publiczne służby zatrudnienia, jak i środowisko pozarządowe, skłaniane są do specyficznego rodzaju oportunistycznego w programowaniu działań na rynku pracy, ponieważ na pewne cele znacznie łatwiej uzyskać finanso-

we. Jednak bez wyznaczenia długookresowych celów i priorytetów polityki społecznej trudno jest im określić, jakie problemy społeczne można próbować rozwiązać przy użyciu funduszy publicznych, a na jakie trzeba szukać finansowania poza budżetem oraz funduszami europejskimi. Stąd mechanizm trzeci: **funkcjonując w perspektywie krótkookresowej, „zalecają” najbardziej pilne potrzeby, zamiast całościowo diagnozować i adresować sytuację społeczności lokalnej.** Wiąże się to bowiem bezpośrednio z **wyzwalaniem poczucia współodpowiedzialności interesariuszy** nie tylko za ich bezpośrednich beneficjentów, ale również za całe środowisko lokalne.

Choć na podstawie badania można stworzyć bardzo pozytywny obraz dobrych praktyk wypracowanych przez najbardziej aktywne w dziedzinie usług rynku pracy organizacje trzeciego sektora, **zaledwie część organizacji osiąga wymierny ilościowo w skali regionu sukces we wdrażaniu swoich projektów.** Czasem projekty te adresowane są do wąskiej grupy beneficjentów – nawet w ocenie samych NGO zbyt wąskiej. Organizacje pozarządowe opisane w niniejszym raporcie, jako podmioty świadczące usługi zatrudnieniowe oraz jako bezpośrednio generujące miejsca pracy, posiadają obecnie znaczne zasoby: **wiedzę ekspercką, sieci relacji między sobą i z otoczeniem, znaczną społeczną wiarygodność, doświadczenie, kapitał ludzki, unikatowe kompetencje, umiejętność szybkiego uczenia się (zdolność do szybkiego reagowania na zmiany w prawie, regulacjach i priorytetach konkursów).** Oznacza to, iż mimo, że nie dysponują zabezpieczeniem finansowym lub stabilnością kadrową porównywalną z publicznymi służbami zatrudnienia, obiektywnie przewyższają je w wielu aspektach.

W znaczącej części jednak **zasoby NGO mają charakter „zamrożonych” – często nie mogą być właściwie alokowane.** Za przykład niech posłuży realizacja niektórych wystandaryzowanych i pomijających specyfikę lokalną programów finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Organizacje angażują się w nie szukając stabilizacji i możliwości rozwoju, nie wykorzystując faktycznie zgromadzonych zasobów w sposób efektywny. Ta **nieemożność optymalnej alokacji wynika ze specyficznego układu między urzędami pracy i innymi podmiotami związanymi z aktywizacją zawodową** – układu, który czasami uniemożliwia większą aktywność organizacji pozarządowych. Dlatego też niniejszy raport w ostatniej części zawiera rekomendacje dotyczące możliwości odblokowania komunikacji i zacieś-

---

nienia współpracy między wszystkimi interesariuszami zaangażowanymi w aktywne polityki rynku pracy w Polsce, ze szczególnym wskazaniem na rolę NGO jako katalizatora pozytywnych zmian w tym zakresie.



## 1. Metodologia badania

Badanie jakościowe przeprowadzono metodą studium przypadku (ang. *case study*) wśród 30 organizacji pozarządowych zajmujących się usługami rynku pracy. Analizowane przypadki zostały dobrane na podstawie wiedzy o aktywności badanych organizacji, ze szczególnym wskazaniem na poszukiwanie stosowania tzw. „dobrych praktyk” – dobór próby miał zatem charakter celowy, a nie reprezentatywny. Podstawowym narzędziem badania było studium przypadku organizacji lub inicjatyw pozarządowych, aktywnych w sferze usług rynku pracy w chwili badania. Badanie zostało zaplanowane jako pilotażowy przegląd różnych obszarów działań w sferze usług rynku, przede wszystkim skoncentrowanych na tzw. grupach wysokiego ryzyka, wyróżniających się kompetencjami, skalą, innowacyjnością bądź innymi cechami stanowiącymi podstawę do uznania ich za instytucje autentycznie obecne na rynku pracy.

Procedura doboru obejmowała kilka etapów. Najpierw stworzono listę możliwych rodzajów pomocy i wsparcia dla osób bezrobotnych bądź zagrożonych bezrobociem oraz listę kategorii beneficjentów – w tym ostatnim przypadku skupiając się przede wszystkim na kategoriach tzw. trudnych (w tym na grupach osób bezrobotnych wymagających specjalnych działań). W konsekwencji stworzono „macierz” przedstawiającą możliwe działania i potencjalnych beneficjentów w sferze usług rynku pracy, stanowiącą podstawę doboru organizacji. Wybrano z niej 30 rodzajów konkretnych działań na rzecz specyficznych grup beneficjentów (np. szkolenia dla więźniów albo usługi rzecznictwa dla niepełnosprawnych). Wreszcie, posługując się dostępnymi bazami danych (bazy KLON/JAWOR, bazy beneficjentów projektów EFS, bazy urzędów pracy i MPiPS) oraz rekomendacjami specjalistów w poszczególnych dziedzinach, dobrano 30 organizacji, co do których istniały uzasadnione przypuszczenia, że mają liczące się doświadczenie lub wypracowały dobrą praktykę w specyficznym typie działań. Dodatkowe, choć nie rygorystyczne, kryterium stanowiło zróżnicowanie regionalne. Co istotne z punktu widzenia wniosków z niniejszego raportu, analizowane organizacje charakteryzuje systemowe podejście do rozwiązywania problemów społecznych.

Oto ostateczna lista 30 studiów przypadku, wraz ze wskazaniem na typ działań i kategorię beneficjentów:

1. **Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”**, Warszawa (aktywizacja młodzieży)
2. **Spółdzielnia „Z myślą o Tobie” prowadzona przez Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”**, Warszawa (aktywizacja osób długotrwale bezrobotnych)
3. **Stowarzyszenie Rodzin „Zdrowie Psychiczne”, Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej**, Kraków (aktywizacja niepełnosprawnych intelektualnie)
4. **Agencja Rozwoju Spółdzielczości (Związek Lustracyjnej Spółdzielni Pracy)**, Kraków (zatrudnienie socjalne)
5. **Fundacja Gminy Żelów**, Żelów (wspieranie przedsiębiorczości, budowanie partnerstwa lokalnego)
6. **Towarzystwo ALTUM – Mazowiecki Oddział Regionalny**, Radom (szkolenia dla młodzieży oraz długotrwale bezrobotnych)
7. **Fundacja Centrum Promocji Kobiet**, Warszawa (wsparcie kobiet powracających na rynek pracy, w tym kobiet – ofiar przemocy i handlu kobietami)
8. **Stowarzyszenie „Niepełnosprawni dla Środowiska” EKON**, Warszawa i inne miasta (zatrudnianie niepełnosprawnych)
9. **Stowarzyszenie Aktywizacji Społecznej i Zawodowej Osób Niepełnosprawnych ACTUS**, Wrocław (aktywizacja osób niepełnosprawnych)
10. **Stowarzyszenie Pomocy „Ludzie-Ludziom”**, Wrocław (bezdomni, byli więźniowie)
11. **Stowarzyszenie na rzecz Kobiet Poszukujących Pracy „Victoria”**, Rzeszów (aktywizacja kobiet)
12. **Biuro Aktywizacji Bezrobotnych – Caritas Archidiecezji Lubelskiej**, Lublin (wspieranie zatrudnienia uchodźców)
13. **Ośrodek Aktywizacji Zawodowej i Społecznej „OAZiS” przy Caritas Archidiecezji Łódzkiej**, Łódź (aktywizacja długotrwale bezrobotnych)
14. **Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”**, Poznań (readaptacja zawodowa bezdomnych)
15. **Fundacja Domy Wspólnoty Chleb Życia**, Zochcin/Jankowice (zatrudnianie kobiet długotrwale bezrobotnych)
16. **Fundacja „Sokólski Fundusz Lokalny”**, Sokółka (wspieranie przedsiębiorczości)
17. **Local Exchange Trading System (LETS)**, Kraków (samopomoc bezrobotnych, przedsiębiorczość społeczna)

18. **Instytut Służby Społecznej im. Hansa Christiana Kofoeda**, Siedlce (aktywizacja byłych więźniów)
19. **Fundacja „Emeryt”** Warszawa (wspieranie osób starszych „50+”)
20. **Stowarzyszenie Centrum Wolontariatu**, Warszawa (aktywizacja poprzez staże i wolontariat)
21. **Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych**, Łódź (szkolenia i pośrednictwo dla niepełnosprawnych)
22. **Klub Integracji Społecznej prowadzony przez Skierniewickie Stowarzyszenie Rodzin Abstynenckich „AMETYST”**, Skierniewice (readaptacja zawodowa byłych alkoholików)
23. **Fundacja Pomocy Matematykom i Informatykom Niepełnosprawnym Ruchowo**, Warszawa (wspieranie zatrudnienia niepełnosprawnych)
24. **Spółdzielnia Socjalna „Dobry początek”**, Mikołów k/Katowic (zatrudnianie długotrwałe bezrobotnych)
25. **Stowarzyszenie na rzecz Promowania Przedsiębiorczych Postaw i Samodzielności Ekonomicznej SENS** (szkolenia dotyczące przedsiębiorczości, aktywizacja młodzieży)
26. **Polska Akcja Humanitarna**, Warszawa (szkolenia, wsparcie materialne uchodźców)
27. **Stowarzyszenie „OD-DO”**, Warszawa (aktywizacja zawodowa i pomoc psychologiczna dla młodzieży)
28. **Studenckie Biuro Karier Politechniki Krakowskiej**, Kraków (szkolenia i wsparcie młodzieży wchodzącej na rynek pracy)
29. **Fundacja Nowy Staw**, Lublin (tworzenie lokalnych paktów na rzecz zatrudnienia)
30. **Stowarzyszenie MONAR**, Gdańsk (readaptacja zawodowa osób po terapii uzależnień)

Badanie zrealizowane zostało między wrześniem a grudniem 2005 roku przez zespół przeszkolonych ankietatorów. Przeprowadzali oni wywiady pogłębione w siedzibie każdej organizacji z jej liderem (liderami) oraz koordynatorami projektów dotyczących rynku pracy, a także z najważniejszymi partnerami z otoczenia organizacji (głównie urzędnikami Powiatowych Urzędów Pracy). Na jedno studium przypadku przypadały trzy wywiady pogłębione, trwające średnio 90 minut, prowadzone według spójnego scenariusza, nieznacznie modyfikowanego w zależności od respondenta.

Scenariusz wywiadu obejmował **trzy moduły tematyczne**: pierwszy dotyczył pojedynczego, aktualnie lub **niedawno realizowanego projektu** wspierania zatrudnienia, drugi zawierał **charakterystykę samej**

**organizacji** i jej roli na lokalnym rynku pracy. Trzeci moduł zaś miał **charakter diagnostyczny i projekcyjny**: dotyczył opinii na temat szerszych, systemowych zagadnień oraz autodiagnozy organizacji na tle systemu pomocy socjalnej i wspierania zatrudnienia w Polsce.

Wywiady w siedzibie organizacji poprzedzała szczegółowa kwerenda danych na jej temat (internet, prasa, bazy danych, bazy projektów), dopełniona przez analizę dokumentów przekazanych przez organizację, takich jak raporty roczne, wycinki prasowe, publikacje branżowe etc. Produktem każdego badania było szczegółowe studium przypadku, liczące około 8-10 stron (opisy te można znaleźć na stronie [www.bezrobocie.org.pl](http://www.bezrobocie.org.pl)), zawierające charakterystykę danej organizacji, opis dotychczas zrealizowanych programów, pokazujące jej doświadczenie oraz wybrany przykład specyficznego działania na rynku pracy, zidentyfikowany jako dobra praktyka (najciekawsza, najbardziej nowatorska).

Poniższy tekst stanowi zbiorcze sprawozdanie ze wszystkich studiów przypadku, oparte na próbie **zoperacjonalizowania zebranych wniosków oraz uogólniającej analizie zebranych dokumentów i zapisów wywiadów z liderami organizacji, koordynatorami projektów oraz najważniejszymi partnerami NGO**. Analiza ta dała podstawę do zaproponowania w niniejszym raporcie (na prawach hipotezy, wymagającej dalszych badań) **modelowego ujęcia funkcjonowania NGO na rynku pracy oraz typologii korzyści i zagrożeń**, jakie się wiążą z podejmowaniem przez organizacje pozarządowe zadań związanych z usługami rynku pracy w Polsce w najbliższej przyszłości.



## 2. Dobre praktyki

Jednym z głównych problemów polityki społecznej w Polsce, w tym polityki zatrudnieniowej, jest rozproszenie odpowiedzialności pomiędzy różne instytucje. Bezpośrednią konsekwencją tego faktu jest brak przepływu informacji między podmiotami odpowiedzialnymi za pomoc osobom bezrobotnym i zagrożonym wykluczeniem: między szeregowymi pracownikami socjalnymi a administracją, jak również między administracją a ekspertami od systemów polityki społecznej. Jednocześnie zauważalny jest brak podejścia strategicznego, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Gminne i powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych, choć wymagane ustawowo, często nie istnieją w ogóle bądź funkcjonują jedynie formalnie, faktycznie nie służąc ani diagnozie, ani skuteczniejszemu przeciwdziałaniu problemowi wykluczenia.

Obrazu sytuacji dopełnia praktyka administracji państwowej, zmierzająca do coraz bardziej szczegółowego klasyfikowania potencjalnie wykluczonych, co sprzyja bardziej ich stygmatyzacji niż **realnej ocenie problemów i potrzeb**. Innym utrudnieniem ze strony urzędów są regulaminy wewnętrzne, które często bardzo się różnią w zależności od regionu historii danego urzędu. Niekonsekwencja w interpretacji tych samych ustaw przez różne podmioty (na przykład urzędy pracy w tym samym mieście) uniemożliwia przyjęcie przez inne, w tym niepubliczne, podmioty działające na rzecz bezrobotnych jednolitej strategii postępowania z lokalną administracją. Równocześnie, w obrębie samej administracji, kwestia odpowiedzialności za podejmowane decyzje rodzi wiele problemów – wobec trudnej sytuacji na rynku pracy i często niejasnych przepisów podejście hierarchiczne nierzadko zastępuje szacunek dla litery, a przede wszystkim ducha prawa utrudniając współpracę z publicznymi służbami zatrudnienia. Te wewnętrzne, nieformalne reguły dostarczają urzędnikom całego spektrum wymówek, by nie podejmować decyzji. Często zdarza się, że bez uporczywego odwoływania się do centralnych instancji w Warszawie wielu sprawom bieżącym albo w ogóle nie można nadać biegu, albo jest to utrudnione. Przykładem tego zjawiska mogą być kłopoty, jakie miały badane przez nas przypadki oddolnych grup inicjatywnych, spontanicznie tworzonych przez bezrobotnych, na przykład w celu powołania spółdzielni socjalnej. Poszczególne Urzędy Pracy różnie definiowały swój zakres pomocy dla takich oddolnych inicjatyw samopomocowych, kierując się kryteriami uznaniowymi. Jedne urzędy były skłonne do wszechstronnej pomocy, inne wręcz przeciwnie.

**Sytuacja rozproszenia odpowiedzialności i rozłącznych polityk zatrudnienia stanowi otoczenie, w którym funkcjonują organizacje pozarządowe.** Oznacza to, że mają rozległe pole do eksperymentowania, ale też trudno kontrolować jakość i skutki świadczonych przez nie usług – jeśli bowiem beneficjent nie może poskarżyć się nikomu na bezużyteczne szkolenie w urzędzie pracy, to tym bardziej nie jest w stanie znaleźć sposobu na weryfikację jakości usług organizacji pozarządowej, która mu pomaga. Wobec organizacji stanowiących przedmiot niniejszego badania **podjęto próbę weryfikacji jakości świadczonych usług oraz zbadania sposobów nawiązywania dialogu społecznego z innymi interesariuszami.**

### 2.1 Jakość świadczonych usług

Próbowano zweryfikować, na ile jakość świadczonych usług (a nie ilość obsłużonych beneficjentów) jest ważna dla organizacji pozarządowej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że organizacje pozarządowe ukierunkowane są głównie na rozwiązanie problemu, a równocześnie funkcjonują w ciągłym niedostatku środków, których ilość nie odpowiada skali i natężeniu pozostających do rozwiązania problemów społecznych.

Badanie wykazało, że większość spośród badanych organizacji pozarządowych nie tylko dąży do **standaryzowania świadczonych usług**, ale również angażuje się w „skodyfikowanie” **swoich działań** w sposób, który umożliwiłby ich przeniesienie do innych organizacji oraz zastosowanie wobec innych grup beneficjentów. Standaryzacja wyraża się przede wszystkim **zapewnieniem każdemu z podopiecznych takiego samego minimalnego poziomu usług** – równość traktowania osób zgłaszających się o pomoc do organizacji pozarządowych jest wyrazem dbałości o stopniowe upodmiotawianie beneficjentów.

Standaryzacja w tym przypadku nie oznacza jednak braku zindywidualizowanego podejścia. Wprost przeciwnie, bardzo często wyznacza pożądane minimum zindywidualizowania. Przygotowywane są **regulaminy świadczenia usług**, z którymi zapoznają się beneficjenci przed rozpoczęciem uczestnictwa w programach. W ten sposób otrzymują wiedzę, czego mogą wymagać, ale również, jakiego zaangażowania oczekuje się od nich. W programach obejmujących wsparcie psychologiczne ustala się minimalną liczbę spotkań i sesji terapeutycznych.

Podstawową metodą stosowaną w domu dla bezdomnych, prowadzonym przez **Stowarzyszenie Pomocy „Ludzie-Ludziom”** z Wrocławia, jest „praca z indywidualnym przypadkiem”, która pozwala na wybór optymalnego rozwiązania, dostosowanego do okoliczności. Jednym z narzędzi pracy tą metodą – unikalnym i wypracowanym przez Stowarzyszenie – jest „Karta Potrzeb i Możliwości Mieszkańca”. Powstała ona w wyniku polsko-duńskiego projektu „Przeście od centralistycznego zarządzania do osobistej odpowiedzialności za mieszkańca” realizowanego przez Stowarzyszenie, przy współpracy z konsultantką ze Szkoły Pracowników Socjalnych. Karta to zestaw 32 pytań i zagadnień dotyczących:

- ogólnej charakterystyki mieszkańca i jego historii oraz obecnej sytuacji życiowej;
- cech osobowościowych;
- relacji między mieszkańcem a Domem;
- jego roli i celów w życiu.

Karta jest wprowadzana nie od razu, ale po 2-3 miesiącach pobytu w Domu. Pozwala zebrać więcej informacji o mieszkańcu, dzięki czemu pomoc mu udzielana jest bardziej systematyczna i lepiej dostosowana do jego potrzeb. Jej nadrzędnym celem jest jednak usamodzielnienie się mieszkańca, cel ten osiągnąć jest przez pobudzenie do myślenia i działania, uruchomienie refleksji nad własną sytuacją i doprowadzenie do jej świadomej i celowej oceny, a także motywowanie do zmiany. Najważniejszym pytaniem w Karcie okazało się pytanie o marzenia – to one pobudzają aspiracje, chęć życia; one też były gotowymi pomysłami na projekty realizowane później przez Stowarzyszenie Ludzie-Ludziom.

Słuszna uwaga. Poprawka: Należy podkreślić, że ograniczoność środków finansowych często skutecznie powstrzymuje je przed dalszym rozwijaniem i rozbudowywaniem narzędzi pracy z beneficjentami. Nie stanowi jednak zagrożenia dla realizacji wyznaczonych standardów. Ankietowane organizacje pozarządowe nie tylko deklarują, ale również dokumentują, że tam, gdzie świadczenie usług odbywa się na bazie ich własnych zasobów, a nie kontraktowanych na zewnątrz wykonawców, **nie ograniczają się do minimum niezależnie od dostępności środków**. Co więcej, niektóre organizacje wskazały w badaniu, gdzie bariera finansowa uniemożliwiała realizację wewnętrznych standardów i jak mimo to dostarczano beneficjentom świadczenia zdiagnozowane jako niezbędne.

Można w związku z tym postawić pytanie, **czy rzeczywiście i na ile przewaga konkurencyjna NGO wobec sektorów publicznego i komercyjnego leży w niższych kosztach usług rynku pracy?** Pozytywna odpowiedź na to pytanie ukrywałaby jednak fakt, że te koszty mogą być częściowo przetrucane na wykwalifikowanych pracowników zatrudnianych przez organizację pozarządową (także na zasadzie *outsourcingu*). Tam, gdzie naprawdę jest potrzebna organizacja pozarządowa, występuje konieczność kompleksowych działań na rzecz reintegracji, a zatem – potrzeba wielu zaangażowanych specjalistów. Ponieważ wynagrodzenia realizatorów programów stanowią fundamentalny komponent kosztów ich wykonania, a równocześnie trudno racjonalnie uzasadnić, iż poprzez zatrudnienie w NGO mieliby oni zarabiać znacznie mniej niż w sektorze komercyjnym czy administracji publicznej, kwestia przewagi kosztowej może dotyczyć co najwyżej kompo-

nentu administracyjnego lub infrastrukturalnego (w przypadkach, gdzie projekty realizowane są na przykład we współpracy z samorządem lokalnym). **Trudno również oczekiwać, iż w przypadku systematycznego zaniżania wynagrodzeń terapeutów-specjalistów w sektorze pozarządowym uda się zbudować trwałą i rozbudowującą się strukturę skutecznych organizacji pomagających rozwiązywać problemy społeczne**. Stanowi to nie tyle trudność dla rozwoju trzeciego sektora, co fundamentalne zagrożenie dla stabilności jego rozwoju jako partnera w dialogu społecznym. Utrwalanie wizerunku zgrzebnych stowarzyszeń prowadzonych w siermiężnych warunkach przez pasjonatów, którzy za minimalne wynagrodzenie zaangażują swój czas i energię w pracę z beneficjentami, jest nie tylko dalekie od rzeczywistości, ale również wyraża brak szacunku dla beneficjentów oraz uznania dla dotychczasowego dorobku trzeciego sektora.

Gdzie zatem zawiera się przewaga NGO? Badania jakościowe uprawomocniają tezę, że **fundamentem jest umiejętność precyzyjnego diagnozowania oraz umiejętność pracy z różnymi grupami potrzebującymi realnej pomocy, choć czasem wymykającymi się ustawowym definicjom wykluczenia i zagrożenia wykluczeniem**. Istotą przewagi NGO byłby zatem nie tyle niższy koszt, co **unikatowe doświadczenie** (sprawdzona, „rzemieślnicza” wiedza praktyczna). **Doświadczenie to jest nierzadko zasobem, którym organizacja dysponuje od samego początku**. Organizacje pozarządowe aktywne w obszarze przeciwdziałania skutkom bezrobocia często powstają z inicjatywy grup samopomocowych lub

**Krakowski Pensjonat „U Pana Cogito”**, który powstał, by przyczynić się do ułatwienia wejścia na rynek pracy osobom chorym psychicznie, jest prowadzony przez **Stowarzyszenie Rodzin „Zdrowie Psychiczne” oraz Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej**. System pomocy osobom chorym psychicznie realizowany przez te organizacje, opiera się na wypracowanym od podstaw modelu „triadologii”. Zakłada on wspólną pracę trzech grup: profesjonalistów, rodzin osób chorych oraz „userów”, czyli osób chorych, do których kierowana jest pomoc. Profesjonalistów reprezentuje Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej, bliskich chorych – Stowarzyszenie Rodzin „Zdrowie Psychiczne”. Natomiast trzecie ramię trójkąta stanowią stowarzyszenia „userów”, czyli pacjentów, byłych i aktualnych. Organizacje „trójkąta” wspólnie starają się integrować osoby chore psychicznie lub osoby po kryzysach psychicznych. Ten cel osiągają poprzez zróżnicowane działania: edukacyjne, skierowane do całego społeczeństwa, których celem jest zmiana negatywnego wizerunku osób chorych psychicznie, rozwijanie pozytywnego stosunku do nich; działania rehabilitacyjne, terapeutyczne które służą wyjściu z kryzysów; działania na rzecz tworzenia miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych, w których warunki będą przystosowane do możliwości podopiecznych stowarzyszeń.

Liderem tego trójkąta współpracy jest Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej, które powstało w 1999 roku w Krakowie z inicjatywy profesjonalistów zajmujących się leczeniem, rehabilitacją społeczną i zawodową osób chorych psychicznie. Stowarzyszenie posiada status organizacji pożytku publicznego. Celem statutowym Stowarzyszenia jest m.in. tworzenie miejsc pracy i treningu zawodowego dla osób chorych psychicznie, które powracając do zdrowia mogłyby pracować początkowo w warunkach chronionych, a w kolejnym kroku także na wolnym rynku pracy. Stowarzyszenie, jak mówią sami jego członkowie, „jest młode, jeżeli chodzi o funkcjonowanie, natomiast jest już stare, jeżeli chodzi o ludzi, którzy tę organizację konstituowali, konstituują i teraz ją prowadzą, ponieważ to jest towarzystwo, które jest związane z tak zwaną Krakowską Psychiatrią i z ośrodkami pomocy dla chorych na schizofrenię.” Od połowy lat 90. członkowie obecnego Stowarzyszenia prowadzili Zajęcia Terapii Zajęciowej, wspierali też Stowarzyszenie Rodzin „Zdrowie Psychiczne.” Impulsem do powołania przez praktyków i profesjonalistów własnego stowarzyszenia były luki systemowe w pomocy osobom chorym psychicznie. Chodziło o brak metod integracji osób po przeżytych kryzysach psychicznych, które nie umiały poruszać się po rynku pracy, rzadko kontynuowały edukację, stając się klientami pomocy społecznej.

Mocną stroną działalności krakowskich organizacji jest wypracowanie modelu ścisłej współpracy, stworzenie swoistej koalicji profesjonalistów, rodzin oraz beneficjentów. Współpraca ta zapewnia możliwość dostarczania osobom chorym różnego rodzaju pomocy: medycznej, terapeutycznej rehabilitacyjnej oraz wprowadzającej na rynek pracy. Wydaje się bowiem, że skuteczna pomoc osobom chorym psychicznie wymaga takiego całościowego podejścia. Organizacje nie ograniczają się do adresowania projektów do chorych, ale prowadzą akcje edukacyjne skierowane do społeczeństwa, które niejako przygotowują je do akceptowania osób po kryzysach psychicznych w innych rolach niż chorych (pracowników, wolontariuszy itp.).

Ważną zaletą sposobu pracy obu stowarzyszeń jest ich systematyczność. Sukces, jakim jest funkcjonowanie Pensjonatu „U Pana Cogito”, można przypisać długiemu gromadzeniu doświadczeń, analizie systemu opieki nad chorymi psychicznie oraz jego braków.

terapeutów-specjalistów. Często również zajęcie się problematyką rynku pracy jest konsekwencją wcześniejszego rozwoju organizacji, która wraz ze swoimi beneficjentami pokonuje kolejne etapy na drodze do reintegracji społecznej. W takich przypadkach daje się dostrzec osobistą ambicję twórców i liderów organizacji, by kodyfikować własne działania i wiedzę. Traktując doświadczenie w pracy z beneficjentami również w kategoriach dorobku zawodowego, nie tylko ciągle **podnoszą swoje kompetencje** (szkolenia specjalistyczne), ale również dokładają starań, by **udoskonalać i rozwijać stosowane techniki**. Ta wewnętrzna potrzeba innowacyjności znajduje niewątpliwie swoje pozytywne odzwierciedlenie w jakości dostarczanych usług.

Dbłość o poziom usług w organizacji nie jest jednak jedynie owocem osobistych ambicji prowadzących je specjalistów. **Świadomość roli podnoszenia kwalifikacji kadry oraz dbania o zachowanie wypracowanych standardów zdaje się być powszechna w organizacjach pracujących ze szczególnie trudnymi grupami docelowymi**, przy czym kategoria „trudności” nie służy zdefiniowaniu beneficjentów szczególnie defaworyzowanych, lecz wymagających szczególnego traktowania. **Budowanie siły własnej kadry, szczególnie w sytuacji rozszerzania skali działań i rozprzestrzeniania geograficznego, jest jednym z głównych priorytetów rozwoju wewnętrznego**. Niemal wszystkie ankietowane organizacje były w sta-

**Stowarzyszenie MONAR** stworzyło sieć placówek leczniczo-rehabilitacyjnych, które stały się podstawą polskiego systemu leczenia osób uzależnionych od narkotyków. Jest to jedna z największych i najbardziej prekursorskich organizacji w Europie. MONAR zajmuje się również przeciwdziałaniem bezdomności, a także niesieniem pomocy osobom w trudnej sytuacji życiowej – chorym na AIDS, długotrwale bezrobotnym czy ofiarom przemocy. Część projektów podwyższających kwalifikacje zawodowe adresowana jest do kadry ośrodków MONAR. Fenomenem organizacji jest to, że są to w dużej mierze neofici (są to w większości osoby, które pozostały w MONAR-ze dla jego idei). Głównym narzędziem aktywizującym jest tu **jasno określona ścieżka kariery**, na którą każdy ma szansę. W roku 2004 Stowarzyszenie prowadziło szkolenia dla kadry placówek MARKOTU (około 80 osób), które objęło wiedzę i podstawowe umiejętności z zakresu obsługi księgowej placówek, podstawy pomocy społecznej, administrowania i zarządzania placówką, opracowywania wniosków i programów oraz podstaw pierwszej pomocy psychologicznej. Uczestnicy szkoleń uzyskali certyfikaty. W listopadzie 2005 r. ruszyła druga edycja szkoleń dla kierowników ośrodków MONAR – odbyły się dalsze zajęcia dotyczące następujących zagadnień: wykorzystanie metody społeczności terapeutycznej w pracy z osobami bezdomnymi, uzależnieniami od substancji psychoaktywnych i towarzyszące im choroby (HIV/AIDS, HCV i inne), przygotowywanie wniosków o dotacje na realizację zadań publicznych.

nie wskazać, jak stosowane przez nie rozwiązania można przenieść w inne regiony lub realizować na większą skalę. Duża część z nich była już w stanie wykazać się takimi projektami.

Najczęściej stosowanymi narzędziami podwyższania jakości usług są **szkolenia pracowników, nieprzerwane samokształcenie**. Poza tym często spotkać można system terminowania i stopniowego przejmowania kompetencji od pracowników bardziej doświadczonych. Wreszcie, na własną rękę i często bez żadnego finansowania, organizacje podejmują próby testowania sprawdzonych już programów w innych warunkach, co pozwala na ich rozbudowę i korektę.

Co więcej, często **rozwój programów następuje w wyniku zdiagnozowania niedostatków już realizowanych działań**. Wiedza ta ma charakter ukryty – pracując bezpośrednio z beneficjentami, działacze organizacji dostrzegają, że brak pewnych elementów utrudnia sukces, modyfikują zatem dotychczasowe normy. Ta „miękka”, **kumulatywna, wynikająca z doświadczenia i bliskiego kontaktu z bezrobotnymi wiedza** stanowi stabilny fundament nie tylko dla programów o charakterze reintegracyjnym, ale również standardowych szkoleń. Przykładowo, dopiero informacja zwrotna od beneficjentów i pracodawców pozwala określić przydatność zakresu kursów komputerowych i ich potencjalne braki.

Poza tym, że potrafią się uczyć od beneficjentów, organizacje ze względu na głęboko zakorzenioną misję często są o wiele **bardziej nastawione na realne zwiększenie zatrudnialności swoich podopiecznych niż publiczne służby zatrudnienia**. Niezależnie od formalnych wskaźników realizacji zadania,

chcą mieć **poczucie „zmieniania świata”**. Ta motywacja nie stoi w sprzeczności ani z menedżeryzmem, ani z profesjonalizacją świadczonych usług. Generuje jednak bardzo istotny **mechanizm autokontroli i autodiagnozy – organizacje często wręcz szukają informacji zwrotnej**. Dopiero ona może im bowiem dać potwierdzenie słuszności obranej drogi oraz ten rodzaj satysfakcji, który umożliwia opisane wyżej zjawisko świadczenia usług niezależnie od dostępności środków.

Popularną praktyką jest również **prowadzenie własnych badań** wśród bezrobotnych i pracodawców. Często ze względów finansowych organizacje nie mogą sobie pozwolić na zrealizowanie ich w sposób niepodważalny metodologicznie, lecz również nie taki jest ich cel. Weryfikacja ilościowa hipotez stawianych w wyniku doświadczenia w pracy z pewnymi grupami beneficjentów ma zazwyczaj charakter pogłębienia pierwotnej obserwacji. Z drugiej strony, wśród ankietowanych organizacji kilka przeprowadziło samodzielnie pełne badania ilościowe, których zakres zdecydowanie wykraczał poza obszar działań realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia. Jak podkreślali przedstawiciele administracji państwowej, ich wyniki stanowią **cenne uzupełnienie statystyk** urzędowych, których zakres jest wytyczony zadaniami nałożonymi przez prawo. Organizacje natomiast twierdzą, że badania te były im potrzebne, by pełniej poznać postawy swoich potencjalnych beneficjentów i lepiej przygotować programy. Co istotne, NGO mogą sobie pozwolić na eksperymentowanie z własnymi diagnozami i pomysłami na rozwiązanie obserwowanych problemów. Przetestowanie takiego działania w mniejszej skali umożliwia o wiele bardziej elastyczne podejście do beneficjentów i ich problemów.

**Instytut Służby Społecznej im. Hansa Christiana Kofoeda w Siedlcach** to placówka **Stowarzyszenia Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji im. Hansa Christiana Kofoeda**. Instytut korzysta w znacznym zakresie z dorobku Szkoły Kofoeda w Kopenhadze, starając się dostosować i zaaplikować w Polsce propagowane przez tę Szkołę działania zorientowane na integrację społeczną i aktywizację grup defaworyzowanych i wykluczonych społecznie.

Jednym z programów Instytutu są **kursy komputerowe**. Instytut wyposażony jest w 10 komputerów (każdy z nich podłączony do internetu). Za realizację kursów odpowiedzialna jest przeszkolona kadra związana z Instytutem umową cywilno-prawną. Do grupy przyjmowanych jest nie więcej niż 20 słuchaczy, co zapewnia, iż każdy z nich ma wystarczający kontakt z komputerem, by pozyskać kompetencje związane z jego obsługą. Kursy realizowane są etapami, podzielonymi obecnie na cztery poziomy zaawansowania (od podstawowej obsługi komputera do tworzenia stron internetowych). Każdy z poziomów kursu zakończony jest egzaminem, po zdaniu którego Instytut wystawia uczestnikom kursów stosowne zaświadczenia. Program realizowany jest we współpracy między innymi z Powiatowym Urzędem Pracy. Należy jednak podkreślić, że współpraca z PUP nie jest jedynym, ani nawet głównym sposobem wykorzystania istniejącej infrastruktury. W ramach grantów pozyskiwanych z różnorodnych źródeł (m.in. z Fundacji im. Stefana Batorego) sfinansowane zostało przeszkolenie aż 640 i 560 osób w latach 1999 i 2000 (w tym czasie PUP kierował na kurs komputerowy około 260 osób rocznie). Obecnie, ze względu na ograniczoność środków, szkolenia realizowane są w mniejszej skali (88 osób w 2004 roku), lecz równocześnie rozszerzono ich zakres (wyjściowo uczyono tylko I i II stopnia obsługi komputera). Trwają również przygotowania, aby wzbogacić ofertę m.in. o kursy obsługi oprogramowania magazynowego (szczególnie pożądane przez pracodawców).

Nabór uczestników prowadzony jest różnie, w zależności od typu szkolenia. Jeśli jest ono realizowane w ramach współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy, to on odpowiada za rekrutację uczestników, kierując ich bezpośrednio do Instytutu. Jeśli są to szkolenia realizowane w ramach innych programów, beneficjentów definiuje sam Instytut, dbając jednocześnie o zapewnienie homogeniczności grupy słuchaczy. Rekrutacja na kursy o wyższym stopniu zaawansowania prowadzona jest głównie wśród absolwentów poprzednich edycji. Równocześnie informacje o nowych kursach znajdują się na terenie obu placówek Instytutu. W ten sposób beneficjenci są wstępnie preselekcjonowani spośród osób już w jakiś sposób z Instytutem związanych lub samodzielnie szukających tam pomocy. Z relacji pracowników Instytutu wynika, że nigdy nie napotkano na problem niewystarczającej liczby zainteresowanych. Równocześnie relatywnie niewielka liczba uczestników rezygnuje ze szkoleń w trakcie ich trwania. Z drugiej strony, aby certyfikat wydawany przez Instytut zachował swoją renomę, egzamin na koniec kursu jest zdecydowanie restrykcyjny i niektórzy podchodzą do niego kilkakrotnie, zanim uda im się uzyskać pozytywny rezultat. Należy podkreślić fakt, że kiedy pracownia nie jest zajęta z powodu szkoleń, mogą z niej korzystać pod opieką kompetentnego pracownika dzieci i młodzież. Dzięki temu szkolenia na poziomie podstawowej obsługi komputera oraz korzystania z internetu nie będą tym grupom w przyszłości potrzebne. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ umożliwia pozyskanie istotnych kompetencji bez żadnych dodatkowych kosztów. Pracownicy Instytutu podkreślają również, że choć wyposażenie pracowni nie podlegało modernizacji od momentu jej utworzenia (1999 rok), sprzęt jest w nienagannym stanie i, w przeciwieństwie do sytuacji w innych podobnych placówkach w regionie, nie został zniszczony ani przywłaszczony przez byłych beneficjentów. Z jednej strony wynika to z bardzo dobrej organizacji pracy w Instytucie. Z drugiej jednak jest efektem obecności naczelnej filozofii Instytutu w każdym z realizowanych zadań – beneficjenci w znaczącym stopniu identyfikują się z Instytutem umożliwiając tym samym powstawanie trudnego do uchwycenia, lecz bardzo cennego etosu tej organizacji.

Nie tylko badania, także inne działania podejmowane przez NGO dostarczają cennych **materiałów źródłowych** dla szeregu instytucji. Organizacje wypracowały szereg pionierskich rozwiązań związanych z **wczesną diagnostyką** – czyli rozpoznaniem, kto jest „zawodowym” lub „dziedzicznym” bezrobotnym, kto jest gotów do podjęcia pracy, a kto nigdy nie podejmie pracy na normalnych warunkach. Organizacje mają możliwość, niedostępną zwykle dla biurokracji, przyjrzenia się człowiekowi, nie problemowi, co oznacza, że na przykład organizacje zajmujące się bezdomnymi są w stanie wymienić kilkanaście różnych grup osób

bezdolnych oraz podać sposoby „zarządzania” każdym przypadkiem z osobna (tzw. **case management**).

W przeciwieństwie do publicznych służb zatrudnienia, organizacje również **śledzą dalsze losy beneficjentów**. Ma to o tyle duże znaczenie, że zajmując się często bardziej potrzebującymi bezrobotnymi, NGO mają do czynienia z ludźmi, których szanse nie tylko znalezienia, ale również utrzymania pracy są mniejsze. **Bardziej aktywne działania i wszechstronne wsparcie** mogą podnieść te szanse oraz – co nie bez znaczenia

– przeciwdziałać szybciej negatywnym skutkom porażki na rynku pracy.

Wiele organizacji powołuje się na biznesowe standardy zarządzania jakością. Podkreślając misję społeczną, wskazują na **wdrożone procedury ISO**, wypracowane **normy związane ze współpracą międzynarodową** oraz **wymagania narzucane przez partnerów biznesowych** (głównie pracodawców lub organizacje pracodawców). Dążąc do utrwalenia swojej pozycji partnera w kontaktach z instytucjami europejskimi, organizacjami zagranicznymi oraz środowiskami biznesowymi, odczuwają potrzebę rzetelnego i całościowego kreowania swojego wizerunku profesjonalistów, co ma swoje przełożenie również na procesy wewnątrz NGO.

Konsekwencją standardów jakości oraz intensywnego stosowania narzędzi ewaluacyjnych jest powszechne wypracowanie modelu, w którym **do beneficjenta dostosowuje się zindywidualizowane kryterium sukcesu** – przykładowo, nie dla każdego stałe zatrudnienie jest możliwe. Często „wypracowanie zatrudnialności” wymaga wcześniej terapii lub działań reintegracyjnych. W kontekście faktu, iż organizacje pozarządowe pracują głównie z grupami defaworyzowanymi, wydaje się to być praktyką wzorową. Adresaci ich działania – poza brakiem zatrudnienia – często borykają się z innymi problemami społecznymi i psychologicznymi. Nawet w przypadku działań szalenie wystandaryzowanych, jak na przykład kursy komputerowe, indywidualne podejście do beneficjenta i specjalne motywowanie go do pokonywania kolejnych

**Ośrodek Aktywizacji Zawodowej i Społecznej „OAZiS” przy Caritas Archidiecezji Łódzkiej** prowadzi Program „OAZiS”, którego celem jest wsparcie osób bezrobotnych, niezaradnych życiowo i w związku z tym zagrożonych wykluczeniem społecznym, w podejmowaniu działań zmierzających do znalezienia pracy. Podstawą jego realizacji jest prowadzenie warsztatów motywujących do poszukiwania pracy i grup wsparcia, poradnictwo zawodowe, psychologiczne i prawne, szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe, a także udostępnianie ofert pracy pozyskiwanych w bezpośrednich kontaktach z firmami oraz z prasy i internetu. Caritas określił zadania „OAZiS” następująco: pracownicy i wolontariusze powinni towarzyszyć i ciągle wspierać beneficjentów na każdym etapie ich aktywności zawodowej; powinni przełamywać w nich poczucie osamotnienia i bezradności; stale ich motywować do podejmowania działań zmierzających do znalezienia pracy; „OAZiS” powinno stworzyć im warunki do samodzielnej egzystencji poza obszarem działania pomocy społecznej i charytatywnej. Dzięki zaangażowaniu pracowników i wolontariuszy oraz ich wykraczającej poza przewidziane ramy czasowe pracy, w sytuacji gdy projekt nie otrzymał optymalnej kwoty dofinansowania i trzeba było zrezygnować z pracy niektórych specjalistów i doradców, program „OAZiS” i tak obejmuje większą od przewidzianej liczbę beneficjentów. Beneficjenci najczęściej trafiają do „OAZiS” skierowani z punktu pomocy charytatywnej. Większość z nich jest w wieku ok. 50 lat, zazwyczaj są to osoby długotrwale bezrobotne, często po wyrokach więzienia. Przyjmowane są wyłącznie osoby uprzednio zarejestrowane w urzędach pracy. Na wstępie wypełniają ankietę, w której mogą zaznaczyć, jakiego typu szkoleniami czy poradami jakich specjalistów są zainteresowani. Jeżeli stan psychiczny takiej osoby i jej ogólna motywacja do pracy są zadowalające, to kierowana jest na kursy zgodnie z zainteresowaniami. Poza tym doradcy zawodowi starają się wyszukać najbardziej stosowne oferty pracy, a następnie pomagają na nie odpowiedzieć, np. stworzyć CV, dbają również, by bezrobotni faktycznie odpowiadali na oferty. Jeżeli jednak beneficjent nie przejawia woli aktywnego poszukiwania pracy i dokształcania się, a oprócz tego dokuca mu uporczywy brak wiary w siebie, wtedy może zostać skierowany na indywidualne wizyty u psychologa, można mu też zaproponować uczestnictwo w grupie wsparcia. Właśnie grupy wsparcia, jak i cała pomoc psychologiczna, są jednym z najskuteczniejszych elementów pomocy bezrobotnym, na jakie wskazują rozmówcy z Caritas. Grupy spotykają się raz w tygodniu przez 1,5 godziny, prowadzone są przez doradcę zawodowego i uczestniczy w nich 8-10 osób. W trakcie zajęć członkowie grupy integrują się i wspierają psychicznie, razem starają się pod okiem doradcy omawiać swoje problemy i znajdować dla nich środki zaradcze.

Innym ważnym aspektem pomocy oferowanej przez „OAZiS” jest „całościowa opieka” roztaczana nad beneficjentem – z jednej strony podejmowane są starania rozwiązywania jego problemów związanych z brakiem pracy, z drugiej – oferuje się pomoc psychologiczną oraz specjalistyczne porady dotyczące pozazawodowych sfer życia. Podkreślane jest pełne osobiste zaangażowanie podejście do bezrobotnych oraz profesjonalizm doradców. Pracownicy i wolontariusze II edycji „OAZiS” nie ograniczają się do biernego przeglądania ogłoszeń. Jeżdżą na targi pracy, wysyłają listy zapraszając do współpracy lokalne firmy. Nawiązały też współpracę z 4 agencjami pracy tymczasowej – 2 z nich przysłały im oferty pracy. Rozmówcy wskazują, że obecne kontakty z przedsiębiorstwami ułatwia im dobra renoma I edycji programu, ponieważ „OAZiS” postrzegane jest jako wywiązuje się ze swoich deklaracji i przysyłające rzetelnych pracowników.

Dorobkiem **Instytutu Służby Społecznej im. Hansa Christiana Kofoeda w Siedlcach** jest **Punkt Doradztwa Personalnego**, gdzie od momentu utworzenia poradę uzyskało ponad 2000 osób. Średnio, spośród osób zgłaszających się o pomoc w znalezieniu pracy, w ciągu jednego miesiąca możliwe jest znalezienie stałego zatrudnienia dla 25% (około 50 osób spośród około 200). Ponieważ dla części składanych przez pracodawców ofert nie udało się znaleźć odpowiednich kandydatów (ok. 5-8%), Instytut planuje rozszerzenie bazy bezrobotnych o grupy niedefaworyzowane. Ma to sprzyjać stworzeniu lepszego i aktywnego wizerunku Instytutu w zakresie pomocy przy pośrednictwie pracy i ułatwić tym samym jego działania w tym obszarze. Instytut zmierza do wypracowania marki dobrego pośrednika szczególnie po to, aby poprawić społeczną percepcję swoich beneficjentów, a także aby mieć coraz większy wpływ na decydowanie o rozwiązywaniu problemów społecznych na poziomie lokalnym.

barier przyczynia się do zwiększenia skuteczności oddziaływania. Co prawda brak jest danych ilościowych w tym zakresie, ale organizacje pozarządowe wskazują, że cechują się wyższym niż publiczne służby zatrudnienia współczynnikiem ukończenia programów, mimo często trudniejszych problemów swoich beneficjentów.

Ten wymiar zindywidualizowania podejścia jest szczególnie ważny w przypadku grup bezrobotnych, dla których bariery wejścia na rynek pracy są silniejsze – ze względu na stan zdrowia, sytuację rodzinną lub społeczną. Wówczas, jak wskazuje praktyka wielu programów, **adresaci pomocy mogą się stać jednocześnie jej współtwórcami**, na przykład poprzez zaangażowanie rodziny w proces aktywizacji. Poprawienie kontroli efek-

tywności działań oraz trwałości oddziaływania wpływa bardzo korzystnie na osiągnięte wyniki.

Istotnym elementem programów realizowanych przez organizacje pozarządowe jest fakt, że ze względu na grantową formułę finansowania ich działania podlegają ciągłej **ewaluacji jakościowej**. Nawet jeśli nie ma ona formalnego wymiaru zewnętrznego audytu, pracujący z beneficjentami wyraźnie dbają o stworzenie więzi i wzajemną wymianę doświadczeń, co wynika częściowo z nawyku zawodowego. Organizacje często przyznają, że zewnętrznie narzucony obowiązek ewaluacji jest dla nich o tyle ułatwieniem, że zapewnia w ramach projektu czas i środki na czynność, którą zazwyczaj zmuszeni są wykonywać poza harmonogramem pracy. Praktyka działania wspólnie z tym zewnętrznym

**Skierniewickie Stowarzyszenie Rodzin Abstynenckich „AMETYST”** zainicjowało w Skierniewicach ruch abstynencki, którego **myślą przewodnią było założenie, że sami alkoholicy, którzy wyszli z nałogu, będą zarówno dla siebie nawzajem, jak i dla osób wciąż nadużywających alkoholu, znacznie lepszym wsparciem od państwowych instytucji powołanych do leczenia alkoholizmu**. Wszyscy liderzy SSRA „AMETYST” to alkoholicy, najczęściej z kilkunastoletnim okresem abstynencji. Dobrze znają problemy wynikające z choroby alkoholowej i chcą pomagać osobom, które same nie potrafią sobie z nią poradzić. Podstawową formą działalności AMETYSTU jest Rodzinny Klub Abstynenta, w którym codziennie spotykają się miejscowi alkoholicy i w ramach wspólnych zajęć czy prowadzonych przez psychologów grup wsparcia omawiają swoje problemy. W ramach tego ośrodka organizowana jest pomoc socjalna, prowadzone są grupy wsparcia i terapia indywidualna, prowadzona jest także terapia rodzin, a dziećmi zajmują się pedagodzy. Istnieje również Klub Młodzieżowy, poprzez który organizuje się zajęcia i wyjazdy dla dzieci osób z chorobą alkoholową. Te trzy aspekty działalności AMETYSTU funkcjonują w ramach programu wspierania rodzin w kryzysie, jako zadanie zlecone Stowarzyszeniu przez miejscowy samorząd. Ponadto w 2004 r. rozpoczęto działania związane z aktywizacją zawodową bezrobotnych alkoholików w programie Klub Integracji Społecznej oraz uruchomiono Bank Żywności. W całym Stowarzyszeniu pracuje 17 osób, z których jedynie 3 na etatach; te 3 osoby pracują w Ośrodku Przeciwdziałania Przemocy. Pozostali pracują na podstawie umów cywilno-prawnych, a są wśród nich psycholog, pedagog, doradcy zawodowi, prawnik, księgowa, resocjalizator i pracownik socjalny. AMETYST korzysta też z pracy świadczonej społecznie. Liderzy Stowarzyszenia szacują, że ponad 100 członków Klubu Abstynenta lub osób z ich rodzin aktywnie się udziela w pracach na rzecz AMETYSTU i że zawsze można na nich liczyć. Są to często osoby wykształcone, nierzadko „na stanowiskach”, ponieważ problemy z alkoholem mają ludzie z różnych warstw społecznych. Stowarzyszenie od trzech lat współpracuje z Punktem Wolontariatu w Skierniewicach i w przypadku organizowania różnych akcji, takich jak półkolonie dla dzieci i młodzieży, zbiórki żywności czy spartakiady, korzysta także w zależności od potrzeb z pomocy kilku lub kilkunastu wolontariuszy, głównie gimnazjalistów.

mechanizmem prowadzą do **tworzenia profesjonalnych narzędzi ewaluacyjnych**. Oceny zbierane są od beneficjentów poszczególnych programów, ale również od innych partnerów (pracodawcy, partnerzy społeczni). **Formalizacja tego procesu pozwala organizacjom legitymizować swój dorobek**, co nie tylko nadaje trwałość ich działaniu, ale również ułatwia spełnienie kryteriów grantowych, krajowych i zagranicznych.

Wprowadzenie konieczności zdefiniowania wskaźników celu i rezultatu spowodowało u wielu ankietowanych doprecyzowanie innowacyjnych koncepcji, co oni sami postrzegają w kategoriach ważnego bodźca do rozwoju. Organizacje pozarządowe podkreślają jednak, że nie dotyczy to **programów finansowanych w ramach EFS, gdzie pragmatyzm nakazuje powielanie potwierdzonych wzorców** ze względu na samą formułę konkursów oraz sposób rozliczania. Co także często podkreślano, przez to **programy operacyjne mogą stać się silnym bodźcem ku nadmiernej standaryzacji, czyli bodźcem anty-innowacyjnym**. Organizacje wskazują również, że ewaluacje dokonywane przez publiczne służby zatrudnienia lub samorządy są zdecydowanie za bardzo skoncentrowane na aspekcie poprawności finansowej zamiast na wartości merytorycznej realizowanych projektów. Zdaniem części z nich, **organizacja musi mieć bardzo wysoki poziom samoświadomości (w tym także motywacji i poczucia misji), by nie ulec tym mechanizmom i nie stać się „samo-powielającą machiną biurokratyczną”, skoncentrowaną na reprodukcji kadr i rutynowych działaniach. Organizacje często traktują programy operacyjne i Inicjatywę Wspólnotową EQUAL (IW EQUAL) jako zmianę jakościową w ich dotychczasowym funkcjonowaniu, swoistą „europeizację dzikiego Wschodu”**. Tymczasem zderzenie z realiami standardów wdrażania programów unijnych często stanowi dla nich rozczarowanie.

## 2.2 Komunikacja społeczna

Oprócz jakości usług zatrudnieniowych oraz jakości wewnętrznej, dotyczącej zarządzania, zasobów ludzkich etc., **kolejnym wymiarem unikalnych kompetencji organizacji pozarządowych jest komunikacja społeczna, czyli zdolność budowania wokół bezrobotnych sieci społecznych**, umożliwiających wzajemny kontakt i pomoc. Chodzi o **zdolność organizacji do nawiązywania relacji ze wszystkimi instytucjami, grupami i podmiotami, które mogą pomóc osobie bezrobotnej w powrocie na rynek pracy i do głównego nurtu życia**. Organizacje po-

zarządowe ze swojej natury pełnią funkcję specyficznego lekarza pierwszego kontaktu. Będąc blisko problemu, powstają jako emanacja zasobów lokalnych. Nie oznacza to oczywiście, że ich diagnoza problemu jest zawsze słuszna, a sposób jego rozwiązania korzystny ze społecznego punktu widzenia. Nie ulega jednak wątpliwości, że w skali lokalnej animator reprezentuje przede wszystkim właśnie wiedzę o tych zasobach i możliwościach ich wykorzystania. NGO zazwyczaj lepiej znają środowisko i to właśnie w kwestiach związanych z rozwojem zasobów ludzkich mają najwięcej specyficznych kompetencji. Można by zatem oczekiwać, że to organizacje pozarządowe będą odgrywać kluczową rolę w formowaniu lokalnych koalicji i partnerstw regionalnych na rzecz rozwiązywania problemów społecznych.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy definiuje organizacje pozarządowe jako jedne z instytucji rynku pracy. Co więcej, precyzuje, iż polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach rad zatrudnienia, partnerstw lokalnych oraz uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. Jednak potrzeba formowania koalicji i partnerstw lokalnych nie powinna być interpretowana tylko w kontekście wymogów prawnych. **Aktywne polityki rynku pracy są najbardziej skutecznie projektowane i realizowane na poziomie lokalnym** – to tam jest wiedza o lokalnych deficytach i zasobach. Tam również, zarówno w skutkach, jak i przyczynach bezrobocia, ujawniają się wszystkie jego społeczne wymiary.

Badanie wskazało, że są w Polsce regiony, w których ten zapis ustawy nabrał wymiaru realnego, kształtując na poziomie powiatu i regionu stosowne komponenty polityki społecznej. Współpraca ta ma różne stopnie intensywności, stąd dla uproszczenia opisane zostaną trzy modele: porozumienia, paktu i współpracy.

Pierwszą formą partnerstwa na rzecz rozwiązywania problemów społecznych jest **porozumienie, zawarte najczęściej w układzie trójstronnym**, pomiędzy jednostką samorządu, jednostką administracyjną (najczęściej powiatowym urzędem pracy) oraz organizacjami pozarządowymi – na temat wspólnego rozwiązywania problemów społecznych. Porozumienie takie wyraża wolę bliższej współpracy, często wskazując równocześnie reprezentantów w powiatowych Radach Zatrudnienia. Trudno określić specyficzne rezultaty takiego działania. Nie zmienia to jednak faktu, że zdaniem an-

kietowanych organizacji pozarządowych, forma ta pozwala na stworzenie płaszczyzny komunikacji – dzieleń się doświadczeniami i informowanie o wzajemnych potrzebach, co znakomicie służy nawiązaniu głębszych kontaktów.

Inną formą partnerstwa jest **pakt, który jasno określa role** poszczególnych sygnatariuszy. W wyniku paktu powstają fora wymiany informacji na temat beneficjentów i działań realizowanych przez poszczególne instytucje na ich rzecz. Celem działania jest usprawnienie dostarczania usług osobom bezrobotnym i zagrożonym wykluczeniem. Powstają między innymi sieci współpracy partnerskiej koncentrujące się na udostępnianiu informacji oraz katalogi instytucji, dostępne również dla bezrobotnych, ułatwiające im poruszanie się w obrębie usług rynku pracy.

Doświadczenia organizacji pozarządowych w tym zakresie wskazują, że pomimo dobrej woli poszczególnych stron, przekształcenie paktu w sprawnie funkcjonujący mechanizm wymaga intensywnej pracy wszystkich zaangażowanych – pracy, na którą często brak środków po stronie administracji publicznej oraz która wymaga bardzo dużej motywacji oraz organizacji pracy i koordynacji po stronie organizacji partnerskich.

Poza tym często faktycznie współpracujących instytucji jest mniej niż sygnatariuszy paktu. Ważnym czynnikiem sukcesu zdaje się tutaj być świadomość interesariuszy, że „działanie zatowiszowane, w oderwaniu od tego, co robią inne instytucje, często wręcz w oderwaniu od rzeczywistości, nie przynosi pożądanych efektów”. Równocześnie, jak wskazują doświadczenia ankietowanych organizacji, zapewnienie oprawy medialnej działa motywująco na zaangażowane formalnie instytucje.

Wreszcie ostatnim poziomem partnerstwa jest **zinternalizowanie formalnych uzgodnień do faktycznej i intensywnej współpracy** pomiędzy władzami publicznymi, administracją samorządową a organizacjami pozarządowymi i organizacjami pracodawców. Większość spośród ankietowanych organizacji oceniała powstanie takiej płaszczyzny za kluczową dla skutecznego realizowania działań na rynku pracy. Równocześnie zdecydowana mniejszość mogła się pochwalić osiągnięciami w tym zakresie. Pomimo wszechstronnych barier w budowaniu partnerstwa z urzędami pracy organizacje wskazują, iż pozyskanie ich do współpracy nie tylko podnosi skuteczność realizowanych działań, ale również ułatwia konstruowanie nowych projektów i pozyskiwanie na nie środków. Sprawniejsza koordynacja sprzyja lepszej diagnozie potrzeb oraz właściw-

**Europejski Dom Spotkań – Fundacja „Nowy Staw” w Lublinie** wzięła udział w tworzeniu **Lokalnego Forum na rzecz Zatrudnienia**. Forum powstało jako oddolna inicjatywa obywatelska osób reprezentujących sektor lokalnej administracji samorządowej, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, związków pracodawców i związków zawodowych, a także innych instytucji i podmiotów oraz osób zaangażowanych w działalność na rzecz wspólnoty lokalnej. Sygnatariusze Deklaracji Wartości Lokalnego Forum na rzecz Zatrudnienia, postawili sobie za cel tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i społecznego Miasta Lublina w oparciu o rozwój zasobów ludzkich. Cel ten postanowiono realizować poprzez:

- usprawnianie współpracy międzysektorowej i koordynację działań podmiotów z różnych sektorów społecznych w zakresie tworzenia warunków na rzecz rozwoju lokalnego i wzrostu zatrudnienia;
- angażowanie partnerów w prace nad strategią rozwoju Miasta oraz rozwiązywaniem problemów lokalnych;
- inicjatywy zwiększające kompetencje i umiejętności wszystkich partnerów, rekrutujących się z różnych sektorów, na polu wdrażania programów rozwoju zasobów ludzkich i tworzenia warunków dla wzrostu zatrudnienia w Lublinie;
- budowanie pozytywnego wizerunku Miasta;
- przygotowanie i publikowanie ekspertyz oraz innych informacji dotyczących rynku pracy;
- promowanie idei rozwoju lokalnego;

Mimo powołania Forum oraz Sieci Współpracy Partnerskiej, przepływ informacji jest wciąż niedostateczny. Dowodem na to jest chociażby fakt, że mimo iż głównym celem Sieci Współpracy ma być koordynowanie działań partnerów, Miejski Urząd Pracy, który do Sieci tej przystąpił, mówi o braku i potrzebie powołania instytucji koordynującej działania instytucji samorządowych i pozarządowych. Wydaje się, że Urząd Pracy nie postrzega Forum ani Sieci jako przedsięwzięć mogących rozwiązać problem przepływu informacji oraz dopasowania działań poszczególnych instytucji.

Być może stanowisko Urzędu Pracy zmieniłoby się, gdyby Sieci Współpracy, na razie działającej na zasadzie „umowy dżentelmeńskiej”, została nadana forma bardziej zinstytucjonalizowana. Byłaby to też wtedy, co podkreśla Fundacja Nowy Staw, formuła bardziej trwała i bardziej zobowiązująca, tym samym korzystniejsza dla efektywnej współpracy.

**Institut Służby Społecznej im. Kofoeda** uważa kary probacyjne za jeden z najważniejszych elementów swojego dorobku. W bardzo wielu przypadkach, kara pozbawienia wolności – choć uzasadniona przepisami prawa – może ze społecznego punktu widzenia przynieść daleko idące szkody. Aby temu przeciwdziałać, Institut aktywnie, zarówno w skali kraju, jak i na arenie międzynarodowej (m.in. projekt finansowany przez Open Society Institute), przekonuje do stosowania kar alternatywnych, w tym nadzorowanej pracy społecznej.

Institut sam stara się być miejscem odbywania takich kar, obejmując swoją opieką około 200 osób rocznie (liczba ta w znacznym stopniu zależy od decyzji sądów). Podobnie jak w przypadku innych działań Instytutu, trudno jest oszacować bezpośrednie koszty tego pakietu. Istotne jest jednak to, że większość tych kosztów pokrywają sami beneficjenci aktywnie pracując.

Działalność Instytutu w ramach tego programu jest nie tylko innowacyjna, ale również oparta o precyzyjną metodologię. Co więcej, program przenosi się poza powiat miasta Siedlce, rozszerzając zakres działania o następane gminy i jednostki penitencjarne. Równocześnie, Institut prowadzi **intensywne konsultacje społeczne z przedstawicielami prokuratury, sędziami i kuratorami, by lepiej skoordynować działania** w tym zakresie i w ten sposób podnieść ich skuteczność. Institut działa w ścisłej współpracy z władzami lokalnymi, publicznymi służbami zatrudnienia oraz sądami i kuratoriami. Tak szeroka współpraca jest, z jednej strony, owocem aktywności społecznej lidera organizacji. Z drugiej jednak wynika ze świadomości potrzeby koordynacji działań różnych podmiotów dla osiągnięcia swoich celów. Institut jest jedną z najbardziej prężnych i największych organizacji pozarządowych w regionie, co umożliwiło mu wypracowanie wielu zapisów legislacyjnych na poziomie lokalnym. Dzięki nim w strategiach rozwoju *explicité* sformułowane są zadania publiczne powierzone Instytutowi.

szemu dopasowaniu dostarczanych usług i środków. NGO podkreślają również, że **współpraca powinna być ucieczką od centralistycznego myślenia o rozwiązywaniu problemów**. Zdaniem wielu organizacji pozarządowych, trzeba dalszej koordynacji, lepszej komunikacji i większej liczby spotkań. Należy budować wzajemne zaufanie i rozbudowywać współpracę.

Dorobek regionów, gdzie udało się wypracować mechanizm współpracy, jest imponujący. Sieci wymiany informacji oraz wspólnie powstające wnioski zyskujące dofinansowanie pogłębiają współpracę i pomagają przełamywać wzajemne stereotypy. Rodzące się w ten sposób **zaufanie stanowi podstawę do rozwoju wszystkich partnerów** i pozwala lepiej zaadresować problemy bezrobotnych. Badanie wykazało również przypadki, w których partnerzy publiczny i pozarządowy podkreślali, jak wiele nauczyli się od siebie nawzajem.

Mimo to ten najbardziej **zaawansowany model współpracy jest wciąż bardzo rzadki**. Zgromadzone przez organizacje pozarządowe zasoby doświadczenia, wiedzy, kapitału ludzkiego nie mogą być przez to właściwie alokowane – z powodu braku zaufania i niechęci do wystąpienia w roli aktywnego interesariusza ze strony urzędów pracy. Niemożność optymalnej alokacji wynika ze specyficznego rodzaju nieformalnego układu między urzędami pracy i niepublicznymi podmiotami związanymi z aktywizacją zawodową, układu, który blokuje ekspansję organizacji pozarządowych w tej sferze. Choć legislacja przewiduje współpracę na linii

urząd pracy – inicjatywy społeczne, to praktyczne, nieformalne reguły gry obowiązujące na co dzień między tymi podmiotami nie są dopasowane do intencji ustawodawcy. Wynika to także z **utrwalonego wizerunku organizacji trzeciego sektora: organizacje pozarządowe są wciąż postrzegane i pozycjonowane jako organizacje charytatywne, pomocowe, opiekuńcze, nie zaś jako aktywni aktorzy społeczeństwa obywatelskiego, łamiący monopol urzędów pracy na działanie na rynku pracy, o realnym potencjale inicjowania zmiany, dysponujący środkami niepublicznymi**. Ich otoczenie (urzędy, samorządy, instytucje publiczne) stają wobec takiej rzeczywistości w jakimś sensie bezradne – nie są mentalnie przygotowane na to, by organizacje mogły na równych prawach działać w tych samych, co one, obszarach.

Istotnym elementem jest też **współpraca w obrębie trzeciego sektora**. Organizacje pozarządowe dzięki innym źródłom dofinansowania rozbudowują zakres oferowanych przez urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej świadczeń, prowadząc szersze działania aktywizacyjne (w tym psychologiczne i terapeutyczne). Co więcej, powstają wspólne projekty finansowane w ramach programów operacyjnych, IW EQUAL lub programów poszczególnych fundacji, w których partnerzy realizują tylko ten etap działań, w którym są najbardziej kompetentni, wykorzystując efektywnie swoje przewagi.

Projekty te często **wykraczają poza zakres konkretnej grupy beneficjentów** sprzyjając w ten sposób

**Towarzystwo Altum** powstało w Rzeszowie w 1994 r. z inicjatywy grupy psychologów realizujących programy profilaktyczne. Stopniowo organizacja poszerzała swoją ofertę o projekty z zakresu aktywizacji zawodowej i innych działań dotyczących rynku pracy, które obecnie są realizowane w trzech oddziałach: podkarpackim, mazowieckim i bieszczadzkim. Dziś Towarzystwo koncentruje się na trzech dziedzinach: przedsiębiorczości i doradztwie, profilaktyce społecznej oraz aktywizacji zawodowej.

Ponieważ współdziałanie z innymi partnerami stanowi ważny element strategii działania Stowarzyszenia, ta sfera aktywności jest bardzo rozwinięta. Oddział w Radomiu ma podpisanych 26 porozumień o współpracy. Najmniej problemów stwarza nawiązywanie współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi. Dla wielu NGO współdziałanie z ALTUM, które jest dużą, ponadregionalną organizacją, jest drogą do rozwijania działalności, albo nawet przetrwania. W okolicach Radomia istnieje niewiele organizacji pozarządowych zajmujących się rynkiem pracy. Partnerami Towarzystwa są również samorządy lokalne, Ośrodki Pomocy Społecznej i przedsiębiorcy. W oparciu o podpisane porozumienia konstruowane są wspólne wnioski o dofinansowanie, wspólnie realizowane są projekty. Nie udało się niestety nawiązać konkretnej współpracy z Powiatowymi Urzędami Pracy. Wzajemne kontakty mają raczej charakter formalny. Organizacja nie jest zapraszana do uczestniczenia w opracowywaniu bądź konsultowaniu lokalnych strategii rozwoju. Barierek w budowaniu lokalnych partnerstw z instytucjami publicznymi jest sformalizowana struktura tych instytucji, a także brak z ich strony motywacji do podejmowania nowych działań wymagających dużego nakładu pracy.

integracji społecznej i silniejszej aktywizacji społecznej środowisk lokalnych. Integracja w tym obszarze ma o tyle duże znaczenie, że często barierą w zatrudnieniu konkretnych osób są stereotypy na temat poszczególnych grup. Realizowane w ramach takich projektów „zacieranie przeszłości”, jak również przełamywanie oporów społecznych, powoduje, że ich oddziaływanie wykracza zdecydowanie poza ramy usług rynku pracy, przyczyniając się jednocześnie do **aktywnego budowania postaw obywatelskich**.

Dla wielu organizacji pozarządowych współpraca z innymi podmiotami trzeciego sektora stanowi też atrakcyjną **alternatywę dla konieczności rozbudowywania swojego potencjału** w zakresie obsługi administracyjnej i stabilności finansowej. Badanie wykazało, że organizacje stosunkowo łatwo określają swoje wzajemne przewagi w poszczególnych domenach – duże, stabilne finansowo fundacje poszukują partnerów z lepszym rozeznanieniem lokalnych problemów i bezpośrednim doświadczeniem w ich rozwiązywaniu. Takie partnerstwa są szczególnie cenne ze względu na efekt synergii i efektywne wykorzystanie lokalnych zasobów.

Fundamentalne znaczenie w tym kontekście ma **wypracowanie w organizacjach modelu komunikacji wewnętrznej**. Wiele stowarzyszeń i fundacji wskazuje na to, że równoczesne zabieganie o dofinansowanie programów i realizacja już prowadzonych utrudniają w znacznym stopniu kontynuowanie przez nie dotychczasowego sposobu komunikowania się w obrębie organizacji. Podkreślają jednocześnie, że ten problem jest tym silniej odczuwalny, im bardziej różnorodne projekty

zaczynają prowadzić. W części organizacji udało się ten problem rozwiązać dzięki samodyscyplinie i wyraźnemu poświęceniu pracowników i działaczy. Nie bez znaczenia dla tej obserwacji pozostaje fakt, że badanie przeprowadzane zostało w dość nietypowym okresie uczenia się nowych procedur związanych z programami operacyjnymi oraz IW EQUAL. Można przypuszczać, że wraz z ustabilizowaniem realizacji tych projektów przywrócenie wcześniejszych modeli pełniejszej komunikacji wewnętrznej będzie możliwe. Samo przygotowanie wniosków w ramach programów operacyjnych albo EQUAL stanowi dla wielu organizacji wyzwanie – nie tyle merytoryczne, co dotyczące trwałości i integralności zespołu. Wszystkie organizacje podkreślają, że jego **pozytywnym „skutkiem ubocznym” było zwiększenie demokratyzmu w zarządzaniu i poprawienie alokowania zadań między pracownikami i wolontariuszami**. Praca nad tak złożonymi i wymagającymi projektami równoległe z tworzeniem partnerstw wspomogła i przyspieszyła proces usamodzielniania się kolejnych „pokoleń” działaczy i terapeutów.

Organizacje pozarządowe aktywne w obrębie usług rynku pracy rzadko ograniczają się do katalogu działań zdefiniowanych w ustawie o promocji zatrudnienia, co wynika z ich specyfiki. Dla przeważającej części z nich **bezrobocie jest dodatkowym wymiarem problemu danego beneficjenta**. Aktywizacja zawodowa służy celom terapeutycznym lub reintegracji społecznej. Być może ze względu na te korzenie ankietowane NGO często powołują się na świetną współpracę z ośrodkami opieki społecznej, samorządem lokalnym oraz administracją szczebla centralnego. Dofinansowanie projektów ze źródeł samorządowych lub różno-

---

rodnych programów ministerialnych oceniają o wiele lepiej niż współpracę z urzędami pracy (partnerstwo, podwykonawstwo). Również pewna forma współpracy z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) (zatrudnienie w ramach pracy chronionej, pozyskanie niezbędnej infrastruktury) oceniana jest przez NGO bardzo pozytywnie.



### 3. Deficyty

Organizacje, podobnie jak publiczne służby zatrudnienia, podkreślają palące braki finansowe. Problem ten ma jednak zupełnie inny wymiar – urzędy pracy korzystają ze stabilizacji budżetowej, podczas gdy sektor pozarządowy finansuje swoje działania w głównej mierze w ramach projektów. Organizacje pozarządowe, niezależnie od swoich celów statutowych i diagnozy potrzeb lokalnych, mogą realizować tylko te zadania, na które są w stanie zdobyć środki. Nikt nie zabrania NGO uzupełniać na własną rękę działań urzędów pracy. Jednak bez finansowania przez administrację publiczną działania te nie będą możliwe.

Choć problem poszukiwania finansowania na kolejne działania jest cechą charakterystyczną trzeciego sektora, na uwagę wskazuje fakt, iż stabilny rozwój organizacji możliwy jest najczęściej, gdy przejmie ona zadania od administracji państwowej (zazwyczaj opieki społecznej). Taki scenariusz powtarza się w badaniu wielokrotnie. Ankietowani wskazują również na potrzebę wsparcia infrastrukturalnego przez samorząd lub urząd centralny (działka lub budynek; wyposażenie w sprzęt komputerowy lub inny specjalistyczny) w początkowym okresie rozwoju.

Wbrew obrazowi trzeciego sektora, który wyłania się z opisu dobrych praktyk, **zaledwie część organizacji pozarządowych osiąga wymierny ilościowo w skali regionu sukces we wdrażaniu swoich projektów**. Często dotyczą one tylko wąskiej grupy beneficjentów – w ocenie samych NGO zbyt wąskiej. Podjęto próbę określenia przyczyn takiego stanu rzeczy.

#### 3.1 Wizerunek NGO

**Pomimo bardzo pozytywnego wizerunku, jaki organizacje pozarządowe potrafią tworzyć wśród partnerów biznesowych i samorządowych, powiatowe urzędy pracy oceniają je najczęściej negatywnie**. Określają ich postawę jako roszczeniową. Ich zdaniem, NGO przede wszystkim żądają sal, pieniędzy, ludzi itp. Co więcej, nie umieją tych żądań wyrazić w formie właściwej dla trybu administracyjnego – zamiast pisać odpowiednie pisma i oczekiwać decyzji, próbują traktować ustalenia słowne jako wiążące.

NGO nie sprawiają również wrażenia partnera stabilnego – wystarczająco stabilnego, by zawierać z nim długotrwałe porozumienia czy pakiety. Niechęć do wspólnego pisania wniosków w ramach EFS uzasadniana

jest podejrzeniem, że główną motywacją organizacji pozarządowych jest zarezerwowanie środków na swoje własne funkcjonowanie. Urzędy pracy obawiają się również, że i tak skomplikowane procedury pisania i składania wniosków zostaną dodatkowo utrudnione koniecznością „pilnowania” partnera. Co więcej, **dostrzegają niebezpieczeństwo we wspólnym realizowaniu projektów, ponieważ ścisłą hierarchią urzędową zastępowałyby rozmowy z instytucją zewnętrzną, często funkcjonującą w sposób dla urzędników niezrozumiały**.

Przełamanie tego wizerunku jest możliwe, zazwyczaj dzięki **osobie silnego lidera lokalnego**, który potrafi przekonać urzędników o własnej rzetelności i wiarygodności. Wcześniejsza współpraca z administracją publiczną, wykonywanie zleczanych przez nią zadań sprzyja również zbliżeniu między służbami publicznymi i niepublicznymi. Opinia urzędów pracy ulega w takich sytuacjach zdecydowanej poprawie, lecz efekt dotyczy często tylko tej jednej organizacji pozarządowej. Pozytywne doświadczenia z jedną organizacją nie przekładają się na poprawę wizerunku trzeciego sektora.

Oznacza to **groźbę pojawiania się mechanizmu dyskryminacyjnego**: organizacje młode, dopiero tworzące się, napotykają szczególne trudności w przebiceniu się przez bariery nieufności, braku zainteresowania, niechęci do współpracy ze strony urzędów. Duża wiarygodność zdobyta przez doświadczoną, uznaną organizację nie przekłada się na wzrost wiarygodności sektora jako takiego, o ile owa duża organizacja nie włoży specjalnego wysiłku w promowanie nie tylko siebie, ale także innych, mniejszych.

Ten deficyt jest szczególnie istotny w kontekście rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce. W sposób naturalny, będzie ich powstawać coraz więcej – **silna osobowość lidera jednej z nich może paradoksalnie stanowić barierę rozwoju pozostałych**, nawet jeśli uda im się wykreować sieć współpracy. Brak wykorzystania potencjału różnorodności trzeciego sektora jest jednym z najpoważniejszych deficytów zdiagnozowanych w badaniu.

Innym jest dopasowanie rozwoju instytucjonalnego publicznych i prywatnych służb zatrudnienia. Część zadań realizowana przez urzędy pracy prawdopodobnie nie stanowi obszarów, w których organizacje pozarządowe chciałyby się szczególnie zaktywizować: rejestra-

cja, wypłata świadczeń oraz sprawozdawczość statystyczna stanowią niewątpliwie silną stronę sektora publicznego. Jednak wraz ze zmianami w naturze zjawiska bezrobocia w Polsce oraz nowymi regulacjami prawnymi, dostrzec się daje coraz większe zainteresowanie niektórych urzędów pracy działaniami dotąd pozostawianymi zazwyczaj organizacjom. Poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy, szkolenia stanowią w tej chwili podstawowe instrumenty polityki rynków pracy, ale równocześnie stały się polem rosnącej rywalizacji. Publiczne służby zatrudnienia zaczynając koncentrować swoją aktywność na tych działaniach, często wręcz paternalistycznie traktują funkcjonujące już od dawna w tym obszarze, lecz działające siłą rzeczy na mniejszą skalę, organizacje pozarządowe. Niektóre urzędy pracy zaczynają również wdrażać standardy jakości i podnosić poziom dostarczanych usług, uważając organizacje pozarządowe za pewnego rodzaju „agendę tymczasową”, z której usług, ze względu na posiadane środki finansowe, nie trzeba już dłużej korzy-

stać. W takiej sytuacji **NGO czują się raczej odsuwane niż zachęcane do dalszej współpracy.**

Warto przy tym pamiętać, iż urzędy pracy są zgodne z organizacjami co do oceny stopnia, w jakim instytucje wdrażające EFS oraz komisje oceny projektów premiuje współpracę i przedsiębiorczość społeczną. Projekty partnerskie są trudniejsze w przygotowaniu od strony formalnej (i częściej odrzucane na tym etapie). Równocześnie ogólne wrażenie jest takie, że wbrew duchowi regulacji prawnych w Polsce, działanie sieciowe jest odbierane w kategoriach słabości, a nie silnej strony składanych projektów.

### 3.2 Organizacja i komunikacja

Bariery finansowe przekładają się w organizacjach pozarządowych na problemy kadrowe. NGO, którym udało się zgromadzić wokół siebie grono specjalistów realizujących realizowane programy, są zmuszone szukać dla nich stabilności finansowej. **Choć często idzie**

Głównym celem **Stowarzyszenia „OD-DO”** z Warszawy jest kompleksowe wsparcie dla Młodych Dorosłych Dzieci Alkoholików oraz, szerzej, młodzieży wymagającej pomocy psychologicznej by móc wykorzystać swój potencjał. Stowarzyszenie prowadzi Klub Pracy oraz **różnorodne programy przeciwdziałania skutkom wykluczenia społecznego.** Jest de facto prowadzone przez dwoje liderów, którzy pozyskują wiedzę niezbędną do funkcjonowania w obszarze wymagań formalnych administracji stołecznej. To powoduje jednak, iż mniej czasu i zaangażowania są w stanie poświęcać na działania na rzecz beneficjentów. Również realizacja zadań popularyzatorskich leży przede wszystkim na barkach liderów, powodując konieczność wybierania między pomaganiem beneficjentom, a opowiadaniem o tym na forum publicznym.

Stowarzyszenie **wpisało się w dzielnicowe programy profilaktyczne** jako jeden z projektów oferowanych przez OPS. Wypracowało również porozumienie trójstronne pomiędzy stołecznym UP oraz Biurem Polityki Społecznej Urzędu Miasta, umożliwiające prowadzenie Klubu Pracy według zmodyfikowanego programu warsztatów.

W wyniku zmian ustrojowych w Warszawie i utraty możliwości finansowania programów na poziomie dzielnicy Stowarzyszenie było zmuszone szukać wsparcia na szczeblu Biura Polityki Społecznej. Warszawa jest ośrodkiem intensywnej aktywności organizacji pozarządowych, podczas gdy „OD DO” jest niewielkim stowarzyszeniem o bardzo silnej orientacji psychologicznej i terapeutycznej. W związku z tym funkcjonuje sprawnie w swoim obszarze aktywności, natomiast zdecydowanie na uboczu działań przyciągających uwagę mediów i urzędników. Wszystkie podejmowane przez Stowarzyszenie inicjatywy są finansowane nie na zasadzie podzlecenia (zakup usługi), lecz w ramach dofinansowania realizacji zadania. Oznacza to, iż na każde działanie rozpisywany jest konkurs, a przy wniosku wymagany jest wkład własny. Umowy zawierane są raz do roku na dany rok budżetowy, co zazwyczaj uniemożliwia finansowanie prowadzonych działań przez pierwszy kwartał każdego roku (do rozpisania przez władze konkursu i rozstrzygnięcia go). **Konstrukcja „konkursu” i „zadania” zamiast „zlecenia” powoduje również, iż de facto nie ocenia się kosztu danego świadczenia, lecz minimalne dofinansowanie całego projektu, które sugeruje beneficjent (tutaj: Stowarzyszenie OD DO).** Opiniując wnioski do realizacji władze określają dostępny poziom dofinansowania, oczekując od wnioskodawcy określenia stopnia realizacji projektu opisanego we wniosku. Ten jednak często rozpoczął już działania, by nie trzymać beneficjentów w oczekiwaniu na decyzje administracyjne. Jest to bardzo niekorzystne zjawisko, prowadzące do przerzucania na podmioty pozarządowe ciężaru działań w obszarach trudniejszych społecznie. Co więcej, trudno uzasadnić coroczne rozpisywanie konkursów i podpisywanie umów w przypadku zaakceptowanych przez Biuro Polityki Społecznej Urzędu Miasta programów o dłuższym niż 12 miesięcy czasie trwania. Zwłaszcza że prawo zamówień publicznych umożliwia kontraktowanie z wyprzedzeniem trzyletnim.

to w parze z rozwojem instytucjonalnym samej organizacji, powoduje opisywany już wyżej problem zmieniania optyki z jakości na ilość świadczonych usług. W konsekwencji organizacje zmuszone są często dokonywać wyborów dramatycznych: dbać o wizerunek organizacji, bo to sprzyja pozyskaniu środków, czy pracować z beneficjentami.

Innym problemem jest konkurencja pomiędzy organizacjami – postrzegana w kategoriach rywalizacyjnych uniemożliwia współpracę. W opinii samych organizacji, w sektorze dominują młodzi ludzie, dla których praca w NGO jest raczej sposobem realizowania własnych ambicji i budowania kariery niż działaniem na rzecz potrzebujących. **Organizacje czasem tracą z horyzontu cel swego działania, bo starają się być lepsze od konkurencji – szczególnie w przypadku działań finansowanych przez samorząd lokalny, jest to uzasadnione rywalizacyjnym charakterem konkursów rozpisanych przez władze.** Doprowadza to jednak do takich wypaczeń, że liczba beneficjentów staje się podstawowym motywem postępowania, podczas gdy jakość, czy wręcz sens udzielanej pomocy schodzą na plan dalszy. **Ten negatywny mechanizm jest dodatkowo wzmacniany przez fakt, iż instytucje grantodawcze lub wdrażające często explicitie traktują kryterium ilościowe (liczba beneficjentów) a nie jakościowe (standardy świadczonych usług) za decydujące przy przyznaniu dotacji.**

Z drugiej strony, zdarza się, że ludzie pracujący w organizacjach traktują je jak swoje „miejsca pracy”, w tym sensie, że priorytetem działania staje się ich utrzymanie, a nie pomoc potrzebującym. Dlatego, wbrew pozorom,

organizacje bywają mało elastyczne. Zdaniem niektórych ankietowanych, istnieją organizacje, które martwi skuteczność ich działania – w ich wewnętrznej logice oznacza ona bowiem konieczność przeorientowania swoich zainteresowań.

Postępująca profesjonalizacja i coraz bardziej skomplikowana „technologia” działań oznacza, że relatywnie mniej czasu można poświęcić samym beneficjentom, że kontakt z nimi traci unikalne cechy, których prawdopodobnie nie są w stanie zapewnić ani firma komercyjna, ani publiczne służby zatrudnienia. **Odnalezienie równowagi między tożsamością a technologią i rozmachem działań stanowi wyzwanie dla wielu organizacji** – wyzwanie tym większe, im silniejsze jest uregulowanie danego świadczenia przez system prawny.

Zupełnie inny problem mają organizacje, które przeszły już ten proces samouświadomienia i wypracowały spójną wizję realizowania misji – **powołane często w opozycji do państwowego i „sterylnego” sposobu rozwiązywania problemów społecznych, stawiane są przed koniecznością wdrożenia tych samych norm, co w instytucjach publicznych.** W przeciwnym przypadku ryzykują utratę specyficznych uprawnień i w konsekwencji dofinansowania. Organizacje często podkreślają, że ogólne wymagania formalne (nakładane na nich w ramach spełniania kryteriów do konkursów) są konsekwencją próby standaryzowania i nakładania norm jakości na sektor publiczny, nie stanowiąc jednocześnie warunków *sine qua non* realizowania pewnych działań społecznych w sensie ogólniejszym. W sytuacjach gdy tego typu działanie mia-

Za dużą szansę liderzy **Stowarzyszenia MONAR** uważają wejście Polski do Unii Europejskiej, które otworzyło przed Stowarzyszeniem i innymi organizacjami pozarządowymi duże możliwości współpracy, uczestnictwa w programach, także korzystania z finansowego wsparcia Unii, mimo że ze składaniem wniosków o dotacje łączy się sporo niejasności.

Jednocześnie jednak Stowarzyszenie **czuje się zagrożone ze strony władz publicznych na poziomie centralnym, a także często ignorowane na poziomie lokalnym. Wiele zadań realizowanych wspólnie przez sektor rządowy i niepubliczny bądź takich, w których ten ostatni pełni rolę eksperta, przestaje być konsultowane z organizacjami, mimo iż należą one do różnych komisji i rad.** Wiele zadań realizowanych na dobrym poziomie przez stowarzyszenia i fundacje zostaje przejętych przez podmioty publiczne. MONAR odczuwa potrzebę zabezpieczenia działań trzeciego sektora na poziomie ustawodawczym, w tym ustalenia wyraźnego podziału obowiązków pomiędzy organizacje pozarządowe i sektor publiczny. Niezbędne jest również zrównanie stawek finansowych za te same usługi wykonane na tym samym poziomie.

Za niebezpieczne Stowarzyszenie uważa też na przykład rozporządzenie Ministra Zdrowia z 22.06.2005 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej. Rozporządzenie to poprzez wymagane ujednoczenie placówek godzi w główną ideę i metodę MONAR-u. Sytuacja ta uważana jest za kolejny przykład **nadmiernego formalizowania w Polsce systemu pomocowego, w którym organizacje pozarządowe mogą się „nie zmieścić”.**

łoby charakter innowacyjny, opór ze strony publicznej mógłby wydawać się uzasadniony. Jednak tego typu podejście obserwowane jest wobec organizacji o ustalonym dorobku metodologicznym i znanej skuteczności działań. Deficyt ten zdaje się być skutkiem **niewielkiego stopnia wiedzy na temat specyfiki działalności różnorodnych organizacji pozarządowych w Polsce**. Często tego typu decyzje podejmowane są w odezwaniu od formalnie wyrażonych opinii największych krajowych ośrodków pozarządowych rozwiązujących problemy społeczne.

Nawet jednak na poziomie lokalnym zaskakująco niski jest poziom komunikacji pomiędzy instytucjami powołanymi do prowadzenia dialogu społecznego. **Pracownicy urzędów pracy piszą Lokalne pakt na rzecz zatrudnienia często głównie po to, by spełnić wymagania formalne narzucone Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**. Same urzędy diagnozują, że barierą w tworzeniu płaszczyzn komunikacji jest brak motywacji z ich strony do podejmowania nowych działań wymagających dużego nakładu pracy – pracy, za którą rzadko są dodatkowo wynagradzani i na którą w natłoku obowiązków często nie mają czasu. Organizacje z kolei, choć często same widzą konieczność współpracy z innymi organizacjami, podkreślają, że liczne obowiązki i ograniczone zasoby finansowe skutecznie utrudniają pogłębienie kontaktów między nimi.

Coraz wyraźniejszy staje się również rozdźwięk między hasłem komunikacji, a wewnętrznymi standardami organizacji pozarządowych w tym zakresie. **Duża liczba wolontariuszy czy stażystów wymaga od organizacji wysiłku nie tylko motywacyjnego, ale i pedagogicznego**. Niektóre z organizacji nie są w stanie tym wyzwaniom sprostać. Narzucone przez jednostki wdrażające wysokie standardy administracyjne powodują, że **biurokratyzacja NGO jest realnie przez nie odczuwanym zagrożeniem**. Podkreślanie wagi poprawności formalnej przy jednoczesnym umiarkowanym zainteresowaniu zakresem merytorycznym projektów podważa u pracowników organizacji ich dotychczasowy system wartości i motywację.

Jedną ze **strategii przeciwstawienia się takiej tendencji jest zachowanie płaskiej struktury organizacyjnej, jak również utrzymywanie organizacji w stanie ciągłej motywacji**. Niesie to za sobą niebezpieczeństwo zaniedbania własnych zasobów. Badanie wskazało organizacje, które wyraźnie preferują dobro beneficjentów nad własne zasoby – choć budząca uznanie, droga ta utrudnia rozwój organizacji.

NGO podkreślają również, jak wciąż potrzebne są im szkolenia, i to zarówno tzw. „twarde” (np. programy operacyjne, EQUAL, zarządzanie projektem i jakością), jak i „miękkie” (np. asertywność, budowanie zespołu). O ile te pierwsze zapewniają (choć odpłatnie) instytucje komercyjne, o tyle w przypadku tych drugich przekazanie wzorców ze świata biznesu nie pomaga rozwiązywać problemów w świecie organizacji pozarządowych.

### **3.3 Deficyt poczucia współodpowiedzialności**

Jednym z elementów badania było zweryfikowanie, w jaki sposób dobierani są adresaci programów realizowanych przez NGO, wraz z próbą oceny, na ile ta diagnoza potrzeb była adekwatna do rzeczywistości. Okazało się, że **często nawet jeśli organizacja właściwie dokonała analizy sytuacji wyjściowej, napotkała na problem na etapie rekrutacji beneficjentów**. Zaobserwowane problemy są dwójakiej natury. Po pierwsze, zdarzają się organizacje, które **udzielają pomocy w zasadzie tylko tym, którzy i tak sami się do nich zgłaszają**. Przykładowo, prowadzenie działań aktywizacyjnych dla młodzieży, która już zgłosił się o pomoc do organizacji powoduje, że wsparcie nie trafia do grup bardziej potrzebujących – tych, którzy nie szukają lub nie umieli znaleźć dotychczas wsparcia. Po drugie, zdarza się, że faktyczna **rekrutacja ma charakter przypadkowy**, nie odpowiadając wyjściowej diagnozie. Organizacja wpisująca się, na przykład, w jakiś priorytet polityki społecznej i rozumiejąca naturę danego problemu w skali makro, często nie umie dotrzeć do osób, których trudną sytuację opisała wcześniej we wniosku. Modyfikuje w związku z tym kryteria doboru, zapewniając cel ilościowy kosztem homogeniczności problemów beneficjentów.

Praca z beneficjentami o niskiej początkowej zatrudnialności wymaga inwestycji czasu i osobistego zaangażowania, cierpliwości oraz rozłożenia działań w czasie. Badanie wskazuje, iż **większość organizacji potrafi działać długofalowo**. Co więcej, jedną z najczęściej postulowanych rekomendacji było umożliwienie dłuższej niż roczna perspektywy finansowej, właśnie po to, by móc zapewnić stabilność realizacji programów. Jak sygnalizowano powyżej, często samo zajęcie się usługami rynku pracy podyktowane jest faktem, iż beneficjenci danej organizacji osiągnęli etap, na którym aktywizacja zawodowa jest konieczna dla ich dalszego rozwoju. W większości organizacje monitorują losy swoich podopiecznych po zakończeniu projektów – oni sami często dokładają starań, by poinformować NGO o rozwoju swojej sytuacji życiowej.

---

Z drugiej jednak strony, w przypadku części programów można odnieść wrażenie, że nie działa żaden z wymienionych wyżej mechanizmów. Choć  **kierują się dobrymi intencjami, NGO często nie potrafią stworzyć grup o spójnych charakterystykach i odpowiednio przygotowanych do danego oddziaływania.** Jedynymi wyjątkami od tej reguły są organizacje zajmujące się ogólnie reintegracją społeczną (niezależnie od grupy docelowej). One świadczą usługi głównie na rzecz osób, które już i tak znajdują się w zakresie ich oddziaływania, poszerzając grupy o preselekcjonowanych uczestników o zbliżonym profilu. Organizacje działające bez takiej bazy często zdane są na przypadkowość doboru swoich beneficjentów.

Element ten ma szczególne znaczenie jeśli spojrzeć na niego w **perspektywie szerszej odpowiedzialności za środowisko lokalne.** Organizacje działające na danym terenie często są jedynymi, do jakich można się zwrócić o pomoc w różnych sytuacjach życiowych. Mimo, że NGO są zdecydowanie bliżej problemów lokalnych, można odnieść wrażenie, że część swoich programów przygotowują dla „średniego”, a nie dla konkretnego beneficjenta. To bardzo poważny deficyt po stronie organizacji pozarządowych, którym **potrzebne jest połączenie rozproszonych wysiłków.**



## 4. Modele rozwiązywania problemów społecznych przez NGO

Polityce społecznej w Polsce, w tym polityce obejmującej przeciwdziałanie skutkom bezrobocia, brak jest kompleksowości i strategicznego podejścia. Można odnieść również wrażenie, że często pokutuje wiara w skuteczność jednorazowych zmian prawnych i cudownych rozwiązań w skali makroekonomicznej. Stąd, w miarę postępowania procesu transformacji i towarzyszących mu przemian społecznych, pojawia się coraz więcej obszarów zaniedbanych przez politykę społeczną lub takich, w których polityka państwa jest nieskuteczna. Działania aktywizujące osoby niepełnosprawne czy opieka nad bezdomnymi, niezależnie od częściowego finansowania ze środków publicznych, stanowią tylko nieliczne przykłady działań na rzecz grup defaworyzowanych, które prowadzą niemal wyłącznie organizacje pozarządowe.

Organizacje pozarządowe, będąc często bliżej problemów społeczności lokalnych niż administracja szczebla samorządowego czy centralnego, **potrafią w sposób bardzo skuteczny generować rozwiązania** w tych obszarach. Co bardzo istotne, proces ten nie ogranicza się do poszukiwania finansowania na realizowane przez siebie działania. Organizacje wypracowują **modele pracy z beneficjentami (w tym m.in. metodologię terapii grupowych i indywidualnych), standardy jakości niezbędne do zapewnienia skuteczności działania, tworzą modele współpracy z lokalnymi interesariuszami i prowadzą działania popularyzujące wiedzę o swoich działaniach, reprezentując najlepiej pojmowany interes swoich beneficjentów**. Elementy te można przyporządkować dwóm kategoriom potencjałów, czy też kapitałów, gro-

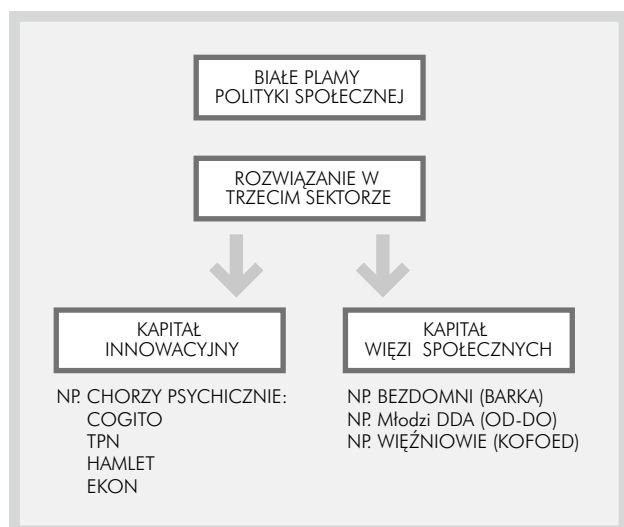
madzonych i budowanych przez trzeci sektor w Polsce – **kapitałowi innowacji** oraz **kapitałowi więzi społecznych**.

Organizacje pozarządowe w Polsce dobrze **identyfikują źródła finansowania wykraczające poza środki europejskie oraz dotacje celowe samorządów lokalnych** wynikające z realizowania ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie. Należy przy tym podkreślić, że **skuteczność organizacji pozarządowych w tym zakresie jest raczej konsekwencją dysfunkcyjności polityki państwa** w tym obszarze, a nie pożądanym w przyszłości kierunkiem rozwoju. Nie mogąc w Polsce pozyskać środków na przeciwdziałanie lokalnym problemom społecznym, organizacje szukały ich gdzie indziej. Wiele organizacji swoją bazę – zarówno w sensie infrastruktury, jak i kapitału ludzkiego skupionego w tych organizacjach – stworzyło na długo przed rokiem 2004, rozszerzając obecnie jedynie skalę działania w miarę dostępności środków unijnych. Często jednak wciąż **korzystają z międzynarodowych kontaktów, instytucji grantodawczych** nakierowanych na region Europy Środkowo-Wschodniej lub na rozwiązywanie konkretnych problemów społecznych.

### 4.1 Kapitał innowacyjny w dziedzinie usług rynku pracy – modele pracy z beneficjentami i zapewnienie skuteczności działania

W rozumieniu większości liderów organizacji pozarządowych pomoc beneficjentom ani nie zaczyna się, ani nie kończy na „umieszczeniu beneficjenta w zatrudnieniu”. Osoby, które z jakichś przyczyn stały się bezradne na rynku pracy (niezależnie od tego, czy przyczyną jest odbycie kary pozbawienia wolności, uzależnienie, choroba psychiczna czy syndrom Dorosłych Dzieci Alkoholików (DDA), wymagają szerokich działań reintegracyjnych, w których aktywne pośrednictwo pracy jest tylko jednym z elementów całego procesu. Praktycznie wszystkie organizacje pracujące bezpośrednio z beneficjentami potrafią zdiagnozować problem, który leży u podstaw trudności z odnalezieniem się na rynku pracy, lecz starają się go analizować w perspektywie reintegracji społecznej.

Wypracowanie modelu pracy z beneficjentem nie ogranicza się również do postulowania i sprawdzenia w praktyce technik terapeutycznych – w wyniku doświadczenia i kodyfikowania swojego dorobku or-



organizacje są w stanie zdefiniować potencjał zatrudnienia poszczególnych osób (ich „odległość” od rynku pracy) i w związku z tym wymagane zaangażowanie po ich stronie, by skutecznie i trwale „umieścić beneficjenta w zatrudnieniu”. Proces określania tej odległości oraz kombinacji narzędzi koniecznych do jej pokonania są nieodzownymi elementami wszystkich działań aktywizacyjnych, choć oczywiście w przypadku każdej grupy docelowej mają inny wymiar. Choć organizacje często same przyznają, że w natłoku zajęć brak im czasu i możliwości przeprowadzenia właściwej ewaluacji swoich działań, szczególnie w przypadkach, gdzie prowadzone są działania terapeutyczne lub wsparcia psychologicznego, specjaliści w sposób ciągły konsultują i modyfikują zarówno samą metodologię postępowania, jak i oczekiwania wobec jej skuteczności.

W przypadku działań innowacyjnych, niektóre **organizacje przykładają szczególną wagę do promowania swojej metodologii pracy z beneficjentami**. W co najmniej kilku spośród przeanalizowanych przypadków w ciągu kilku lat funkcjonowania udało się wypracować „szkołę” systemowego myślenia o rozwiązywaniu pewnego problemu społecznego. Skala przyjęcia się tego myślenia zależy od wielu czynników i, zdaniem organizacji, nie powinna być traktowana w kategoriach miernika skuteczności. Co same jednak podkreślają, sukces jest dla nich potwierdzeniem słuszności obrania pewnej drogi. **Proces dyfuzji wiedzy wydaje się być szczególnie cenny w okresie tworzenia de facto sektora usług rynku pracy**. Warto podkreślić, że rozwiązania te wypracowywane są często albo w wyniku bezpośredniej współpracy z ośrodkami międzynarodowymi, albo na podstawie ich doświadczeń.

Co istotne, większość organizacji definiuje, że celem końcowym jest upodmiotowienie beneficjentów. Empowerment **oznacza nie tylko odzyskanie przez podopiecznych odpowiedzialności za własne życie, ale również w wielu przypadkach przyjęcie aktywnej postawy w samej organizacji lub wobec osób dotkniętych podobnym problemem**. Budowanie poczucia odpowiedzialności również za innych jest, zdaniem organizacji, celem fundamentalnym.

#### 4.2 Kapitał więzi społecznych w dziedzinie usług rynku pracy – modele współpracy i reprezentowanie interesów beneficjentów

Badanie wskazało, że można w zasadzie wyróżnić trzy poziomy współpracy publiczno-prywatnej. Na najbardziej ogólnym poziomie są porozumienia o współpracy przy zwalczaniu problemów społecznych – zawierane najczęściej w układzie trójstronnym (tj. władze samorządowe, publiczne służby zatrudnienia oraz reprezentant III sektora), pełnią głównie funkcję legitymizacji obecności jakiejś organizacji pozarządowej w obrębie danej jednostki terytorialnej. Podpisanie takiego paktu potwierdza wobec administracji publicznej obecność organizacji wśród istotnych aktorów w danym regionie. Pakty stanowią również podstawę wpisania działań poszczególnych organizacji do katalogu usług oferowanych przez ośrodki pomocy społecznej oraz ewentualnie urzędy pracy. Jeśli do współpracy w danym regionie uda się pozyskać większą liczbę interesariuszy, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji pracodawców, można mówić o zawarciu lokalnego paktu. Jednak **dopiero zinternalizowanie postanowień paktu w faktycznych działaniach administracji lokalnej, publicznych służb zatrudnienia, trzeciego sektora oraz pracodawców oznacza wspólne rozwiązywanie problemów społecznych**.

Osiągnięcie tego ostatniego, najbardziej złożonego etapu współpracy jest zjawiskiem w skali całego kraju rzadkim. Z drugiej strony, w kilku regionach dało się zaobserwować stopniowe powstawanie paktów lokalnych. Choć próby te nie obywały się bez potyczek i problemów, daje się zaobserwować przekonanie wśród części sygnatariuszy, że osiągnięcie współpracy jest możliwe.

Badanie wykazało również inny bardzo istotny aspekt współpracy. Wobec coraz bardziej szczegółowego „usztyniania” zasad aktywności w obszarze usług rynku pracy i, bardziej ogólnie, polityce społecznej, często aspekt uczestniczenia w ustaleniach na poziomie lokalnym czy centralnym odgrywa niebagatelną rolę w procesie formowania tych regulacji. Nie chodzi tu jednak tak bardzo o współtworzenie programów czy możliwość wpisania własnego działania w lokalne strategię, lecz o reprezentowanie jak najlepiej pojętych interesów beneficjentów. Często na przykład **metody stosowane przez sektor pozarządowy, choć skuteczne i cieszące się uznaniem, mogą zostać w wyniku regulacji uniemożliwione lub poważnie utrudnione**. Co więcej, dzieje się tak nie dlatego, że *explicite*

---

taka właśnie była intencja ustawodawcy lub regulatora, lecz dlatego, że po prostu nie miał on świadomości konkretnych działań i skutków swoich decyzji.

Należy również podkreślić, że w przypadku wielu grup defaworyzowanych, szczególnie na poziomie lokalnym, pracujące z nimi **organizacje pozarządowe bywają często jedynymi wyrazicielami ich potrzeb i interesów**. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego, dostrzegające potrzeby społeczne, odgrywają często rolę „reportera interwencyjnego” wskazując na siłę i skalę pomijanych czy marginalizowanych problemów. Poprzez zinstytucjonalizowanie w postaci stowarzyszenia czy fundacji stają się podmiotem zdolnym do skutecznego **bronienia praw danej grupy społecznej**. Ten proces budowania poczucia wspólnoty, choć wykracza zdecydowanie poza obszar usług rynku pracy, ma niewątpliwie fundamentalne znaczenie dla stymulowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Kapitał innowacyjny	
Standaryzacja i orientacja na jakość usług	Orientacja na beneficjenta (zindywidualizowane kryteria sukcesu)
	Pozycjonowanie wobec rynku pracy ("odległość" od lokalnego rynku pracy, różnorodne miary zatrudnialności)
	Definiowanie poziomów referencyjnych (standardy minimalne)
	Definiowanie oczekiwań beneficjentów (regulaminy świadczenia usług)
	Kodyfikacja działań (tworzenie „szkół”)
Narzędzia diagnozowania	Autodiagnoza (wewnętrzne ewaluacje merytoryczne)
	Diagnoza kontekstowa (diagnoza potrzeb społeczności, zindywidualizowane profilowanie wielowymiarowości problemów społecznych)
	Wczesna diagnostyka (określanie stopnia gotowości do podjęcia pracy)
	Diagnoza ex post (śledzenie losów beneficjentów)
	Zewnętrzne narzędzia diagnostyczne (różnorodne metodologie rekrutacji i pracy z beneficjentami, współpraca międzynarodowa)
Wykorzystanie zasobów	Kompleksowa percepcja kapitału ludzkiego (nie tylko wykształcenie, ale również umiejętność „zarządzania” swoim życiem)
	Empowerment (adresaci pomocy stają się jej współtwórcami)
	Pokazanie „nowych” źródeł zasobów ludzkich (aktywizacja zawodowa nie tylko „ustawowych” bezrobotnych)
	Szukanie nieoczywistych sojuszników (współpraca z biznesem)
Generowanie miejsc pracy	Nowe usługi (generowanie nowych rynków produktów lub usług)
	Nowe nisze (generowanie przedsiębiorczości społecznej)

Kapitał więzi społecznych	
Współpraca na poziomie lokalnym z władzami i instytucjami publicznymi (w tym z publicznymi służbami zatrudnienia)	<b>Porozumienia o współpracy</b> (rozbudowywanie lokalnych programów pomocy społecznej)
	<b>Pakty na rzecz zatrudnienia</b> (uczestniczenie w forach i ciałach konsultacyjno-doradczych, wymiana informacji o realizowanych programach i beneficjentach)
	<b>Faktyczna współpraca lokalnych interesariuszy</b> (wspólne tworzenie programów walki z bezrobociem i ich skutkami, wspólna ich realizacja, specjalizacja)
	<b>Generowanie zmiany instytucjonalnej</b> (zwiększanie świadomości lokalnych aktorów, działania upowszechniające wiedzę o danym problemie, rzecznictwo, propagowanie rozwiązań)
Budowanie sieci współpracy	<b>Pomiędzy samymi beneficjentami</b> (kluby samopomocy i wzajemnego wsparcia)
	<b>Pomiędzy beneficjentami i otoczeniem</b> (przełamanie procesu izolacji społecznej, generowanie inkluzji)
	<b>Pomiędzy daną organizacją i interesariuszami</b> (upowszechnienie wiedzy, synergia doświadczeń)
	<b>Pomiędzy daną organizacją a partnerami lokalnymi</b> (nakłanianie do trwałych zobowiązań na rzecz działań prozatrudnieniowych)
Subsydiarne (niecentralistyczne) rozwiązywanie problemów społecznych	<b>Generowanie procesu upodmiotawiania społeczności lokalnych</b> (mobilizacja partnerów lokalnych, współtworzenie świadomości społeczności)

### 4.3 Niedopasowanie modeli organizacyjnych NGO i publicznych służb zatrudnienia

Jednym z ważnych celów badania jakościowego jest między innymi odtworzenie utrwalonych przekonań na temat rzeczywistości społecznej, reprezentacji i schematów myślowych, które znacząco wpływają na decyzje i strategie aktorów życia społecznego, zwłaszcza że zazwyczaj nie są jasno artykułowane i uświadamiane. Celem niniejszego badania było nie tyle ponowne skonstatowanie faktu, że urzędnicy i działacze organizacji pozarządowych mają trudności we wzajemnej współpracy i porozumieniu, co raczej próba odtworzenia złożonego kompleksu przekonań i „potocznych teorii”, wywiedzionych przez obie strony ze skumulowanych i trudno podatnych na zmianę doświadczeń. Te kompleksy przekonań zakłócają proces porozumiewania się, blokując zarazem współpracę. Można też mówić, używając języka z teorii zarządzania, o **zderzeniu dwóch „kultur organizacyjnych”, z których jedna sprowadza się do statycznego modelu regulacji poprzez procedury, a druga – bardziej dynamicznego modelu rozwoju przez spontaniczny porządek.**

Ankietowani w toku badań **pracownicy powiatowych urzędów pracy odwołują się do innej, niż w przypadku NGO, hierarchii ważności celów.** Wynika ona wprost z właściwego im instytucjonalnego modelu działania. Należy z całą mocą podkreślić, że sytuacja, w której działacze NGO nie chcą uznawać tej odmiennej hierarchii celów, lekceważą ją lub uznają za efekt złej woli, nie służy z pewnością porozumieniu. Wśród wartości ważnych dla publicznych służb zatrudnienia naczelnymi są **przewidywalność i wiarygodność** (ang. predictability and accountability) – oznacza to, że wyjątkowo trudno jest im współpracować w warunkach, gdy nie istnieją jasno określone standardy sprawozdawczości, raportowania, rozliczania etc. **Obawa przed współpracą z NGO ma podstawy w stereotypach** – dziś najczęściej już dalekich od rzeczywistości – że organizacje pozarządowe nie potrafią same prowadzić zaawansowanej księgowości, że z powodu mobilności i niedostatku kadr mogą opóźniać rozliczenia i sprawozdania oraz że nie dysponują własnym satysfakcjonującym zapleczem kadrowym i infrastrukturalnym.

Ta ostatnia kwestia warta jest szczególnego podkreślenia – organizacje często zapominają o tym, żeby pochwalić się w lokalnym środowisku swoim stanem posiadania, zadbać o wizerunek solidnej instytucji. Często nie robią tego również z obawy o mimowolne

wykreowanie negatywnego wizerunku przesadnie faworyzowanych przez administrację lub organizacje grantodawcze. Niezależnie od przyczyn, daje to kolejne podstawy do **fundamentalnej obawy pracowników urzędów, że działacze NGO zechcą wykorzystać ich własne zasoby** (ludzi, lokale, narzędzia). Nawet jeśli tak było w pionierskim okresie rozwoju sektora, obecnie coraz więcej organizacji – zwłaszcza tych działających aktywnie na rynku pracy – dysponuje wystarczającą infrastrukturą i kapitałem ludzkim, aby nie stanowić zagrożenia dla zasobów urzędów. Dodać należy, że odwrotna sytuacja – sukcesy organizacji pozarządowych, zwłaszcza w dziedzinie zdobywania funduszy, ich rosnąca pozycja, mogą być z kolei potraktowane jako chęć konkurowania w urzędami w ich zakresie zadaniowym.

Innego rodzaju obawa, związana z kwestią przewidywalności, to niestabilność instytucjonalna NGO – przy dużych, kilkuletnich projektach, zdaniem urzędów pracy, to sama organizacja powinna wziąć na siebie ciężar dowodu, że posiada wystarczające zabezpieczenie swego funkcjonowania, nie zaś jedynie wykonuje ów projekt w celu przetrwania – aż do następnego. Wreszcie, zagrożeniem dla przewidywalności jest odmienne w przypadku obu partnerów podejście do kwestii **zarządzania zmianą** (czy to w małej skali pomocy kilku beneficjentom, czy w wielkiej skali przemian na rynku pracy w całym regionie). Zgodnie z modelem działania według procedur zmiana powinna doprowadzić do z góry założonych, realistycznych celów. Natomiast model „spontanicznego porządku” przewiduje, że **najlepsza zmiana to taka, która prowadzi do lawiny dalszych zmian**, co znaczy w praktyce, że można modyfikować cele w trakcie trwania działania, dodawać nowe komponenty, łączyć różne nurty działania, nawet jeśli może to oznaczać odejście od pierwotnych założeń.

Istnieje także szereg utrwalonych przekonań na temat stylu funkcjonowania urzędów pracy po stronie NGO. Organizacje pozarządowe uważają, że urzędy nie są w stanie stosować zindywidualizowanego podejścia do beneficjenta, że zbyt dużo uwagi poświęcają procedurom biurokratycznym i że nie generują rozwiązań innowacyjnych. **Częstym zarzutem jest także niedostateczne diagnozowanie sytuacji na rynku pracy, a zwłaszcza położenia grup wysokiego ryzyka, najbardziej zagrożonych wykluczeniem**, które zupełnie znikają z pola uwagi urzędników. Tego typu poglądy na funkcjonowanie urzędów mają podstawy w doświadczeniach samych organizacji. Potwierdzenie tezy, iż oddają dobrze rzeczywistość funkcjonowania

---

urzędów pracy, wymagałoby jednak dalszych badań, tym razem skupionych wyłącznie na środowisku publicznych służb zatrudnienia oraz na ocenie ich działań przez bezpośrednich beneficjentów, czyli bezrobotnych.

Trzeba zaznaczyć, że badania nasze wykazały także, że istnieją urzędy pracy, gdzie zmiana stylu funkcjonowania jest możliwa, świadomie wdrażana i zachodzi niejednokrotnie właśnie dzięki współpracy z NGO. Zrozumienie odmienności hierarchii celów w przypadku NGO i urzędu pracy nie oznacza, że należy jedno postawić nad drugim, lecz raczej **dokonać synergii najlepszych cech obu kultur organizacyjnych**, podzielić się zadaniami na sposób komplementarny, tak aby każdy mógł, realizując ważne dla siebie cele, zarazem korzystać z tego, co jest mocniejszą stroną partnera.



## 5. Rekomendacje

Problem przeciwdziałania skutkom bezrobocia, rozumianego jako proces przeprowadzania osoby bezrobotnej przez wszystkie konieczne etapy, by móc „umieścić ją w zatrudnieniu” stanowi wyzwanie nie tylko dla społeczeństw o tak niskim, jak polskie, stopniu mobilizacji oddolnej i nie tylko dla państw o tak ograniczonych, jak w Polsce, środkach na politykę społeczną. W sytuacji, gdy dostępne stają się środki z europejskich funduszy społecznych i strukturalnych, zwłaszcza tego drugiego wymiaru nie należy uważać za istotne ograniczenie dla rozwoju usług rynku pracy i promocji aktywności zawodowej. Zgodnie z logiką przemian demograficznych i wobec przemian w polityce społecznej w Polsce i na świecie – przejście w obszarze działań na rynku pracy od narzędzi pasywnych w kierunku aktywnych jest tak samo oczywiste, jak przeorientowanie z państwa opiekuńczego (ang. *welfare state*) na państwo wspierające zatrudnienie (ang. *workfare state*).

Z jednej strony weryfikuje się, jakie działania w ogóle powinny być państwo finansowane. Z drugiej jednak, wiele zadań finansowanych przez państwo może być realizowanych przez aktorów innych niż administracja publiczna. Myśląc w ten sposób o pasywnych i aktywnych usługach rynku pracy należy mieć na uwadze punkt końcowy. Optykę określa wówczas **skuteczność poszczególnych narzędzi** – na ile efektywne jest na przykład zatrudnienie subsydiowane – oraz **szerszy kontekst społeczny stosowanych rozwiązań**. Jednym z takich problemów jest zdefiniowanie w sensie prawnym idei przedsiębiorstwa socjalnego, kierującego się misją pomocy potrzebującym a nie tylko prostą zasadą rentowności ekonomicznej.

W sposób naturalny **pozycje beneficjentów i tych, którzy świadczą im usługi, nie są sobie równe**, i to niezależnie od tego, czy mowa jest o instytucji publicznej, czy organizacji pozarządowej. Strona obdarowująca ma naturalną tendencję do podejścia protekcyjnego, czego jednym z przejawów jest obiecywanie pomocy – wywołuje się ten sposób w beneficjencie przekonanie, że jemu pomoc się należy. Środowisko pozarządowe w niektórych obszarach potrafiło wypracować skuteczny sposób włączania beneficjentów w proces „niesienia pomocy” niwelując naturalny mechanizm wykluczenia społecznego. W części z nich jednak dominuje podejście mylnie rozumianej „charytatywności”, prowadząc do uzależnienia beneficjentów od siebie, zamiast od państwowej pomocy społecznej.

Opisany wyżej mechanizm jest zaledwie jednym z przykładów pokazujących, jak istotnego procesu definiowania i samodefiniowania jesteśmy świadkami. Organizacje bardzo chętnie wskazują na swoisty „klientelizm” polskich urzędów oraz sprowadzanie obywatela do roli petenta. Zdarza się jednak, że nie dostrzegają równocześnie, jak same ulegają podobnej stereotypizacji. W pracy na rzecz bezrobotnych powinno się kłaść **większy nacisk na całościowe podchodzenie do ich problemów, także socjalno-bytowych i psychologicznych**; ważne jest tworzenie ośrodków, w których beneficjenci mogliby otrzymać kompleksową pomoc. Zdaniem samych organizacji, **prawo w większym stopniu powinno wymagać od bezrobotnych aktywnej postawy w celu znalezienia pracy**, gdyż bezrobotni szybko się od niej odzwyczajają. Warto stwarzać nawyk i przekonywać do pracy tymczasowej, wolontariatu i pracy w niepełnym wymiarze godzin. Będzie stanowiło to cenny komponent całościowych programów reintegracji społecznej. Z drugiej strony, jak podkreślają organizacje, konieczne jest **podniesienie poziomu wzajemnej odpowiedzialności poszczególnych ustaw**, by faktycznie dało się stosować definiowane prawem narzędzia (np. rozbieżności w definiowaniu beneficjenta i świadczeń dla niego między ustawami o zatrudnieniu socjalnym i o promocji zatrudnienia; podobne wątpliwości pojawiają się w przypadku kwalifikacji beneficjentów uprawnionych do uczestniczenia w projektach finansowanych z funduszy europejskich).

W szerszym kontekście wnioski z badania jakościowego wskazują na trzy główne obszary, w których potrzeby zmian są szczególnie palące. Po pierwsze, występuje znaczny **deficyt w relacjach organizacji pozarządowych z publicznymi służbami zatrudnienia oraz w generowaniu mechanizmów zachęcających do szerszej współpracy**. Po drugie, dramatycznym **zagrożeniem jest stopień regulowania przez administrację pracy z osobami bezrobotnymi, wykluczonymi i zagrożonymi wykluczeniem**. Wreszcie, szerokiej dyskusji wymaga **proces definiowania podziału odpowiedzialności, a raczej poczucia współodpowiedzialności** poszczególnych aktorów na rynku pracy.

### 5.1 Współpraca

Współpraca między organizacjami trzeciego sektora a administracją publiczną wydaje się być w obszarze usług rynku pracy tym trudniejsza, im bardziej organi-

zacje pozarządowe odczuwają jej potrzebę. Ogranicza się najczęściej do realizowania zamawianych przez publiczne służby zatrudnienia szkoleń, ewentualnie prowadzenia klubów pracy. Postrzegane jako roszczeniowe oraz wymagające, fundacje i stowarzyszenia z dużym trudem przełamują stereotyp organizacji charytatywnych, które z potrzeby serca chcą po prostu nieść pomoc potrzebującym, nie zważając na regulacje prawne, sytuację finansową i możliwości kadrowe swoich partnerów. Należy również podkreślić, że w miarę napływu środków unijnych same publiczne służby zatrudnienia są współpracą coraz mniej zainteresowane – dysponując dodatkowym finansowaniem działań aktywizacyjnych niektóre urzędy nie dostrzegają potencjalnych korzyści współpracy z lokalnymi partnerami przy realizacji zadań ustawowych, a w szczególności aktywizacyjnych.

Współpraca ta dla różnych działań może przyjmować różnorodne formy. W niektórych przypadkach **sprawdza się model, gdzie organizacja wypracowuje program, opisuje go, projektuje i „oddaje” do realizacji władzom samorządowym**. Przykładem takiego działania może być praca z uchodźcami, gdzie środowisko pozarządowe ze względu na zgromadzone doświadczenie ma relatywnie lepsze rozeznanie w problemie i lepiej potrafi diagnozować potrzeby, natomiast urzędy mają więcej możliwości działania (finanse, dostęp do mieszkań kwaterunkowych etc.).

Innym modelem współpracy jest **wspólne wypracowywanie diagnozy potrzeb lokalnych, a następnie podział zadań pomiędzy poszczególne instytucje dialogu społecznego**. Skuteczność takiego modelu i możliwości faktycznej komunikacji została zweryfikowana w Polsce na Śląsku, gdzie pakt na rzecz zatrudnienia przekłada się na wspólne realizowanie projektów finansowanych z EFS (a więc i wspólne badanie potrzeb lokalnych), jak również faktyczne funkcjonowanie rad zatrudnienia. Co więcej, **model rywalizacji udało się tam zastąpić wzajemną i innowacyjną stymulacją** (ang. coopetition = competition + cooperation). Partnerzy nie patrzą na siebie jak na rywali przy ubieganiu się o fundusze na realizację projektów, lecz rozdzielają między siebie zadania zgodnie z posiadanymi kompetencjami tak, by maksymalizować skuteczność oddziaływania na beneficjentów.

Jak wykazało badanie, paradoksalnie, po obu stronach pokutuje przekonanie, że współpraca jest – czy powinna być – produktem wzajemnej wymiany korzyści. Niezależnie od tego, że w ramach partnerstw następuje i powinna następować oczywista specjalizacja, zarów-

no przedstawiciele publicznych służb zatrudnienia, jak i środowiska pozarządowego, zdecydowanie zbyt rzadko wskazują na to, że **fundamentem współpracy jest nie tylko wymiana korzyści lecz przede wszystkim wzajemne zaufanie**.

Wydaje się jednak, że choć w niektórych regionach czy obszarach zaobserwować można zmianę instytucjonalną w postaci stworzenia faktycznie funkcjonującego modelu partnerskiego sposobu rozwiązywania problemów społecznych, **przebudowanie systemu oczekiwania po obu stronach w skali kraju wymaga nie tylko czasu, ale również aktywnej polityki państwa**. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że dopiero stworzenie sytuacji, w których w sposób powtarzalny poszczególni aktorzy zmuszeni są do komunikowania się i ciągłego aktualizowania swojego sposobu postrzegania pozostałych graczy, umożliwi przełamanie pierwotnych negatywnych stereotypów i stworzenie płaszczyzny do skutecznej i nakierowanej na pomoc bezrobotnym komunikacji. Nie ma również wątpliwości co do tego, że *de facto* obecnie nie ma takich narzędzi.

Na co wskazują zarówno przedstawiciele publicznych służb zatrudnienia, jak i organizacji pozarządowych, **najczęściej tradycyjny klimat wrogości i uprzedzeń zastępowany jest przez klimat rywalizacji**. Wynika to z małej wiedzy o sobie nawzajem i względnej łatwości zamknięcia się w stereotypach. Prowadzi jednak do zaniedbywania potrzeb beneficjentów, rokując jak najgorzej co do możliwości skutecznego rozwiązywania problemów społecznych w przyszłości. **Przekształcenie go w klimat kooperacji i konkurencji możliwe jest jedynie pod warunkiem dobrego wzajemnego poznania**.

## 5.2 Regulacje

Jak wskazywano wcześniej, **bardzo szczegółowa, a czasami wręcz wartościująca w swoim charakterze regulacja usług rynku pracy stanowi w opinii ekspertów i przedstawicieli różnych środowisk coraz większe ryzyko, czasami wręcz uniemożliwiając działanie organizacji pozarządowych w ich tradycyjnych rolach**. Należy podkreślić, że ten proces regulowania i usztywniania poszczególnych działań zachodzi przy równoczesnym **zaniedbaniu kwestii strategicznych i bez zasadniczego wyznaczenia ogólnych tendencji rozwoju**. Zatem wszyscy aktorzy rynku pracy funkcjonują, z jednej strony, w środowisku daleko idącej niepewności co do ram ogólnych, a z drugiej – w utrudniającym funkcjonowanie gorsecie dostępnych

narzędzi i instrumentów. W konsekwencji **prawdziwymi przegranymi stają się beneficjenci**, którzy z dnia na dzień, ze względu na drobną zmianę redakcyjną – alternatywy na koniunkcję („lub” na „i”) w jednym z punktów wytycznych konkursowych, przestają kwalifikować się do działań. Nie definiując natury procesu, próbuje się regulować przynajmniej procedury.

Rosnącym problemem staje się biurokracja, odciągająca wszystkich uczestników procesu od pomocy osobom bezrobotnym, od realizacji ich podstawowego celu, jakim jest „umieszczenie w zatrudnieniu” i reintegracja społeczna. Zdaniem ankietowanych przedstawicieli publicznych i niepublicznych służb zatrudnienia, fundusze unijne stanowią koło zamachowe narastającego procesu biurokratyzacji i nakładania na realizatorów projektów czasami wręcz absurdalnych wymagań formalnych. W wielu przypadkach właśnie te wymagania stanowią barierę dla małych, niezależnych organizacji pozarządowych, które są w stanie zdiagnozować poprawnie potrzeby społeczności lokalnej i skutecznie je rozwiązywać, ale nie są w stanie równocześnie zaspokoić wytycznych formalnych jednostek wdrażających. W tym kontekście **EFS przestaje być szansą na lepsze rozwiązanie problemów lokalnych – staje się w konsekwencji narzędziem dyskryminacji organizacji mniej zbiurokratyzowanych, lecz często również bardziej innowacyjnych**.

Innym wymiarem tego samego problemu jest sposób traktowania kwestii merytorycznych przy realizacji projektów finansowanych z EFS. **Administracja publiczna rozliczając organizacje pozarządowe zwraca uwagę głównie na rezultaty ilościowe, nie doceniając różnic w jakości usług**. Często dochodzi do realizacji projektów głównie dlatego, że spełniają one administracyjne wymogi – odczuwalny jest brak ewaluacji, która pokazałaby, na ile skutecznie rozwiązują problemy beneficjentów. W oczywisty sposób jest to konsekwencją różnego stopnia wiedzy po stronie organizacji pozarządowych i publicznych służb zatrudnienia – te ostatnie nie wiedzą często o różnych możliwych rozwiązaniach, organizacjach, nowych narzędziach, np. Centrach Integracji Społecznej (CIS). W takim kontekście przepis np. o tym, że do CIS może skierować tylko lokalny ośrodek pomocy rodzinie, eliminuje znaczną grupę beneficjentów z udziału w takim projekcie. Podobnie dużym **problemem dla organizacji są opóźnienia w finansowaniu lub finansowanie z rezerw budżetowych pod koniec roku**. Organizacja nie może w związku z tym planować projektów, co **odbija się negatywnie na możliwościach długofalowego**

**działania i tworzeniu długookresowych strategii rozwiązywania problemów lokalnych**.

W rozmowach z przedstawicielami organizacji pozarządowych pojawiło się wiele postulatów dotyczących zdecentralizowania niektórych procesów decyzyjnych lub zliberalizowania regulacji świadczenia pewnych usług. Z drugiej jednak strony, niektóre z organizacji wskazują na to, że brak jest jakiegoś systemu różnicowania organizacji (poza statusem organizacji pożytku publicznego). Podkreśla się, że organizacje, które powinny poświęcać swój czas na pomoc podopiecznym, nie musiałyby tyle czasu poświęcać na pozyskiwanie środków i udowadnianie własnej wiarygodności w sensie formalnym. Wydaje się, iż jest to głęboka **potrzeba po stronie środowiska pozarządowego, aby administracja i publiczne służby zatrudnienia włożyły wysiłek w zrozumienie i poznanie swoich potencjalnych partnerów w działaniu**.

### 5.3 Współodpowiedzialność

Rozproszenie odpowiedzialności po stronie administracji publicznej w sposób oczywisty nie może znaleźć *antidotum* po stronie organizacji obywatelskich – bez zmian instytucjonalnych problem ten pozostanie nierozwiązany, niezależnie od aktywności NGO. Z drugiej strony, wydaje się, że **wszyscy aktorzy społeczni preferują definiowanie granic swojej odpowiedzialności i odsuwanie części problemów**. Widoczne jest to w trzech płaszczyznach.

Pierwszą jest oczywiście **finansowanie działań**. W przypadku organizacji tworzących miejsca pracy trudności z uzyskaniem wsparcia finansowego na przedsięwzięcia inwestycyjne są szczególnie **uciążliwe**. Jeśli organizacja sama ma zbyt małe zasoby, by uzyskać na warunkach komercyjnych kredyt inwestycyjny, rodzi się problem możliwości uzyskania poręczenia. Rola samorządu w takich sytuacjach jest, z jednej strony, oczywista, ale z drugiej – obwarowana wieloma ograniczeniami natury politycznej i prawnej. W takim systemie jednak małe organizacje nie mają szans na duże dofinansowania. W konsekwencji, w opinii samego środowiska pozarządowego, trzeci sektor nie przyjmie roli generatora zatrudnienia. Organizacje staną się miejscem pracy dla działaczy i ekspertów realizujących programy w ramach dotacji, a nie faktycznym generatorem zatrudnienia dla tych bezrobotnych, dla których zostały powołane.

Drugim obszarem jest problem **krótkiego horyzontu finansowania projektów** przez administrację lokalną

– roczna perspektywa budżetowa jest często niedostosowana do długotrwałych programów terapeutycznych i profilaktycznych – oraz problem „znaczości” **pieniędzy budżetowych i unijnych**. Przykładowo fundusze pozyskiwane za zezwolenia na sprzedaż alkoholu zasilają najczęściej jedynie organizacje przeciwdziałające alkoholizmowi, pomijając często te, które prowadzą programy aktywizacji zawodowej alkoholików, ale również rodzin alkoholików, ofiar przemocy rodzinnej, osób dotkniętych syndromem Dorosłych Dzieci Alkoholików i innych.

Największym problemem wydaje się jednak fakt, iż **zarówno publiczne służby zatrudnienia, jak i organizacje pozarządowe, ulegają pokusie oddzielenia beneficjenta od problemu**, jaki go dotknął. Urzędy pracy tłumaczą, że ich rolą nie jest tworzenie miejsc pracy, usprawiedliwiając w ten sposób ograniczanie się do działań pasywnych. Organizacje pozarządowe z kolei definiują grupę docelową przez grupę obecnych beneficjentów, zaniedbując faktyczne potrzeby lokalne. Jest swoistym paradoksem, iż niektóre NGO wskazują na niemożliwość pozyskania beneficjentów do programów, na które pozyskały finansowanie. Co więcej, organizacje w poszukiwaniu stabilizacji często marginalizują swoją rolę rzecznika interesów grup defaworyzowanych. Wyeliminowanie tych tendencji stanowi jedno z największych wyzwań dla środowiska pozarządowego.

#### 5.4 Spółdzielnie socjalne

W opinii organizacji pozarządowych **urzędy nie znają potrzeb osób z grup szczególnego ryzyka, ze względu na chorobę lub niepełnosprawność mających utrudniony dostęp do oferty usług zatrudnieniowych oraz do świadczących je instytucji**. Problem ten dotyczy zarówno niepełnosprawności fizycznej, jak i intelektualnej oraz chorób psychicznych. Dlatego też urzędy nie są w stanie na nie skutecznie odpowiedzieć. Przykładem są propozycje, które niepełnosprawni często otrzymują w urzędach pracy, zupełnie nieadekwatne do ich potrzeb i możliwości. Rozwiązaniem jest wzięcie spraw we własne ręce – sami niepełnosprawni, wspierani przez środowiska specjalistyczne, będą w stanie prawdopodobnie najskuteczniej rozwiązać swoje problemy. Umożliwienie finansowania takich programów poza IW EQUAL oraz wyjście poza – jak określają to organizacje – „zakłety krąg” PFRON, czyli otwarcie projektów ogólniejszych, skierowanych na faktyczną integrację społeczną już na etapie aktywizacji zawodowej (na przykład w ramach innych niż

1.4 programów operacyjnych) jest postrzegane jako kluczowe dla przerwania marginalizacji tych grup.

Środowiska pracujące z osobami niepełnosprawnymi najczęściej podnosiły w badaniu **potrzebę umocowienia ustawowego spółdzielni socjalnych**. Wskazywały na konieczność zapewnienia również osobom niepełnosprawnym dostępu do wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności spółdzielni. W projekcie ustawy prawo do takiego wsparcia miały tylko osoby bezrobotne, mimo że zasiłek, jaki mogą otrzymywać niepełnosprawni nieaktywni na rynku pracy, też pochodzi z pieniędzy publicznych. NGO sugerują również wprowadzenie zapisu o zasiadaniu w zarządach spółdzielni przedstawicieli grup zagrożonych marginalizacją (niepełnosprawni czy bezrobotni), wspomaganym przez instytucje do tego powołane, np. przy urzędach pracy. Zapisy obecne są, zdaniem organizacji, polem do nadużyć.

Istniejący system wsparcia przyzwyczaił organizacje do funkcjonowania w oparciu o krótkotrwałe projekty, dlatego prowadzenie spółdzielni socjalnych może być dla nich trudne – ich rezultaty są oddalone w czasie, przedsięwzięcia te mają bowiem charakter długofalowy. Na razie niewiele organizacji decyduje się na działania związane bezpośrednio z tworzeniem zatrudnienia czy działalnością *quasi* gospodarczą, wybierają raczej działania wspierające – szkolenia, poradnictwo. Przyczyną takiej sytuacji może być np. brak dobrych praktyk, doświadczonej kadry lub odpowiedniego wsparcia. Również wsparcie z UE, np. środki przyznawane w ramach IW EQUAL, powinny być przeznaczone raczej na działania wspierające przedsiębiorczość społeczną (np. szkolenia). Przekazywanie dużych środków na wspieranie samego funkcjonowania nielicznych przedsiębiorstw nie sprzyja, zdaniem niektórych przedstawicieli organizacji pozarządowych, całościowemu i skutecznemu wzmocnieniu trzeciego sektora.



## 6. Perspektywy konsolidacji usług rynku pracy

Z przedstawionego powyżej opisu dobrych praktyk oraz metod działania organizacji pozarządowych w obszarze usług rynku pracy wyłania się, z jednej strony, dość optymistyczny w swojej wymowie obraz sprawnych i skutecznych NGO. Z drugiej jednak, należy sobie uświadomić, że w gruncie rzeczy **trzeci sektor przeciwdziała skutkom ubocznym (ang. side-effects) bezrobocia, jego dramatycznym społecznym konsekwencjom**. Odgrywanie roli bufora w obszarach, gdzie polityka społeczna jest po prostu niewystarczająca lub wręcz nieobecna, nawet jeśli duża część organizacji aktywnie prowadzi działania reintegracyjne i pro-zatrudnieniowe, jest w istocie **funkcją pasywną**. Docelowo należałoby **myśleć o trzecim sektorze również, a może nawet przede wszystkim, w innych kategoriach: generatora zatrudnienia oraz katalizatora przemian strukturalnych, chociażby w skali regionalnej. Rzecznictwo grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem oraz kształtowanie postawy współodpowiedzialności są konieczne, by móc myśleć o faktycznym przeciwdziałaniu problemowi bezrobocia**.

W takiej optyce perspektywy konsolidacji usług rynku pracy należy analizować w kategoriach **orientacji na beneficjenta oraz standaryzacji i jakości świadczonych usług**. Drugim istotnym obszarem rozważań jest **określenie warunków brzegowych współpracy między publicznymi a niepublicznymi dostawcami usług**, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów zachęcających do niej i zniechęcających. Wreszcie, konieczne jest **zdefiniowanie grup docelowych i określenie mechanizmów alokacji środków pomiędzy nimi**. Lista ta, choć zapewne niewyczerpująca, wynika ze świadomości, iż procesy zmian zachodzące w tych czterech obszarach zdefiniują rzeczywisty kształt usług rynku pracy w ciągu najbliższych lat. Umocnienie się negatywnych mechanizmów opisanych w poprzednich rozdziałach, zarówno po stronie publicznych służb zatrudnienia, jak i środowiska pozarządowego, jest realnym zagrożeniem.

### 6.1 Jakość, standaryzacja, a potrzeby beneficjenta

Należy podkreślić, że w kategoriach określania mechanizmów, **to właśnie orientacja na potrzeby beneficjenta prowadzi do nastawienia na efekty i rezultaty**, co z kolei generuje proces kodyfikacji postępowania, umożliwiając określenie celów i wskaźni-

ków. Tak rozumiana standaryzacja może być postrzegana jako wyraz daleko idącej dojrzałości organizacyjnej środowiska NGO. Nie wszystkie analizowane w badaniu organizacje mogły się pochwalić zarówno wypracowanymi standardami jakości, jak i kodyfikowaniem swoich działań, wszystkie jednak deklarują, że ten kierunek rozwoju uważają za konieczny. Co więcej, spotkaliśmy się z byłymi pracownikami publicznych służb zatrudnienia oraz opieki społecznej, którzy z własnej inicjatywy właśnie tymi kryteriami kierowali się przy tworzeniu programów i realizowaniu zadań już dla sektora pozarządowego.

Pierwszym z koniecznych elementów standardów jakości jest **właściwa diagnoza beneficjentów zwracających się o pomoc lub adekwatna rekrutacja beneficjentów do przygotowanych już programów**. Jak wskazano we wcześniejszych rozdziałach, organizacje wiedzą o tym i umieją takie procedury wdrożyć. Choć najwięcej problemów stwarza proces rekrutacji, wiele spośród badanych organizacji wypracowało model tworzenia ciągłego dopływu nowych uczestników programów. Z drugiej strony, w programach finansowanych w ramach krótkookresowych grantów (najczęściej z EFS, PFRON lub od różnych instytucji grantodawczych) relatywnie często dało się zaobserwować, iż dobór uczestników był w dużej mierze przypadkowy, zarówno obniżając skuteczność oddziaływania, jak i narażając na szwank reputację organizacji dany projekt prowadzącej.

Co bardzo istotne, taki stan rzeczy może być również **konsekwencją niespójnego i zmiennego postępowania instytucji publicznych wobec trzeciego sektora** – opóźnienia w podpisywaniu umów i przekazywaniu kolejnych transzy finansowania stawiają mniejsze organizacje przed bardzo trudnym wyborem: kontynuowania działań zgodnie z wyjściowymi wytycznymi, ale bez finansowania, lub ich zawieszenia do momentu zamknięcia spraw kontraktowych i finansowych. Wybór ten nie jest oczywiście łatwy i zależy od wielu trudno mierzalnych czynników.

Innym problemem o podobnych korzeniach jest **konflikt ideowy między jakościowymi i ilościowymi kryteriami ewaluacji projektów** (zarówno na etapie oceny wniosków, jak i po zamknięciu programów). Instytucje publiczne (w tym publiczne służby zatrudnienia) zdają się mieć tendencję do preferowania kryterium ilościowego ze względu na jego łatwą weryfikowalność

oraz własne, wewnętrzne standardy sprawozdawczości. W połączeniu z konkurencyjnością, postrzeganą przez niektóre organizacje w kategoriach rywalizacji, prowadzi to do utraty indywidualnego podejścia do beneficjentów i obniżenia standardu świadczonych usług. Gdy na ten proces nałożyć jeszcze nacisk komisji oceniających projekty na minimalizację kosztów po stronie wykonawców (cena programu na użytkownika), **realna wydaje się groźba niewłaściwego adresowania programów, a w konsekwencji – nieefektywnego z punktu widzenia zwiększania zatrudnialności wydatkowania środków na ten cel.**

Opisane powyżej mechanizmy mają, zdaniem wszystkich uczestników rynku pracy (w tym również beneficjentów), decydujący wpływ na kształtowanie się aktywnych polityk rynku pracy w Polsce. Aby im przeciwdziałać, **potrzebna jest zmiana optyki po stronie publicznych służb zatrudnienia oraz zwiększenie przejrzystości po stronie trzeciego sektora.** Dostrzeżenie i docenienie roli, jaką trzeci sektor może odgrywać w przeciwdziałaniu bezrobociu i jego skutkom, jest procesem podobnym do tego, jaki musiały przejść ośrodki opieki społecznej w zakresie przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu. Bardzo dobre obecnie relacje między tymi podmiotami wskazują, że symbioza jest nie tylko możliwa w skali całego kraju, ale również wysoce pożądana po stronie instytucji publicznych.

Organizacje pozarządowe z kolei muszą mieć świadomość, że choć praca z beneficjentami stanowi ich misję, konieczne są również działania o charakterze sektorowym oraz czasem wręcz *public relations*. Pozostawanie w swoistej opozycji do publicznych służb zatrudnienia w oczywisty sposób odciągnie środki finansowe od organizacji faktycznie pracujących z beneficjentami w stronę tych, które umiejętnie będą umiały zaprezentować dorobek ilościowy. Niezbędne jest zatem **bardziej intensywne katalizowanie zmian na poziomie regionalnym i centralnym.** Potrzebne jest reprezentowanie interesów poszczególnych grup zagrożonych wykluczeniem oraz rzecznicstwo na poziomie samego sektora organizacji pozarządowych. Co więcej, **zwiększenie aktywności musi nastąpić jak najwcześniej, aby budować od podstaw faktyczny kształt usług rynku pracy, zamiast „odzyskiwać stracone pozycje”.**

Co bardzo istotne, **pozycja trzeciego sektora na poziomie regionalnym nie musi być, i raczej nie powinna być, niezmienna.** Z punktu widzenia niektórych organizacji rozwój w kierunku całkowicie komercyjne-

go świadczenia usług jest całkiem naturalny. Czego nie negują same organizacje, pozyskanie bardzo specyficznych i cenionych przez rynek kompetencji w drodze pracy z beneficjentami (ang. *learning-by-doing*) jest dla nich ważnym motywem działania – nie wykluczają przy tym przekształcenia się w przyszłości w przedsiębiorstwo komercyjne. Choć pewnie proces taki nie dotyczyłby zbyt dużej części sektora, trudno uważać go za niestosowny. Niestosowne jednak byłoby niewątpliwie wykorzystywanie zdobytej w ten sposób pozycji do ograniczenia możliwości działań innych organizacji. Co więcej, aby jakość świadczonych „trudniejszym” beneficjentom usług oraz kompetencje tych, którzy je świadczą, nie ulegały zasadniczym zmianom, stopniowo komercjalizujące się instytucje powinny brać odpowiedzialność za swoich następców. **Uformowanie się kodu etycznego i wewnętrznych mechanizmów „oczyszczających” sektor oraz zapewniających pojawianie się nowych kompetentnych organizacji** byłoby zatem ze wszech miar pożądane, choć musi mieć charakter endogeniczny w tym sensie, że normy nie mogą zostać narzucone przez instytucje publiczne.

## 6.2 Warunki brzegowe współpracy

Analiza kwestii usług rynku pracy w każdym możliwym wymiarze pokazuje, że publiczne służby zatrudnienia oraz organizacje pozarządowe nie tylko mogą, ale muszą współpracować. Oczywiście **komplementarność wynika z różnic, jeśli chodzi o atuty obu partnerów, z jednej strony, oraz wspólnoty celu, jakim jest zwiększenie zatrudnialności beneficjentów, z drugiej.** Analiza mechanizmów współpracy przedstawiona wcześniej nie jest wyczerpująca, nie określa bowiem wszystkich warunków brzegowych współpracy. Wskazuje jednak, że pozycjonowanie organizacji pozarządowych w kategoriach suplementu działań publicznych służb zatrudnienia, z jednej strony traktowanego jako zło konieczne, a z drugiej – zepchniętego w „trudne” obszary bezrobocia, jest dalekie od rzeczywistości. Co więcej, utrudnia faktyczne nawiązanie współpracy.

Partnerstwo, co podkreślają organizacje pozarządowe, wynikać może tylko z zaufania w obu kierunkach. Brak wiary w kompetencje i możliwości trzeciego sektora przekłada się na marginalizowanie jego roli. Równocześnie jednak symetryczny brak zaufania NGO do administracji publicznej powoduje, iż dla dużej części programów nie można znaleźć wykonawców albo operatorów regionalnych. Formuła, w której zanim poddany zostanie ocenie wymiar merytoryczny projektu, wnioskujący musi dopełnić szeregu formalności udowadniających, że rzeczywiście jest organiza-

cją pozarządową, która zgłasza się z jakimś pomysłem na rozwiązanie konkretnego problemu społecznego, nie kreuje zaufania, lecz jego brak. Podobnie z mechanizmem, zgodnie z którym wnioski składane w partnerstwie publicznych służb zatrudnienia i trzeciego sektora otrzymują mniej punktów ze względu na mniej przejrzysty, choć zgodny z prawem i wytycznymi konkursowymi, schemat przepływów finansowych i rozliczeń, bo jedno zestawienie musi obejmować kilku partnerów, a nie tylko jedną instytucję prowadzącą.

Istotny jest jeszcze jeden mechanizm. Gdyby zdefiniować jako **miarę sukcesu trwałe i dające się podtrzymać włączenie beneficjenta w system relacji ekonomicznych, społecznych i obywatelskich**, na poziomie ewaluacji natychmiast pojawiają się dwa problemy. Po pierwsze, konieczna jest **zdolność całościowego rozwiązywania problemów, oznaczająca wzięcie przez kogoś z aktorów rynku pracy odpowiedzialności za całą sekwencję działań zamiast ograniczania się do akcji doraźnych**. Publiczne służby zatrudnienia podkreślają często, że ze względu na ograniczenia kadrowe raczej nie są w stanie pełnić takiej roli. Organizacje pozarządowe, w tym obszarze, w którym są obecne, prawdopodobnie wyposażone są już w niezbędne kompetencje. Jednak to na publicznych służbach zatrudnienia spoczywa obowiązek zaprojektowania i sfinansowania tych działań. To z kolei rodzi drugi problem, a mianowicie **horyzont realizacji i ewaluacji projektów**. Zachowanie obecnego standardu jednego roku budżetowego wymusi na wszystkich uczestnikach rynku pracy doraźność i akcyjność, przynajmniej w wymiarze formalnym. Rozszerzenie tego horyzontu wymaga **podejścia strategicznego i zbudowania trwałej kultury współpracy pomiędzy różnymi podmiotami na lokalnym rynku pracy**.

Na poziomie rekomendacji zasugerowano, że aby osiągnąć ten cel, należy wykreować mechanizm nakładający na lokalnych graczy konieczność powtarzalnego kontaktowania się na wielu płaszczyznach oraz wielokrotnego i różnorodnego zawierania umów. Służyć miały temu rady zatrudnienia powołane na mocy Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ponieważ jednak w większości powiatów i gmin **w Polsce nie udało się znaleźć wystarczającego wsparcia wśród potencjalnych członków tych rad**, zapis ten pozostaje w większości przypadków martwy bądź zrealizowany jedynie formalnie.

Wyjątkiem od tej reguły jawi się **Śląsk, gdzie Pakt na rzecz Zatrudnienia jest faktycznie funkcjonują-**

**cią koalicją wszystkich uczestników, umożliwiającą współpracę na wielu płaszczyznach – od wspólnego składania wniosków na finansowanie działań w ramach EFS, do wzajemnego uzupełniania statystyk o bezrobotnych. Uczestnicy paktu podkreślają jego skuteczność oraz potencjał sieciowania (ang. networking), który z niego wynika.** Choć jest to zaledwie jedna z możliwych formuł, warto rozważyć ją jako ewentualny scenariusz konsolidacji. Niezbędna również wydaje się **pro-aktywna rola państwa oraz publicznych służb zatrudnienia w tym procesie**. Podpisaniu paktu na Śląsku patronował Prezydent RP, a towarzysząca ceremonii oprawa medialna zdopinguwała sygnatariuszy do jeszcze większego zaangażowania, gdy światła reflektorów już zgasty.

### 6.3 Priorytety polityki społecznej

Jak sugerowano wcześniej, organizacje pozarządowe funkcjonują w warunkach rozproszenia odpowiedzialności za politykę społeczną pomiędzy wieloma instytucjami administracji publicznej oraz władzami samorządowymi. Równocześnie, na co wskazują przedstawiciele publicznych służb zatrudnienia, mają opinię podmiotów roszczeniowych, często wręcz żądających niemożliwego. Wydaje się jednak, że oba problemy sięgają korzeniami o wiele głębiej, a mianowicie do mechanizmu alokacji środków pomiędzy poszczególne działania i grupy beneficjentów. **Brak jest – i to zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym – jasno sprecyzowanego sygnału co do kierunków polityki społecznej w Polsce.** Czy jej celem ma być powszechne podnoszenie kompetencji życiowych obywateli, czy też priorytetem są grupy silnie i różnorodnie defaworyzowane, zagrożone wykluczeniem lub już wyłączone z procesów społecznych.

Rozważając perspektywy konsolidacji, trzeba mieć świadomość, że **część organizacji pozarządowych kieruje się pewnego rodzaju oportunistycznym, określonym silniej koncentrując swoje działania na obszarze, w którym łatwiej zapewnić finansowanie dla realizowanych programów.** Oportunizm ten tym łatwiej uzasadnić, że często NGO zajmują się pewną konkretną grupą docelową, wykluczoną względem wielu wymiarów życia społecznego – w jakimś sensie nierzadko działanie czegokolwiek jest już zasadniczą poprawą sytuacji beneficjentów. Natomiast te organizacje, którym udało się wypracować pewien stopień niezależności od środków samorządowych, zazwyczaj koncentrują się na węższym wachlarzu działań. Wskazują jednak, że rozszerzenie go jest konieczne, by skuteczniej pomagać beneficjentom, co z czasem pro-

---

wadzi do przeorientowania przez nie misji w kierunku zwiększającym szanse na zapewnienie finansowania.

**W sytuacji dość przypadkowego alokowania funduszy na poszczególne działania i grupy trudno mówić o strategii rozwiązywania problemów społecznych.** Pojawienie się na szeroką skalę środków EFS było czytelnym sygnałem, że usługi rynku pracy będą finansowane w dłuższej perspektywie czasu i w różnych wymiarach. Do tej pory jednak nie wiadomo, czy zwolnienie państwa z obowiązku finansowania części z tych działań oznaczać będzie przesunięcie ich na inne obszary polityki społecznej, czy na przykład zmniejszenie deficytu budżetowego. **Brak wiarygodnego wskazania kierunków rozwoju zniechęca organizacje do podejmowania nieodwracalnych inwestycji** (jak szkolenia własnych pracowników albo zakup specjalistycznego sprzętu). Mimo iż widzą ich dramatyczną konieczność z punktu widzenia potrzeb beneficjentów, nie mogą sobie pozwolić na zaryzykowanie braku finansowania programów w dłuższej perspektywie.



## Podsumowanie

Rola organizacji pozarządowych w przeciwdziałaniu skutkom bezrobocia sprowadzana jest często do tzw. „trudnych” grup, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i wymagających szczególnych programów reintegracyjnych. Badanie wykazało, że **niezależnie od grupy docelowej, niektóre organizacje trzeciego sektora wypracowały już bardzo szerokie, uniwersalne kompetencje w zakresie usług rynku pracy. Wprowadzają standardy jakości, inicjują i wdrażają innowacyjne rozwiązania** oraz w znacznym stopniu sprzyjają upodmiotawianiu obywateli – tych defaworyzowanych i tych utrzymujących się w głównym nurcie procesów społecznych. Zatem **choć bardziej specyficzne grupy bezrobotnych niewątpliwie stanowią jedyny obszar działania niektórych organizacji, ograniczanie roli pozostałych do pracy z zagrożonymi marginalizacją to mylna percepcja i szkodliwa ze społecznego punktu widzenia polityka.**

Rozmowy z instytucjami z otoczenia organizacji trzeciego sektora oraz samymi z beneficjentami tworzą przekonujący obraz bardzo sprawnego „linoskoczka” – **NGO umieją połączyć zindywidualizowane podejście z wyznaczaniem oraz dotrzymywaniem standardów jakości świadczonych usług.** Ten imponujący dorobek często zaledwie kilku lat działalności świadczy o potencjale rozwojowym całego sektora, jak również – w jakimś sensie – systemowej niewydolności innych aktorów usług rynku pracy. Jak wskazują badania, **jakość świadczonych usług jest dla organizacji pozarządowych elementem szczególnie istotnym.** Przyczyn takiego stanu rzeczy dopatrywać się należy w samej naturze organizacji pozarządowych, dla których impulsem do powstania jest potrzeba założycieli, by rozwiązać pewien diagnozowany przez nich problem społeczny. Z drugiej strony, zewnętrzne wymagania instytucji grantodawczych nakładają na organizacje do porządkowania i systematyzowania własnego dorobku.

Badanie niniejsze należy wpisywać w szerszą debatę na temat systemu prowadzenia polityki społecznej w kraju transformującym się i pod względem usług społecznych wciąż jeszcze rozwijającym się. Największym **ryzykiem na poziomie systemowym** jest, zauważany przez wiele organizacji, **centralizm i dążenie do nadmiernego sformalizowania procesu pomagania obywatelom zagrożonym wykluczeniem.** Organizacje potrafią radzić sobie coraz lepiej bez pomocy agend państwowych, niejednokrotnie przejmując ich

zadania. Równocześnie największym dla nich ryzykiem jest to, że państwo wymyśli system, w którym się nie zmieszczą ze swoimi metodami pracy.

**Dalszy rozwój kapitału więzi społecznych i kapitału innowacyjnego** wytworzonego przez NGO w ostatnich latach najskuteczniej powstrzymuje wymuszona, prowadzona centralnie standaryzacja. Trzeba tu jednak podkreślić, że nie chodzi o ustalanie standardów jakościowych, lecz **nadmierne regulowanie dostarczania usług.** Na przykład rozporządzenie o konieczności leczenia uzależnień w szpitalu oznacza fundamentalne zagrożenie dla takich organizacji jak MONAR, które prowadzą zdecydowanie bardziej skuteczną niż szpital terapię metodą tworzenia społeczności. Podobnie, nadmierna regulacja przedsiębiorstw społecznych grozi zduszeniem w zarodku takich inicjatyw, jak wiejskie manufaktury.

Podsumowując rozważania na temat dobrych praktyk organizacji pozarządowych na rynku pracy należy podkreślić, iż przełamują one stereotyp „przypadkowego i niepowtarzalnego splotu ludzi i okoliczności”. Ankietowane NGO jako **główne czynniki sukcesu wskazywały właściwą wstępną diagnozę problemu, merytoryczną ewaluację narzędzi do ich rozwiązania oraz doświadczenie w bezpośredniej pracy z beneficjentem.** To ten dorobek przekłada się na skuteczność działań organizacji w przeciwdziałaniu skutkom bezrobocia. Ich elastyczność i umiejętność nawiązania współpracy z różnorodnymi partnerami sprzyja osiągnięciu pożądaných rezultatów.

Badanie okazało się także, w wielu przypadkach, narzędziem autorefleksji dla samych organizacji. W obecnym, przełomowym okresie: po pierwszej fali projektów zrealizowanych ze środków EFS, przed nową perspektywą budżetową UE (2007-2013), w kontekście zmiany władzy oraz wielkiej niepewności w kwestii wdrażanych krajowych strategii polityki społecznej, organizacje pozarządowe często nie umieją powiedzieć, „gdzie są” – nie mają narzędzi do realnej oceny swego potencjału, a tym samym, wyznaczenia dalszej ścieżki rozwoju.

Paradoksalnie, **fundusze europejskie nie zawsze są „wehikułem rozwoju”.** Przeciwnie, rodzą także poważne niebezpieczeństwo ukrytego wykluczenia organizacji młodszych, bardziej peryferyjnie położonych i mniej doświadczonych. Potrzebne jest zdecydowanie bardziej elastyczne patrzenie na organizację, w kon-

tekście jej możliwości, nie tylko dorobku. W tej chwili szanse rozwoju dzięki EFS mają organizacje, które mogą wykazać się historią, rozległym zapleczem, obrotami, rezerwami finansowymi, płynnością finansową czy zdolnością kredytową. Występuje przez to dalsze preferowanie monopolu, który już istnieje, odrzucanie organizacji o zbyt małych zasobach, a przez to izolowanie sporej części zgromadzonego już kapitału więzi społecznych, który przecież mógłby być wykorzystywany.

Równocześnie wydaje się, że wymagania nałożone na realizatorów projektów finansowanych ze środków EFS są nadmiernie skoncentrowane na poprawności formalnej, przy zaniedbaniu kwestii wartości merytorycznej projektów. Ma to swój negatywny wpływ zarówno na samych beneficjentów, jak i fundamentalny proces formowania się trzeciego sektora. Faktem jest wciąż znaczna **niekompatybilność organizacji pozarządowych i urzędów pracy**, która stanowi „wąskie gardło”, jeśli chodzi o współpracę przy dużych projektach. Pochodzi ona przede wszystkim z głębokiej różnicy „kultur organizacyjnych”, stylu pracy, stosunku do pracy z beneficjentem, a nawet różnicy w poziomie zasobów ludzkich.

Wszystkie te elementy doprowadziły do sytuacji, w której podstawowe instrumenty rozwiązywania problemów lokalnych – paktów na rzecz zatrudnienia – pozostają w większości przypadków martwymi zapisami. Konieczność ubiegania się przez urzędy pracy o fundusze w ramach EFS powoduje, iż postrzegają one organizacje pozarządowe jako rywali, a nie partnerów. Równocześnie nadmiernie skomplikowane procedury powodują, iż same organizacje zaczynają przyjmować postawy konkurentów.

Coraz wyraźniej daje się w związku z tym zauważyć **dychotomia między swoistym „spontanicznym porządkiem” charakteryzującym trzeci sektor a zbyt daleko idącą potrzebą regulowania, rozumianą jako drobiazgowo definiowanie każdego działania i grupy docelowej oraz rozwiązywanie problemów społecznych metodą oczekiwań administracji publicznej wobec obywateli i organizacji obywatelskich**. Ta dychotomia tworzy coraz większy dystans między publicznymi służbami zatrudnienia a przedstawicielami trzeciego sektora, dystans stanowiący zagrożenie o kluczowym znaczeniu dla dalszego rozwoju usług rynku pracy.