

BEZROBOCIE

→ work PL

Powiatowe strategie rynku pracy
– gdzie jesteśmy
i dokąd warto byłoby zmierzać?

Raport z badania
ankietowego

Joanna Tyrowicz

FISE➤

Program realizuje
Fundacja Inicjatyw
Społeczno-Ekonomicznych
(www.fise.org.pl)



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

Program
Polsko-Amerykańskiej
Fundacji Wolności
(www.pafw.pl)

Raport powstał w ramach Programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności „Praca w Polsce 2009-2010. Program realizuje Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

ISBN 978-83-61979-76-0

Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych

Warszawa, czerwiec 2010

Projekt graficzny: Frycz|Wicha

Skład graficzny: Mirosław Piekutowski

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Przedruk i reprodukcja w jakiegokolwiek postaci całości lub części raportu bez pisemnej zgody Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych są zabronione.

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	5
2. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI	7
3. CECHY DOKUMENTÓW	9
4. WNIOSKI Z WARSZTATÓW	20
5. NOTA METODOLOGICZNA	23
6. KWESTIONARIUSZ BADANIA	26

1. WPROWADZENIE

Zapisy Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy obligują samorządy powiatowe do opracowania i realizacji programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 9. ustawy). Ustawa nie precyzuje kształtu i zakresu programu. Sam zapis nie określa także, czy ten program ma stanowić część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, czy też ma być to samodzielny dokument. Należy jednak przypuszczać, że wprowadzając taki zapis – podobnie jak w przypadku regulacji dotyczących pomocy społecznej – ustawodawca chciał dać samorządom narzędzie wykraczające poza coroczne realizowanie budżetu, tym samym podnosząc jakość planowania strategicznego w Polsce.

Rola planowania strategicznego w podnoszeniu jakości zarządzania w sferze publicznej jest bezsporna. Proces planowania strategicznego pełni więcej niż jedną funkcję. Po pierwsze, daje możliwość transparentnego i partycypacyjnego ustalenia priorytetów społeczności lokalnej, ułatwiając osiągnięcie równocześnie celów rozwojowych i konsensusu co do ich znaczenia. Po drugie, stwarza szansę na stopniowe budowanie współpracy i partnerstw w skali lokalnej, wszędzie tam, gdzie wspólnie przeprowadzana diagnoza wskazuje, że będzie to najbardziej skuteczne i efektywne rozwiązanie. Takie partnerstwa rządzą się zazwyczaj prawami *genius loci* i trudno ich funkcjonowanie postulować centralnie czy też w akcie normatywnym z poziomu ustawy. Po trzecie wreszcie, dzięki planowaniu strategicznemu, możliwa jest racjonalizacja wydatków, pozwalająca zazwyczaj na stopniowe zwiększenie skali oddziaływania programów rozwojowych. Zagadnienia rynku pracy w tym kontekście stanowią zazwyczaj również klucz z perspektywy normatywnej – bez sprawnie funkcjonującego rynku pracy trudno mówić o rozwoju społeczności lokalnej.

Istotnym czynnikiem w polskich uwarunkowaniach instytucjonalnych jest także fakt, iż publiczne służby zatrudnienia na poziomie powiatu są podporządkowane władzom samorządowym – staroście lub prezydentowi miasta. To oni decydują o budżecie statutowym powiatowych urzędów pracy (PUP), lecz budżet na działania operacyjne pochodzi z Funduszu Pracy (rozdzielanego przez wojewódzkie urzędy pracy) oraz ze środków europejskich – w zależności od województwa dysponentami są najczęściej także WUP-y lub agendy urzędów marszałkowskich. By móc skutecznie oddziaływać na rynek pracy, budżet statutowy musi iść w parze z pozyskiwanymi przez PUP-y środkami celowymi, co nie tylko wymaga współpracy bieżącej, ale także planowania finansowego i kadrowego w perspektywie kilkuletniej. Zgodnie z polskim stanem prawnym PUP-y powinny także współpracować z powoływanymi przez starostę/prezydenta powiatowymi radami zatrudnienia, bo to one przyjmują lub odrzucają ich sprawozdania roczne oraz decydują o stanowisku dyrektora PUP. Same rady zatrudnienia z kolei powinny – zgodnie z ustawą – stanowić rzetelną reprezentację najważniejszych interesariuszy lokalnych rynków pracy. O ile instytucje dialogu społecznego powinny być w niej obecne niejako automatycznie, instytucje dialogu obywatelskiego – w tym organizacje pozarządowe zajmujące się obszarem rynku pracy i polityki społecznej – zapracowują na prawo głosu na tym forum podejmowanymi działaniami oraz zdolnością reprezentowania i rzecznictwa interesów swoich beneficjentów.

W ramach programu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności „Praca w Polsce”, realizowanego przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), przeprowadzono analizę faktycznego stanu powiatowych strategii zatrudnieniowych. Podstawowym celem badania było zrozumienie, jak na poziomie powiatowym powstają te dokumenty i jaka jest ich faktyczna rola.

Niniejszy raport prezentuje wyniki badań przeprowadzonych w marcu i kwietniu 2010 r. wśród wszystkich powiatów w Polsce. Uczestnicy badania poproszeni zostali o wypełnienie ankiety i przesłanie źródłowych dokumentów. Na tej podstawie podjęto próbę usystematyzowania, jakie typy dokumentów pełnią funkcję powiatowych strategii zatrudnienia. Analizowano także, jaka jest jakość tych dokumentów i w jakim stopniu odpowiadają one oczekiwaniom ustawodawcy i ekspertów rynku pracy.

Raport składa się z czterech części. W pierwszej prezentowane są najważniejsze wnioski z ilościowej części badania w oparciu o wypełnione przez powiaty strategie. W drugiej części podjęto próbę usystematyzowania typów dokumentów oraz zweryfikowania, na ile odpowiadają one na potrzeby lokalne. W trzeciej części prezentujemy wnioski z warsztatów z ekspertami i interesariuszami rynku pracy. Ostatnia sekcja zawiera notę metodologiczną oraz kwestionariusz badania.

2. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

Ankiety z pytaniami zostały rozesłane do wszystkich starostw, i powiatowych urzędów pracy z intencją porównania tych dwóch perspektyw. Praktyka pokazała jednak, że starostwa cedowały udział w badaniu na urzędy pracy – podobnie jak ma to miejsce przy opracowywaniu strategii i monitoringu jej wdrażania. Wnioski odnoszą się do wyników analiz w oparciu o odpowiedzi z 58% powiatów w Polsce. W procesie realizowania badania zapewniono reprezentatywność udziału w ankiecie ze względu na województwo, poziom bezrobocia oraz interakcję tych dwóch wymiarów.

Aż 32% powiatów zadeklarowało, że strategii zatrudnienia w ogóle nie posiada, przy czym ok. 12% jako uzasadnienie tego faktu podaje brak takiego zobowiązania ze strony prawa, a ok. 16% w ogóle nie podaje uzasadnienia (w pozostałych przypadkach informowano, iż strategia jest właśnie tworzona lub zapisy znajdują się już w innych dokumentach).

Badanie procesu tworzenia i wdrażania strategii rynku pracy z założenia nosi znamiona analizy „podchwytliwej”. Są bowiem pewne elementy, które znaleźć muszą się w każdym poprawnie skonstruowanym dokumencie mającym charakter strategii. Są także nieodzowne etapy jego tworzenia. Tymi podstawowymi cechami są:

- zdefiniowane cele (59% nie posiada)
- zdefiniowane wskaźniki (72% nie posiada),
- określony budżet działań (82% nie posiada) lub źródła finansowania (54% zawiera deklarację dotyczącą środków z Funduszu Pracy).

Ponadto, do przyjęcia strategii zobowiązane są władze samorządu – starosta lub rada powiatu i w 89% powiatów to właśnie te organy faktycznie strategię przyjęły. Jednak w ponad 10% przypadków jest to dokument przyjęty jedynie przez np. powiatową radę zatrudnienia lub kierownictwo PUP.

Także za przygotowanie strategii, a co za tym idzie przeprowadzenie procesu konsultacji odpowiada starosta/prezydent miasta lub zespół przez niego wyznaczony, a tylko 24% badanych dokumentów powstało właśnie w ten sposób (w 55% przypadków przygotowywały ją PUP-y). Dodatkowo, w ponad 60% przypadków dokument ten *de facto* nie był konsultowany.

Ogółem, tak sformułowane kryteria brzegowe sensowności dokumentu spełnia 5,4% analizowanych dokumentów, czyli strategię 8 powiatów.

Na podstawie przeanalizowanych dokumentów można wyselekcjonować trzy podstawowe typy powiatowych strategii dotyczących rynku pracy. Modele te – scharakteryzowane w skrócie poniżej – nie są wzorowane na żadnej pojedynczej strategii, lecz podsumowują lekturę przestanych dokumentów oraz odpowiedzi zawartych w ankietach.

Model 1 – strategia rozwoju powiatu z elementami dotyczącymi rynku pracy

Najczęściej jej autorem jest starostwo lub urząd miasta, często wspierany przez firmę konsultingową, której głównym zadaniem było stworzenie diagnozy i facylitacja procesu definiowania strategii. Diagnozy wyznaczają

znacząco poza zakres rynku pracy, lecz w tym obszarze są dość skrótowe i powierzchowne. Z drugiej strony, te dokumenty relatywnie częściej niż w przypadku pozostałych modeli zawierają porównania do wartości przeciętnych poszczególnych zmiennych dla województwa lub krajowych. Najczęściej cele skupiają się na wymiarze infrastrukturalnym, lecz niemal zawsze obejmują także sektor edukacji, z drugiej strony dość rzadko poruszając zagadnienia integracji społecznej. Cele są za to mierzalne, a strategię często precyzują system monitorowania wskaźników. Te dokumenty również relatywnie częściej niż w innych modelach podlegały procesowi konsultacji społecznych.

Model 2 – strategia społeczna z elementami rynku pracy

Jej autorem jest starostwo lub partnerstwo instytucji skupione wokół powiatowych centrów pomocy rodzinie. Diagnozy skupiają się na statystykach osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem i w związku z tym uwzględniają osoby długotrwale bezrobotne i beneficjentów pomocy społecznej. Nieczęsto za to odnoszą się do barier przedsiębiorczości i potrzeb pracodawców. Na poziomie diagnozy trudno także znaleźć w nich komponent prognostyczny lub porównawczy (do innych powiatów regionu lub kraju). Cele tych dokumentów najczęściej dotyczą przeciwdziałania uzależnieniom, rozwarstwieniu społecznemu oraz aktywizacji grup zagrożonych wykluczeniem. Cele te rzadko jednak uwzględniają obszar edukacji (jeśli, to najczęściej określając braki infrastrukturalne, by organizować czas pozalekcyjny dla młodzieży). Choć zdarzały się wyjątki, cele zazwyczaj nie są mierzalne, a formułuje się je w postaci działań do wykonania, a nie postulatu zmiany sytuacji. Te dokumenty także relatywnie częściej niż inne dostrzegały rolę i potencjał partnerów pozarządowych.

Model 3 – powiatowy program promocji zatrudnienia, aktywizacji lokalnego rynku pracy lub przeciwdziałania bezrobociu

Jej autorami są najczęściej pracownicy powiatowych urzędów pracy, a diagnoza zawarta w strategii jest najczęściej odzwierciedleniem sprawozdań rocznych opracowywanych przez powiatowe urzędy pracy, uzupełnionych o elementy pochodzące z analiz zawodów nadwyżkowych i deficytowych przeprowadzanych co 6 miesięcy. Tym samym pozbawione są najczęściej komponentu związanego z polityką społeczną lub sektorem edukacji. Choć wielokrotnie wspomina się o wspieraniu przedsiębiorczości, pojęcie to redukowane jest do dotacji na rozpoczęcie samodzielnej działalności gospodarczej oraz instrumentów zatrudnienia wspieranego. Te dokumenty rzadko zawierają komponent prognostyczny lub porównawczy (do innych powiatów regionu lub kraju). Cele dokumentów w tym modelu są względnie podobne i najczęściej dotyczą wspierania przedsiębiorczości, promocji zatrudnialności oraz aktywizacji zawodowej. Rzadko wykraczają poza wąsko zdefiniowany obszar rynku pracy widzianego z perspektywy zarejestrowanych osób bezrobotnych. Poza nielicznymi wyjątkami, cele zazwyczaj nie są mierzalne, a formułuje się je w postaci działań do wykonania a nie postulatu zmiany sytuacji. Równocześnie dokumenty te relatywnie najrzadziej podlegały konsultacjom społecznym.

3.

CECHY DOKUMENTÓW

W tej części raportu zaprezentowane zostaną wnioski z analizy ilościowej ankiet, a także wspierającej ją analizy jakościowej samych dokumentów przesłanych przez uczestników badania. W niektórych przypadkach, wobec trudności z uzyskaniem dokumentu od urzędów pracy lub władz samorządowych, strategie pozyskano ze stron internetowych tych instytucji.

Raport odpowiada na trzy podstawowe pytania:

1. Jakie dokumenty strategiczne w zakresie rynku pracy opracowano w polskich powiatach?
2. Jaka jest merytoryczna i koncepcyjna zawartość tych strategii?
3. Jak wyglądał proces tworzenia tych dokumentów i jaki udział w tym procesie mieli przedstawiciele organizacji obywatelskich?

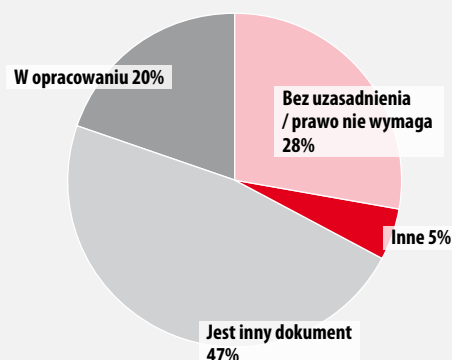
Wszystkie analizy zostały opracowane w oparciu o odpowiedzi udzielone w ankietach przez pracowników urzędów pracy i lekturę przesłanych dokumentów. W niektórych przypadkach występowały rozbieżności pomiędzy deklaracjami uczestników badania a zawartością dokumentów strategicznych. Nie przeprowadzono jednak systemowej weryfikacji zgodności treści strategii z deklaracjami uczestników badania.

Dlaczego w powiecie nie ma strategii?

Zapytanie o strategię dotyczące rynku pracy skierowane zostało do wszystkich powiatów w Polsce. Spośród powiatów, które wzięły udział w badaniu, 31,5% zadeklarowało, iż nie posiada takiego dokumentu. Nie jest to jednak pełen ogląd sytuacji. W rzeczywistości ok. 1/3 powiatów deklarujących brak strategii jako uzasadnienie tego faktu podało brak wymogu prawnego lub dobrą sytuację na rynku pracy (np. niskie bezrobocie). Dalsze ok. 20% powiatów zadeklarowało, że pracuje nad takim dokumentem, np. ze względu na to, że właśnie kończy się okres, który obejmowała poprzednia strategia zatrudnieniowa.

W niemal połowie przypadków, uczestnicy badania, podając uzasadnienie braku strategii zatrudnieniowej, twierdzili, że mają inny dokument zawierający częściowo zagadnienia rynku pracy. Na podstawie udzielonych odpowiedzi opisowych można stwierdzić, iż najczęściej są to strategie rozwiązywania problemów społecznych lub rozwoju powiatu. Należy przy tym podkreślić, że w kwestionariuszu oraz liście przewodnim wyraźnie ujęto prośbę o udzielenie odpowiedzi na temat strategii **dotyczących** rynku pracy i kwestii zatrudnieniowych. W takim kontekście odpowiedzi te sugerują, że

Wyk. 1. Dlaczego brak dokumentu? N=69



albo pracownicy powiatowych urzędów zatrudnienia nie traktują tych dokumentów jako wytycznych dla swojej pracy – albo traktują kwestie rynku pracy dość pobieżnie.

Weryfikacja sytuacji w dziesięciu losowo wybranych powiatach zdaje się potwierdzać tę drugą hipotezę. W rzeczywistości w dokumentach takich, jak powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych wspomina się o bezrobociu i bezrobociu długotrwałym – lecz nieczęsto obejmują one szersze ujęcie zagadnień rynku pracy. Z drugiej strony, strategie rozwoju powiatu wskazane przez respondentów najczęściej skupiają się na rozwoju infrastrukturalnym, zagadnienia rynku pracy redukując do zagadnień dotyczących wspierania rozwoju przedsiębiorczości.

Natrafiono także na dwa bardzo konstruktywne praktyki. Pierwszym z nich są dwie aglomeracje, gdzie na mocy porozumienia pomiędzy powiatem grodzkim i ziemskim, organem w sprawach zatrudnienia dla obu powiatów jest prezydent miasta. Tego typu podejście do zapewniania rozwoju rynku pracy w aglomeracji jest nie tylko poprawne z merytorycznego punktu widzenia (granice administracyjne powiatów są ortogonalne wobec mobilności pracowników w aglomeracji), ale także szalenie korzystne z perspektywy zarówno pracodawców zainteresowanych pozyskiwaniem nowych pracowników, jak i mieszkańców zainteresowanych zróżnicowaną i szeroką ofertą miejsc pracy.

Drugim ciekawym przykładem są powiaty, w których zdecydowano się na facylitowany przez zewnętrznego eksperta proces opracowywania celów strategicznych dla rynku pracy. Pracownicy urzędu pracy wypracowywali metodą warsztatową dokument o charakterze strategicznym. Nie stały się on jednak przedmiotem oficjalnych prac lokalnych rad zatrudnienia, nie był konsultowany z władzami samorządu czy interesariuszami społecznymi i obywatelskimi. W konsekwencji, efekt pracy warsztatowej miał charakter roboczego opracowania służącego bezpośrednio codziennej pracy urzędu, lecz jednocześnie nie umożliwiał rozszerzania współpracy na innych partnerów administracyjnych czy niepublicznych.

Jakie dokumenty opracowano?

Od roku 2006 wiele powiatów przyjęło dokumenty, których nazewnictwo odnosi się do trzech podstawowych wyzwań rynku pracy: przeciwdziałania bezrobociu, promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej. Programy te przyjęte zostały w niemal 60% powiatów deklarujących w badaniu posiadanie strategii zatrudnieniowej i występują pod nazwami, takimi jak: „Program Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy”, „Program Przeciwdziałania Bezrobociu i Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy” czy podobnymi. Samo nazewnictwo tych dokumentów powinno sugerować współpracę międzysektorową oraz z partnerami niepublicznymi. Nie można bowiem przeciwdziałać bezrobociu bez współpracy z pracodawcami oraz szkołami ponadgimnazjalnymi (pierwsi likwidują miejsca pracy, drudzy powinni sprawiać, by oferowane profile wykształcenia nie odbiegały od zapotrzebowania pracodawców). Nie można także przeprowadzać aktywizacji bez współpracy ze służbami pomocy społecznej i organizacjami pozarządowymi, ponieważ mają one bezpośredni kontakt z osobami nieaktywnymi (osoba bezrobotna jest z definicji osobą aktywną zawodowo, więc nie można jej „poddawać aktywizacji”). Zatem duża i dość nagła popularność dokumentów pod tymi nazwami powinna napawać optymizmem. Tezę tę zweryfikujemy w oparciu o dane i treść otrzymanych dokumentów w dalszej części opracowania.

Równocześnie, także od roku 2006, w Polsce zaczęło powstawać wiele powiatowych strategii rozwoju. O ile na poziomie wojewódzkim wymóg ten związany był z opracowywaniem Regionalnych Programów Operacyjnych rozdzielających środki na poszczególne powiaty i projekty inwestycyjne, o tyle na poziomie powiatu planowanie rozwoju w sposób strategiczny wynikało z potrzeby uporządkowania planów inwestycji infrastrukturalnych. Część inwestycji infrastrukturalnych dotyczy tzw. sfery społecznej (np. szpitale, szkoły, instytucje kultury). Poza tym, podobnie jak w przypadku RPO, bez postępu społecznego oraz wizji współmiernego rozwoju zasobów ludzkich, inwestycje infrastrukturalne nie mają szansy odnieść pożądanego rezultatu. Z tego też

względu wiele planów rozwojów miast i powiatów uzupełnione zostało o komponent o charakterze społecznym.

Uczestnicy badania dwukrotnie informowali o charakterze dokumentu, który ich zdaniem najbardziej adekwatnie odnosi się do problematyki rynku pracy. Po pierwsze, proszeni byli o wybór jednej spośród dostępnych opcji (Wykres 2), przy czym udostępniono respondentom udzielenia odpowiedzi spoza listy. Po drugie, respondenci podawali nazwę dokumentu, a także przesyłali sam dokument (Wykres 3). „Inny dokument. Jaki?”

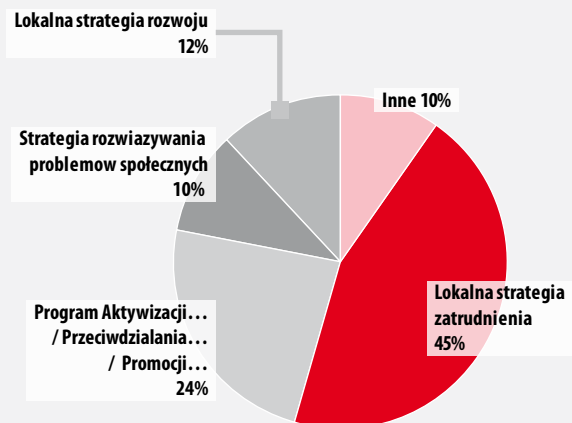
Pomiędzy tymi odpowiedziami nie ma uderzających rozbieżności z dwoma wyjątkami: w ponad połowie powiatów, gdzie faktycznie dokumentem jest strategia rozwiązywania problemów społecznych, ankietowani wybrali opcję „lokalna strategia zatrudnienia” zamiast „strategia rozwiązywania problemów społecznych”. Po drugie, w około połowie przypadków, gdzie dokumentem właściwym był „Powiatowy Program...” respondenci sklasyfikowali je jako lokalną strategię zatrudnienia.

Te dwie rozbieżności są dość symptomatyczne. O ile „Powiatowe Programy...” w większości przypadków w rzeczywistości obejmują zasięgiem rynek pracy i stanowią bardziej metodologię tworzenia strategii zatrudnieniowej, o tyle strategii rozwiązywania problemów społecznych najczęściej koncentrują się na obszarach wykluczenia społecznego. Ujmowanie rynku pracy w tym dokumencie powinno mieć charakter „strategii wyjścia”, czyli sposobu przywracania osób wykluczonych. Jeśli jednak utożsamimy problematykę rynku pracy z bezrobociem i zawężymy analizowane powiaty do tych, które charakteryzują się relatywnie wysoką stopą bezrobocia długotrwałego i niską kreacją zatrudnienia – większość osób zarejestrowanych w urzędzie pracy okaże się jednocześnie beneficjentami pomocy społecznej. W rzeczywistości, w grupie powiatów, które faktycznie mają strategię rozwiązywania problemów społecznych, a z kafeterii wybrały opcję „strategia zatrudnieniowa”, średnia stopa bezrobocia za okres kwiecień 2009 – kwiecień 2010 jest wyższa o niemal 5 punktów procentowych od populacji powiatów badanych ogółem. Są to także powiaty zdecydowanie mniejsze pod względem populacji.

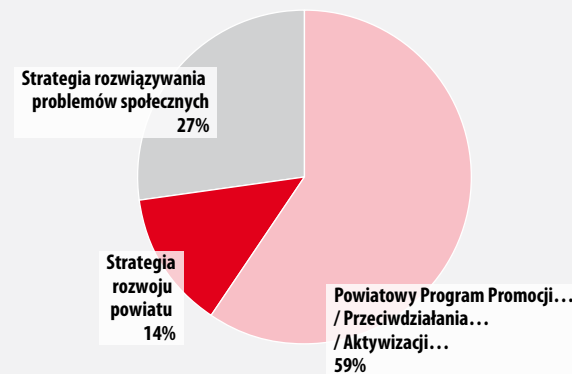
Czy strategie zawierają podstawowe elementy?

Trudno mówić o dokumencie strategicznym nie zawierającym celów, instrumentów realizacji oraz wskaźników mierzących postęp w osiąganiu zaplanowanych celów. O każdy z tych elementów (na potrzeby analizy ilościowej) pytano respondentów, ; kwestię instrumentów realizacji zredukowano do zagadnień związanych z finansowaniem działań zapisanych w strategii.

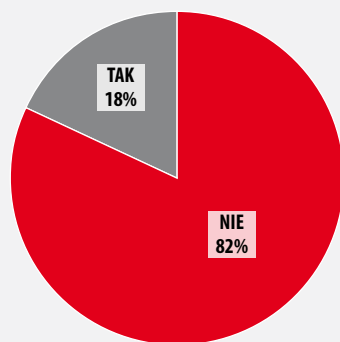
Wyk. 2. Typ dokumentu zgodnie z wyborem. N=144



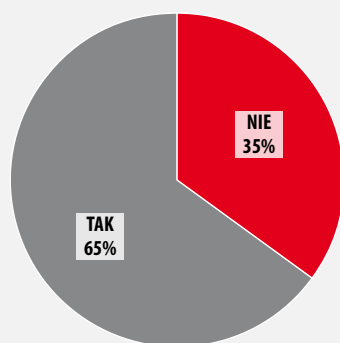
Wyk. 3. Typ dokumentu zgodnie z nazwą. N=111



Wyk. 4. Czy strategia zawiera budżet? N=144



Wyk. 5. Czy strategia określa źródła finansowania? N=144



Budżet jest podstawowym narzędziem realizacji strategii. O ile trudno oczekiwać od powiatów – w szczególności tych mniejszych, borykających się z mniejszą dostępnością środków – zapewniania osobnych i znacznych środków finansowych, sama decyzja o przygotowaniu i realizacji strategii zatrudnieniowych powinna wiązać się ze zmianą filozofii wydatkowania dostępnych środków. Działania aktywizacyjne skierowane do osób bezrobotnych (przez publiczne służby zatrudnienia) finansowane są w Polsce z Funduszu Pracy oraz środków unijnych i w związku z tym nie są do końca przewidywalne. Podobnie jest z finansowaniem reintegracji zawodowej (przez służby pomocy społecznej) – tu także większość środków pochodzi ze źródeł unijnych. Jednak już o działaniach edukacyjnych w pełni decydują gminy (w przypadku szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego) oraz powiaty (w przypadku szkolnictwa ponadgimnazjalnego). Także budżety instytucjonalne tych trzech typów instytucji – leżą w gestii samorządów. Można także próbować wyznaczać cele w zakresie pozyskiwanych środków, szczególnie od 2007 roku, kiedy Program Operacyjny Kapitał Ludzki wprowadza tzw. schemat systemowy, niejako automatycznie przyznający środki służbom zatrudnienia i pomocy społecznej, niezależnie od dodatkowych konkursów na projekty, w których mogą brać udział samodzielnie lub w partnerstwie. Co ważne, niezależnie od dostępności środków unijnych, najsilniej oddziałującym narzędziem i tak pozostaje budżet instytucjonalny, ponieważ to z niego finansowana jest kadra realizująca działania merytoryczne – zarówno po stronie służb zatrudnienia, jak i służb pomocy społecznej.

Wśród przebadanych powiatów było kilka bardzo ciekawych rozwiązań innowacyjnie podchodzących do roli budżetu w dokumencie o charakterze strategicznym. W jednym z powiatów ziemskich dużej metropolii strategia rozwoju powiatu łączyła inwestycje infrastrukturalne z projektami stwarzającymi szanse zatrudnienia osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym przy prowadzonych pracach budowlanych. W kilku innych powiatach całość lub część finansowania instytucjonalnego publicznych służb zatrudnienia podporządkowano celom strategii, czyniąc pierwszy krok w kierunku wdrożenia metodyki zarządzania przez cele. Innym pomysłem wykorzystywanym przez powiaty, by zabezpieczyć stabilność finansową strategii, było stworzenie w horyzoncie strategii harmonogramu pozyskiwania środków na poszczególne cele pod postacią konkretnych projektów. Co ważne, w tym podejściu potencjalne źródła uwzględniały wiele możliwości poza Funduszem Pracy i PO KL – m.in. tzw. fundusze norweskie, współfinansowanie pracodawców, współpracę z miastem partnerskim z innego państwa UE itp.

Jednak ogółem, w analizowanej reprezentatywnej próbie powiatowych strategii zatrudnienia, aż w 82% przypadków nie zawarto budżetu planowanych działań. Jest to sytuacja szczególnie niepokojąca, jeśli weźmie się pod uwagę uwarunkowania, w jakich funkcjonują publiczne służby zatrudnienia. W latach 2007-2008, kiedy

Budżet jest podstawowym narzędziem realizacji strategii. O ile trudno oczekiwać od powiatów – w szczególności tych mniejszych, borykających się z mniejszą dostępnością środków – zapewniania osobnych i znacznych środków finansowych, sama decyzja o przygotowaniu i realizacji strategii zatrudnieniowych powinna wiązać się ze zmianą filozofii wydatkowania dostępnych środków. Działania aktywizacyjne skierowane do osób bezrobotnych (przez publiczne służby zatrudnienia) finansowane są w Polsce z Funduszu Pracy oraz środków unijnych i w związku z tym nie są do końca przewidywalne. Podobnie jest z finansowaniem reintegracji zawodowej (przez służby pomocy społecznej) – tu także większość środków pochodzi ze źródeł unijnych. Jednak już o działaniach edukacyjnych w pełni decydują gminy (w przypadku szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego) oraz powiaty (w przypadku szkolnictwa ponadgimnazjalnego). Także budżety instytucjonalne tych trzech typów instytucji – leżą w gestii samorządów. Można także próbować wyznaczać cele w zakresie pozyskiwanych środków, szczególnie od 2007 roku, kiedy Program Opera-

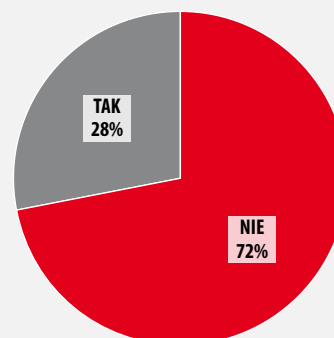
bezrobocie w Polsce obniżało się w znacznym tempie, wielu dyrektorów urzędów pracy sygnalizowało, że reakcją samorządów na spadek liczby osób bezrobotnych była presja na zmniejszanie zatrudnienia pracowników merytorycznych – pośredników pracy, doradców zawodowych czy specjalistów ds. szkoleń. Taka polityka jest nie tylko krótkowzroczna – liczba rejestrujących się bezrobotnych nie ulegała znaczącemu obniżeniu, zwiększały się tylko odpływy do zatrudnienia – jak też uniemożliwia planowanie poprawy kompetencji kadr.

Choć większość powiatów nie zabezpieczyła w strategiach budżetów na ich realizację, w 2/3 przypadków dokumenty zawierały informację o potencjalnych źródłach finansowania działań. Jednak w zaledwie w połowie tych przypadków miało to charakter planu finansowego – w większości przypadków informacja o źródłach finansowania ograniczała się do zdawkowych stwierdzeń o środkach pozyskiwanych z Funduszu Pracy, środków europejskich, budżetu samorządu oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Nie jest możliwy monitoring postępów w realizacji strategii bez określenia celów do osiągnięcia i pasujących do nich wskaźników pozwalających zmierzyć, jak blisko zaplanowanych poziomów się znajdujemy. W przebadanych powiatowych strategiach zatrudnieniowych znaleźć można wiele innowacyjnych pomysłów umożliwiających monitoring. Pierwszym z nich jest tzw. karta wskaźników, gdzie poszczególne cele rozpisywane są na działania, a tym przypisywane są wskaźniki realizacji. Choć zdarzało się, że karty te były stworzone w sposób mało konsekwentny (działania bez miar produktu, brak miar rezultatu czy oddziaływania na poziomie celów), sama inicjatywa jest krokiem w dobrym kierunku. W jednym z powiatów grodzkich cele skonstruowano w oparciu o badanie opinii mieszkańców w zakresie najważniejszych dla nich zmian. Kilka z analizowanych strategii zawierało także tzw. drzewa problemowe i drzewa celów, choć nie zawsze poprawnie wykonane.

Statystycznie jednak wskaźniki realizacji celów są w powiatowych strategiach rzadkością. Aż 72% respondentów zadeklarowało, że ich dokument strategiczny pozbawiony jest wskaźników. Należy przy tym dodać, że lektura wybranych dokumentów pokazała rozbieżności pomiędzy deklaracją w ankiecie badania i zawartością dokumentów – w niektórych przypadkach dokument nie zawierał żadnych wskaźników, choć ankietowani twierdzili inaczej. Może być to związane z faktem – i na taką praktykę wskazuje kilkanaście analizowanych

Wyk. 6. Czy strategia zawiera wskaźniki? N=144



powiatów – że wskaźniki umieszczane są w dokumentach dodatkowych. By uniknąć debat na posiedzeniach rad powiatu, autorzy strategii eliminują z dokumentów tzw. „załączniki”, czyli szczegółową listę projektów i szacowaną skalę ich oddziaływania. Takie rozwiązanie z czasem nastrocza jednak sporo problemów. Po pierwsze, w przeciwieństwie do bardzo ramowych zapisów strategii, dokumenty pomocnicze nie stanowią wytycznych, co oznacza, że – w przeciwieństwie do przyjętych oficjalnie dokumentów – obywatele nie mogą egzekwować zawartych w nich zapisów. Po drugie, gdy zmieniają się władze samorządowe – w horyzoncie 7-letniej strategii może się to przydarzyć nawet dwa razy – „dodatkowe” dokumenty przestają być wiążące, a ramowe zapisy przyjętej strategii nie wytyczają tak naprawdę żadnych konkretnych kierunków działań.

Jedną z bolączek planowania strategicznego w Polsce jest formułowanie zbyt wielu różnorodnych i często sprzecznych „celów priorytetowych”. Sam proces priorytetyzacji jest trudny – konieczne staje się przyjęcie jakiegoś kryterium „ważności”, co zazwyczaj wymaga głębszej refleksji oraz konsultacji międzysektorowych. Dlatego też tak atrakcyjnym staje się niepoprawne merytorycznie formułowanie kilkunastu czy nawet dwudziestu kilku „celów priorytetowych”. By umożliwić analizę ilościową i zachować porównywalność pomiędzy powiatami, w badaniu

respondenci zostali poproszeni o podanie tylko trzech, najważniejszych ich zdaniem celów zawartych w strategiach powiatowych. Podane przez respondentów cele – nie zapisy z dokumentów strategicznych – zostały podane analizie tekstowej polegającej na przyporządkowaniu celów do poszczególnych kategorii na podstawie pojawiających się słów kluczy. Ta kategoryzacja pozwala przeanalizować, jakie priorytety pojawiają się w strategiach powiatowych.

Analiza z wykorzystaniem słów kluczy jest bardzo pomocna przy diagnozowaniu jakości dokumentów oraz różnic pomiędzy poszczególnymi powiatami. Jeśli chodzi o jakość, cele z założenia nie powinny być formułowane w kategoriach podejmowania działań – lecz zmiany, jaka ma się dokonać. Także wykorzystanie pojedynczych słów ma znaczenie: zupełnie innymi celami są promocja zatrudnialności i promocja zatrudnienia – o ile ta druga mówi o skutku (ten jest przynajmniej mierzalny), ta pierwsza skupia się na z definicji niemierzalnym procesie, którego efekt jest na poziomie celu w ogóle pomijany. Jest także wiele sformułowań o „ogólnym dobrobycie”, które w żaden sposób nie odnoszą się do działań lub realnych procesów na rynku pracy: „stworzenie warunków do optymalnego wykorzystania zasobów pracy i obniżenie kosztów zatrudnienia”; „system działań lokalnych na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu zatrudnienia” czy też „szeroko rozumiana promocja usług rynku pracy”. Takie cele stanowią ok. 12% wszystkich priorytetów podanych przez respondentów.

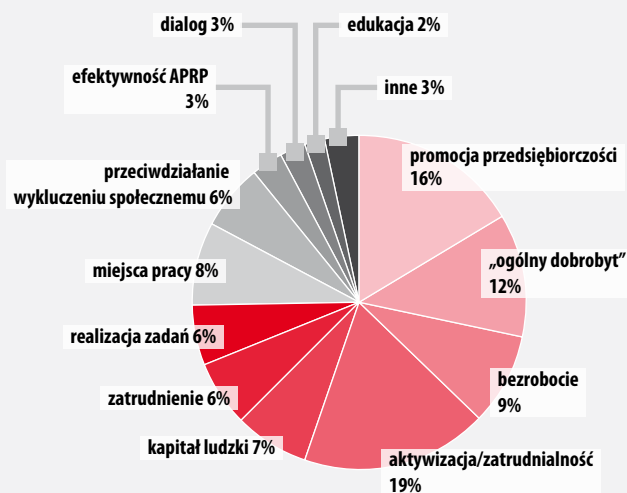
Jednym z najbardziej strategicznych i pożądaných kierunków działań jest poprawa jakości rządzenia i skuteczności funkcjonowania administracji. Ok. 3% celów określonych przez uczestników badania odnosi się do efektywności prowadzonego pośrednictwa i aktywnej polityki rynku pracy. Dodatkowo 8% powiatów formułuje postulaty dotyczące liczby miejsc pracy w powiecie, jakkolwiek często są to postulaty nieprecyzyjne (np. „Promocja oraz wspieranie inicjatyw zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy”). Z drugiej strony ok. 6% celów to *de facto* realizacja działań niejako „statutowych” poszczególnych służb. Przykładowo w jednym z dokumentów trzy najważniejsze cele sformułowane zostały jako: „stały monitoring rynku pracy”; „promowanie instrumentów i usług rynku pracy” oraz „opis sytuacji osób bezrobotnych”.

Jak wynika z analizy ilościowej, najczęściej powtarzaniem celem w polskich strategiach zatrudnieniowych była promocja przedsiębiorczości. Choć cel niewątpliwie szczytny, można sobie postawić zasadne pytanie, jakimi instrumentami w tej kwestii dysponują służby i samorząd na poziomie powiatowym. Gdyby tego typu priorytet przyjęły służby edukacji i realizowały go poprawnie i efektywnie – prawdopodobnie w perspektywie dekady lub dwóch odniosłoby to swój skutek w zmianie postaw dzisiejszych uczniów i być może także zwiększonej liczbie prowadzonych w regionie firm. Jednak gdy taki cel stawiają przed sobą służby zatrudnienia – mowa jest najczęściej o dotacjach na rozpoczęcie działalności gospodarczej przeznaczonych dla osób bezrobotnych oraz

szeregu instrumentów zatrudnienia wspieranego (od staży po dofinansowanie stworzenia miejsca pracy). Stąd *de facto* nie jest to promocja przedsiębiorczości, lecz wspieranie zatrudnienia.

Aż 9% celów dotyczy przeciwdziałania bezrobociu, co jest błędem zarówno logicznym (samorząd nie ma instrumentów, by przeciwdziałać bezrobociu) jak i metodologicznym (zbyt ogólny i niemierzalny wskaźnik, bo nie można określić o ile udało się „przeciwdziałać”). W przypadku niektórych strategii cel ten został sformułowany w odniesieniu do konkretnych grup osób bezrobotnych (np. młodzież lub osoby w wieku

Wyk. 7. Cele określone w strategiach. N=427

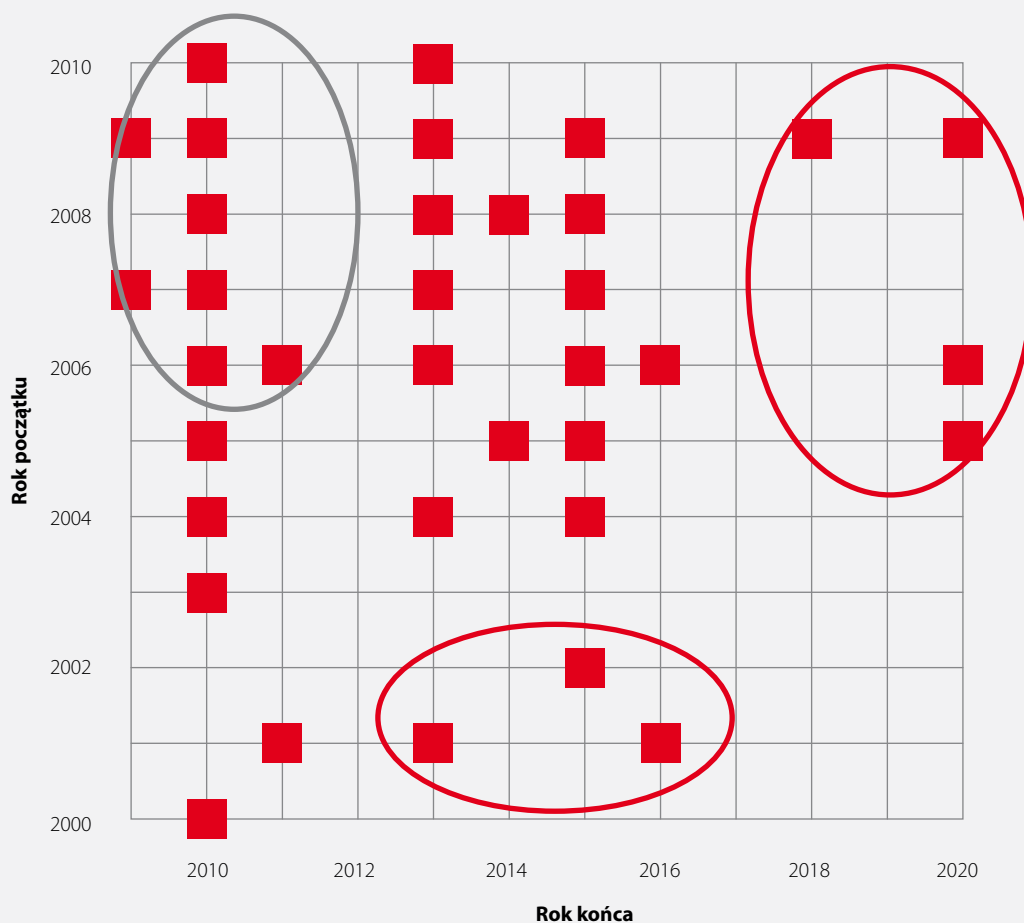


niemobilnym), co podnosi jakość metodologiczną celu. Jednak w każdym przypadku należy podkreślić, że po stronie samorządu i jego służb nie leżą żadne skuteczne mechanizmy przeciwdziałania bezrobociu. Po pierwsze, strategie najczęściej koncentrują się na działaniach skierowanych do osób bezrobotnych, więc przeciwdziałać mogą co najwyżej jego negatywnym skutkom, lecz nie samemu zjawisku. Po drugie, jedynym instrumentem o takim potencjale – i nie stuprocentowej skuteczności – jest outplacement, który w Polsce stosuje się w zasadzie tylko w kontekście zwolnień monitorowanych, stanowiących zaledwie ułamek wszystkich napływów z pracy do bezrobocia. Można łagodzić jego skutki (przeciwdziałanie wykluczeniu oraz aktywizacja czy zatrudnienie), można także wspierać tworzenie miejsc pracy lub zwiększać skalę pośrednictwa poprzez lepszą penetrację przez PUP lokalnego rynku pracy – nie da mu się jednak w realnej skali przeciwdziałać.

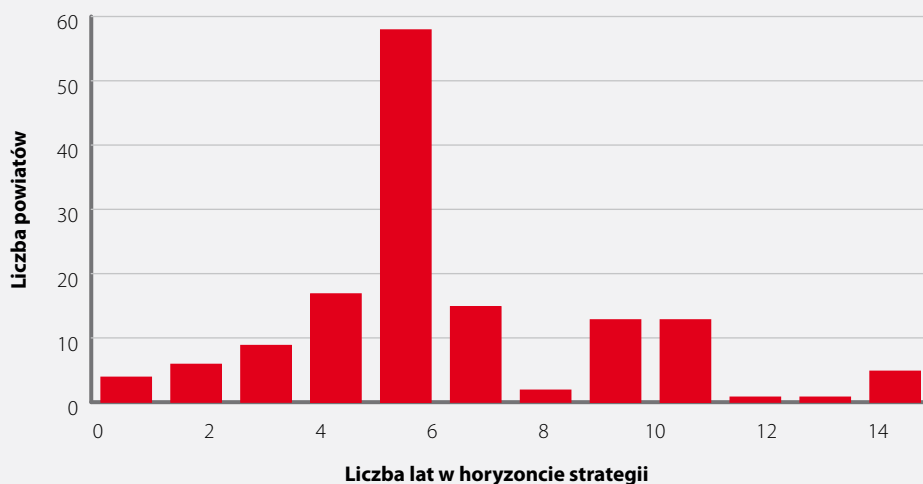
Inną często postulowaną grupą celów jest aktywizacja zawodowa i podnoszenie zatrudnialności oraz poprawa kapitału ludzkiego. O ile 6% celów dotyczy bezpośrednio zatrudnienia i w tym sensie odnoszą się do skutku i skuteczności – aż 26% celów odnosi się do kwestii niemierzalnych. Warto przy tym powtórzyć, że osoby bezrobotne są z definicji aktywne zawodowo, więc postulat aktywizacji dotyczyć powinien przede wszystkim beneficjentów pomocy społecznej niezarejestrowanych w urzędzie pracy (osoby bierne zawodowo). Powiatowe strategie zatrudnieniowe często formułują jako cele „poprawę jakości kapitału ludzkiego” lub „poprawę dostępu do zatrudnienia”. Są to sformułowania zaczerpnięte z krajowych dokumentów strategicznych (przede wszystkim PO KL oraz Krajowy Plan Działań), które na poziomie operacyjnym – politykę rynku pracy tworzy się i realizuje w powiatach – ze względu na nadmierną ogólnikowość, nie znajdują zastosowania. Poza tym, ponieważ są niemierzalne, na potrzeby monitoringu można tylko: (i) uprościć je do poziomu operacyjnego i mierzyć stopień realizacji celu np. wskaźnikiem objęcia osób bezrobotnych APRP albo (ii) nie mierzyć ich w ogóle. Jak wskazywano wcześniej, zdecydowana większość dokumentów powiatowych nie zawiera wskaźników, a te, które je zawierają, najczęściej zredukowały nieprecyzyjne i ogólnikowe sformułowania do standardowych miar realizacji działań na rynku pracy, prezentowanych przez PUP-y zwyczajowo w corocznych sprawozdaniach.

Warto wskazać na kilka przykładów wyjątkowo innowacyjnych i skutecznych praktyk w powiatach. W jednym z powiatów ziemskich zaproponowany system wskaźników w zakresie rynku pracy przyczynił się do zmodyfikowania corocznej sprawozdawczości urzędów pracy i uwzględnienia w bieżącym monitoringu (na podstawie powszechnego systemu informatycznego publicznych służb zatrudnienia ePuls) tych miar, które w procesie tworzenia strategii uznano za kluczowe czynniki sukcesu powiatu. Innym ciekawym rozwiązaniem było stworzenie dynamicznej mapy grup zagrożonych wykluczeniem społecznym w jednym z dużych powiatów grodzkich. By precyzyjniej dopasowywać narzędzia aktywizacyjne, zdecydowano, że stopniowo realizowane będą programy diagnozowania barier poszczególnych grup i dopiero w wyniku tych działań w sposób otwarty na udział partnerów społecznych stworzone zostaną programy prac z precyzyjnie zdefiniowanymi grupami klientów.

Wyk. 8. Na jakie lata zaplanowano strategię? N=144



Wyk. 9. Horyzont funkcjonowania strategii.



Ważną kwestią okazał się także okres obowiązywania strategii. Dobrze skonstruowany plan strategiczny obejmuje horyzont ok. 3-7 lat. Do granicy 3 lat na planowanie wieloletnie pozwala ustawa o finansach publicznych, co oznacza, że wystarczającym instrumentem są plany działań. Okres ponad 7 lat w zasadzie uniemożliwia prognozowanie zmian, co eliminuje możliwość planowania adekwatnych działań. Jak się okazało, bardzo wiele

dokumentów opracowano w horyzoncie zbyt długim (ponad 10 lat, oznaczone na wykresie pętlami w kolorze czerwonym) lub zbyt krótkim (rok do trzech lat, oznaczone na wykresie pętlami w kolorze szarym).

Błędnie zdefiniowany horyzont funkcjonowania strategii czyni ją dokumentem mało użytecznym. Plany kilkuletnie mogą nieść pewne korzyści po stronie operacyjnej. Przykładowo przyjęcie dokumentu na horyzont kadencji nowowybranych władz samorządowych lub konsensus na temat działań w perspektywie kilku lat przyjęty przez społeczność lokalną tuż przed wyborami może przyczynić się do stabilizacji działań na rynku pracy podejmowanych przez wszystkich interesariuszy. Z drugiej strony, powiatowe strategie planujące w horyzoncie dekady lub 15 lat nie wydają się pełnić jakiegokolwiek funkcji pomocniczej w prowadzeniu polityki rynku pracy.

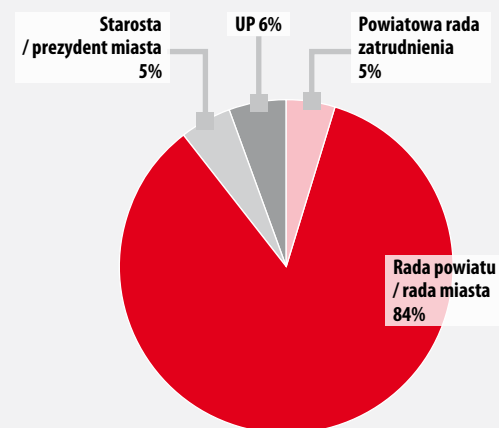
Jak powstawały strategie?

Obowiązek stworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych czy też strategii zatrudnieniowej ustawy nakładają na starostę. Z tego też względu, to on powinien pełnić funkcję lidera w procesie prac nad tym dokumentem, a także organu zatwierdzającego jej kształt. Alternatywnie, by zapewnić szersze poparcie społeczne, strategia może być przyjęta przez radę powiatu/miasta. Jeśli prześledzimy, jak wyglądał ten proces wśród analizowanych powiatów, to niemal 90% dokumentów w ten właśnie sposób uzyskało status dokumentu powiatowego (84% zatwierdziły rady, 5% starostowie i prezydenci miast). I choć powinno cieszyć, że tak wysoka jest ranga powiatowych strategii zatrudnieniowych, w kontekście opisanych wcześniej braków tych dokumentów, trudno nie zadać pytania o źródła nie dość krytycznego i wymagającego podejścia zarządu starostwa oraz rady powiatu.

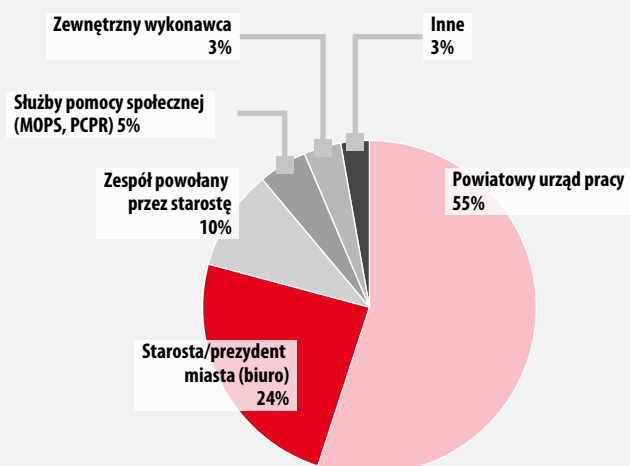
Jak wspomniano, za stworzenie strategii powiatowych odpowiada ustawowo starosta, lecz nie oznacza to, że sam starosta ma je opracowywać. Może powołać w tym celu zespół pozwalający na reprezentację poszczególnych partnerów a także skorzystać z pomocy zewnętrznych ekspertów i facylitatorów. Dane wskazują, że w ponad połowie przypadków autorem dokumentu są pracownicy powiatowego urzędu pracy. To tłumaczy zarówno strukturę diagnozy w strategiach, która najczęściej jest odbiciem corocznych sprawozdań – jak i nakierowanie na standardowe instrumenty rynku pracy, zapisywane także po stronie priorytetów strategicznych.

Ciekawymi i dającymi wiele dobrych praktyk rozwiązaniami okazały się zarówno powoływanie zespołu, jak i korzystanie z pomocy zewnętrznego

Wyk. 10. Kto przyjął dokument? N=144



Wyk. 11. Kto przygotował dokument? N=144

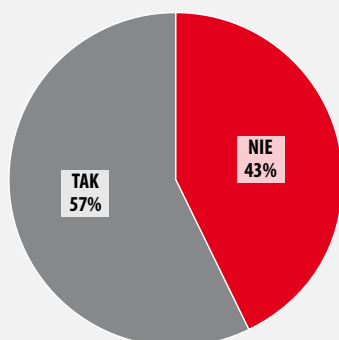


eksperta. Zazwyczaj programy opracowane w ten sposób są bardziej wszechstronne, oparte o pełniejszą diagnozę, mają precyzyjnie sformułowane cele, a także częściej włączają partnerów społecznych. Co ważne, gdy zamawiający – starosta – nie dysponuje jasną wizją celu stworzenia strategii oraz jej zawartości, samo powołanie zewnętrznego eksperta NIE jest wystarczające. W kilku przypadkach powstały dokumenty na 10 lub więcej lat o ogólnikowej strukturze, niemierzalnych celach i pozbawione instrumentów czy monitoringu.

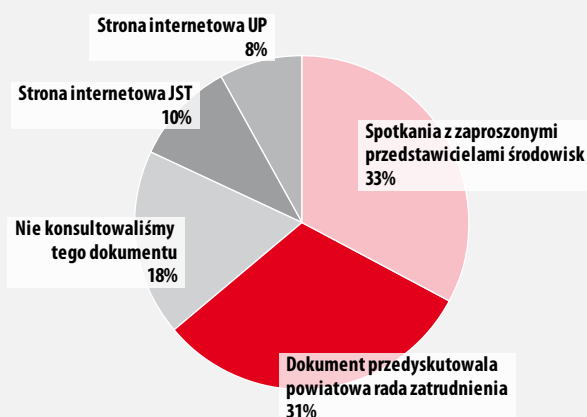
Choć w niemal połowie przypadków dokumenty zostały opracowane samodzielnie przez wyznaczone przez starostę podmioty – warto podkreślić, że w szczególności plany rozwoju powiatu oraz strategię rozwiązywania problemów społecznych powstawały najczęściej kolegialnie, a proces ich tworzenia trwał przynajmniej kilka miesięcy, w trakcie których poszczególni partnerzy wspólnie próbowali wypracować rozwiązania.

Samo zjawisko konsultacji nie było częste. W 18% przypadków dokument w ogóle nie podlegał temu procesowi, a w dalszych 18% przypadków jedyną formą konsultacji było udostępnienie pierwszej wersji dokumentu na stronie internetowej samorządu (10% powiatów) oraz na stronie internetowej urzędu pracy (8% powiatów). Wreszcie w niemal 1/3 powiatów jedynym forum, na którym dyskutowano treść strategii była powiatowa rada zatrudnienia (w tym: niemal wszystkie „Powiatowe programy...”). Jedynie w 48 spośród 144 powiatów dysponujących strategią i biorących udział w badaniu (33%) przeprowadzono spotkania z zaproszonymi przedstawicielami środowisk. Warto przy tym podkreślić, że często lista podmiotów zaproszonych była formułowana przez podmiot odpowiedzialny za stworzenie strategii, co mogło w zasadzie uniemożliwić lokalnym organizacjom oraz grupom obywateli przedstawienie swojego stanowiska w sprawie projektu dokumentu.

Wyk. 12. Czy partnerzy brali udział w opracowywaniu dokumentu? N=144



Wyk. 13. W jaki sposób konsultowaliście Państwo ten dokument? N=144



Wracając do nazewnictwa „Powiatowych programów...”, dane wskazują, że: 70% programów aktywizacji nie było konsultowanych ze służbami pomocy społecznej, a 85% programów wspierania przedsiębiorczości nie było konsultowanych z lokalnymi organizacjami pracodawców ani pracodawcami.

Z drugiej strony, ważnym zagadnieniem jest nie tylko to, czy dokument był konsultowany, ale także, w jakim zakresie. W wielu powiatach zastosowano ciekawe i innowacyjne sposoby włączania obywateli w proces diagnozowania. Jednym z takich rozwiązań była współpraca z lokalną prywatną szkołą wyższą, której studenci, chodząc od drzwi do drzwi, rozmawiali z mieszkańcami powiatu o najważniejszych problemach i barierach rozwoju. Po podsumowaniu, te wywiady stanowiły podstawę diagnozy strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Jednak dla procesu konsultowania diagnozy, kluczowe jest nie tylko włączenie partnerów i obywateli w proces diagnozowania, lecz przede wszystkim

zachowanie formuły partycypacyjnej na etapie priorytetyzacji oraz definiowania instrumentów i działań. W przypadku części konsultowanych dokumentów widoczne jest zastosowanie innowacyjnego podejścia do tradycyjnych instrumentów a także proponowanie nowych rozwiązań. Jednak najczęstszą praktyką zarówno w przypadku dokumentów konsultowanych jak i niekonsultowanych – jest ograniczenie zakresu instrumentów i działań do podstawowego, ustawowego katalogu usług rynku pracy i instrumentów pomocy społecznej.

Realizacja

Systemowa współpraca ze środowiskiem organizacji pozarządowych jest w Polsce zjawiskiem rzadkim, co podkreślają badania innych instytucji (m.in. KLON/Jawor, Instytut Rozwoju Służb Społecznych). W analizowanej próbie, aż 52% powiatów deklaruje brak współpracy z partnerami pozarządowymi. Pośród pozostałych, 57 powiatów (ok. 40%) podało jako formę współpracy tryb wynikający z prawa zamówień publicznych, a 5 powiatów (ok. 3,4%) tryb wynikający z ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (8 powiatów podało „inny” tryb, nie precyzując jednak szczegółów). Należy przy tym podkreślić, że ten pierwszy tryb jest relatywnie mniej korzystny dla beneficjentów oraz organizacji pozarządowych, ponieważ to zlecający w pełni decyduje o charakterze i formie wsparcia. Dopiero ten drugi tryb daje organizacjom możliwość zaproponowania autorskich i nierzadko bardziej skutecznych metod aktywizacji.

Wśród przyczyn braku współpracy respondenci – publiczne służby zatrudnienia – podają powody podobne do tych, jakie wykazują inne badania. Zdaniem PUP organizacjom pozarządowym brak możliwości organizacyjnych, ale podobnie nisko oceniają potencjał pracodawców. W pytaniach otwartych respondenci oceniali, iż organizacje pozarządowe są roszczeniowe a organizacje pracodawców zbyt zaabsorbowane działalnością biznesową, by stanowić realnych partnerów dla służb zatrudnienia. Część respondentów wskazywała jednak mimo to, że partnerzy mogą być pomocni w konkretnych sprawach, przy rozwiązywaniu konkretnych problemów.

Uczestniczący w badaniu respondenci wskazali także w kilku przypadkach, że współpraca z podmiotami pozarządowymi przy tworzeniu strategii przyczyniła się – ku zadowoleniu obu stron – do rozszerzenia katalogu współpracy oraz pozwoliła na poprawę jakości realizowanych działań. Po konsultacjach strategii, spośród 74 urzędów, które dotychczas nie zlecały zadań podmiotom pozarządowym, 18 deklaruje rozpoczęcie współpracy. Także w powiatach, w których zlecano już zadania około 30% strategii zawiera deklarację, iż w horyzoncie strategii samorząd i/lub jego agendy zamierzają rozszerzyć zakres współpracy.

W niektórych dokumentach – w szczególności w strategiach rozwiązywania problemów społecznych – współpraca z tzw. trzecim sektorem pełni istotną rolę w strategii. Często poprawa czy też rozszerzenie tej współpracy jest jednym z celów albo obszarów priorytetowych strategii. Pojawia się jednak problem związany z właściwym określeniem roli tej współpracy – jest ona przecież nie celem samym w sobie, lecz sposobem realizacji celów w obszarze rynku pracy, edukacji i integracji społecznej. Zatem o ile samo wzmacnianie partnerów niepublicznych, by wspólnie realizować działania na rzecz beneficjentów jest w pełni uzasadnione, o tyle trudno sobie wyobrazić racjonalne uzasadnienie dla wspierania współpracy *per se*.

4. WNIOSKI Z WARSZTATÓW

Na potrzeby projektu „Praca w Polsce” przeprowadzono cztery warsztaty mające na celu przedyskutowanie wniosków z badania powiatowych strategii zatrudnieniowych.

- 17 maja 2010 r. w spotkaniu wzięło udział ok. 15 uczestników konferencji „Outplacement jako metoda rozwiązywania problemów lokalnego rynku pracy” w Baranowie Sandomierskim – trzech starostów, kadra kierownicza trzech PUP, kadra kierownicza dwóch ośrodków pomocy społecznej oraz przedstawiciele czterech organizacji pozarządowych.
- 18 maja wyniki badania skomentowali eksperci związani z Fundacją Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA.
- 8 czerwca FISE wspólnie z PBIS STOCZNIA przeprowadziło dwa warsztaty eksperckie z udziałem m. in. przedstawicieli MPiPS, Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, małopolskiego WUP, Konwentu Dyrektorów PUP, Mazowieckiego Obserwatorium Rynku Pracy, PFRON, oraz przedstawicieli PAWF i ministra Michała Boniego.
- 9 czerwca nad wynikami badania debatowały organizacje partnerskie projektu „Decydujmy Razem” wraz z przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- 10 czerwca FISE wspólnie ze Śląską Fundacją Wspierania Przedsiębiorczości przedstawiło także raport w trakcie seminarium w Gliwicach dla ponad 60 przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych, administracji samorządowej oraz pracowników służb zatrudnienia, edukacji i pomocy społecznej.

Wszyscy uczestnicy podkreślali, że istnieją dwa rodzaje podejścia do tworzenia dokumentów strategicznych: rozwiązywania problemów i wyznaczania kierunków rozwoju. Rozwiązywanie problemów niestety często redukuje się do programów redystrybucji środków i świadczeń, gdy tymczasem dopiero wizja rozwoju daje perspektywę skutecznego rozwiązywania problemów.

Zdaniem ekspertów najważniejszym uzasadnieniem tworzenia kolejnej strategii – kolejnej dla społeczności lokalnej, bo pierwszej odnoszącej się *sensu stricto* do rynku pracy – jest cały proces: przez przygotowywanie diagnozy, konsultacje społeczne do kluczowego ogniwa w całym procesie, czyli dokonywania strategicznych wyborów, określania priorytetów i strategicznego planowania działań. Proces ten musi bazować na włączaniu na wszystkich etapach przedstawicieli instytucji rynku pracy, pomocy społecznej, edukacji, pracodawców, organizacji pozarządowych, przedstawicieli władz samorządów, ale także niezrzeszonych grup mieszkańców.

Z tej perspektywy ważne jest także dostrzeżenie relatywnych słabości i silnych stron poszczególnych aktorów biorących udział w opracowywaniu strategii. Urzędnicy starostwa oraz jego agend postrzegają siebie w kategoriach pracowników, których zadaniem jest stworzenie dokumentów, a nie podejmowanie decyzji strategicznych i weryfikacja ich realizacji. Tym samym strategię przygotowują jedynie przez urzędników nie mogą być, niemal z definicji, dokumentami strategicznymi. Z drugiej strony, także pracodawcy oraz związki zawodowe – partnerzy społeczni – nie są pozbawieni specyficznej optyki i nakierowania na zabezpieczanie interesów grup, które reprezentują. Z perspektywy poszczególnych organizacji pozarządowych – pełniących funkcje rzeczników poszczególnych grup zagrożonych wykluczeniem – priorytetem może się stawać odpowiadanie na potrzeby swoich beneficjentów, a niekoniecznie rozwój lokalny w szerszej perspektywie. Wreszcie władzom samorządowym także mogą przyświecać cele raczej krótkofalowe – zachęcające do przyjęcia perspektywy rozwiązywania problemów w miejsce rozwoju. Dopiero transparentny dialog pomiędzy tymi grupami interesariuszy jest w stanie na zasadzie

negocjacji i równoważenia sił stworzyć konsensus wokół najważniejszych celów rozwojowych i sposobów ich osiągnięcia. Ze względu na potencjalne trudności w komunikacji wynikające z różnych perspektyw, niektórzy eksperci sugerowali, by proces tworzenia strategii był z założenia facylitowany przez zewnętrznego moderatora, który z jednej strony mógłby pełnić funkcję bezstronnego negocjatora, a z drugiej przyjąć na siebie także rolę eksperta, dostrzegającego i pokazującego uczestnikom całe spektrum skutków przyjęcia danego kompromisu.

Uczestnicy warsztatów i debat podkreślali także, jak ważne jest uniknięcie pokusy zakłamywania języka debaty lub odrzucania pewnych propozycji lub zjawisk ze względu na „opakowanie”.

- Przykładem pozytywnym często podnoszonym przez uczestników są obserwowane w Polsce nieformalne partnerstwa, funkcjonujące głównie w skali niektórych niewielkich powiatów. Przedstawiciele różnych instytucji zaangażowanych w rynek pracy i reintegrację poprzez zatrudnienie współpracują dlatego, że znając się i „po ludzku” sobie ufając – są w stanie dostrzec korzyści zarówno dla swoich instytucji jak i dla beneficjentów. Takie partnerstwa nie potrzebują formalnego porozumienia i publicznych konsultacji, ponieważ wszyscy potencjalni uczestnicy tego procesu i tak są zainteresowani rozwojem i dalszą współpracą. Naturalnie, w takich przypadkach istnieje ryzyko, że nowy „gracz” (przykładowo: nowo powstała organizacja pozarządowa będąca rzecznikiem pomijanej dotąd a znajdującej się w trudnej sytuacji grupy mieszkańców) napotka na utrudnienia, których nie musiałby pokonywać przy transparentnych i jasnych zasadach współpracy publiczno-społecznej. Eksperci podkreślali jednak, że przy dobrej woli wszystkich aktorów takie zagrożenie wynikałoby jedynie z niesprawnego obiegu informacji.
- Przykładem negatywnym są powiaty, gdzie przyjęto dokument w przesadnie długim horyzoncie czasowym, pozbawiony celów, wskaźników i instrumentów realizacji, lecz bogaty w deklaracje na temat rozwoju, współpracy, otwartości i partnerstwa. W takich przypadkach strategia zatrudnieniowa służyła w roli „hamulca” przed próbami podejmowania działań przez organizacje lokalne i agendy samorządowe, ponieważ starosta na postulat tworzenia systemowych rozwiązań może odpowiadać, że nie ma ich w strategii, więc nie ma takiej konieczności.

Przedstawiciele instytucji rynku pracy uczestniczący w warsztatach podkreślali także, że z perspektywy funkcjonowania administracji samorządowej taki dokument jak strategia zatrudnieniowa postrzegany jest często bardziej jako zagrożenie niż instrument realizacji celów. Dzieje się tak z dwóch podstawowych powodów:

- Po pierwsze, o ile dla podmiotów niepublicznych budżet i planowanie budżetowe jest podstawowym narzędziem umożliwiającym podejmowanie jakichkolwiek działań – o tyle dla przedstawicieli administracji samorządowej i jej agend, budżet stanowi rodzaj rygoru, a jego realizacja jest celem naczelnym, bo zagrożonym sankcjami karnymi – więc nadrzędnym wobec zamierzeń rozwojowych i współpracy. Z tego względu przedstawiciele PUP-ów i samorządów podkreślali, że z ich punktu widzenia zapisywanie budżetu w strategii jest „niebezpieczne” i tym tłumaczyli jego brak we własnych strategiach.
- Po drugie, o ile dla organizacji niepublicznych stawianie ambitnych celów jest sensem realizacji misji i funkcjonowania instytucji – z perspektywy administracji samorządowej i jej agend postawienie mierzalnego celu może stanowić zagrożenie. Dzieje się tak dlatego, że ewentualny brak jego realizacji może skutkować utratą stanowisk i wpływu na bieżące działania. Stąd także bierze się uzasadnienie dla eliminowania celów mierzalnych i konkretnych z dokumentów strategicznych.

Ekspertów poproszono także o określenie, jakie warunki brzegowe powinna spełniać treść dokumentów strategicznych dotyczących rynku pracy w starostwach i miastach na prawach powiatu. Uczestnicy warsztatów podkreślili rolę diagnozy (w oparciu o jak najbardziej aktualne dane), formułując jednocześnie oczekiwanie, iż diagnoza na potrzeby strategii powinna skupiać się na wyciąganiu wniosków z dostępnych danych, a nie suchej ich prezentacji. Same wyniki badań oraz podstawa analityczna tych wniosków – jak najbardziej przekrojowe – powinny się znajdować w załączniku do strategii.

Diagnoza powinna także w pierwszej kolejności kategoryzować, w jakim stopniu dominantą problemową w danym powiecie jest deficyt popytu na pracę, a w jakim niedopasowanie kompetencji pracowników do oczekiwań

pracodawców. Uczestnicy podkreślili konieczność przyjęcia perspektywy „do przodu” i uwzględniania w sposób systematyczny komponentu prognostycznego w diagnozie, nadając jej tym samym charakter wyprzedzający.

Samą rolę diagnozy uczestnicy sformułowali jako określenie „stanu rzeczy” w punkcie wyjścia, czyli zdefiniowanie kluczowych parametrów właściwie opisujących sytuację. Ten krok służy jednak przede wszystkim określeniu, (i) z czego taki „stan rzeczy” wynika oraz (ii) co się stanie w poszczególnych wariantach rozwoju sytuacji, jeśli nie zostaną dokonane żadne zmiany w prowadzonej polityce. By sensownie odpowiedzieć na te dwa pytania, konieczne jest uwzględnienie szerszego kontekstu, czyli zdefiniowanie liderów zmian, także w sensie geograficznym wykraczającym poza zasięg danego powiatu.

Eksperti podkreślali, że nie tylko diagnoza, stanowi o jakości i przydatności strategii, choć niewątpliwie jest jej podstawą. Na podstawie diagnozy dokonywać jednak należy wyborów powracając za każdym razem do punktów (i) oraz (ii), czyli źródeł obecnej sytuacji oraz dostępnych alternatyw. Uczestnicy podkreślali, że nie tylko nie w każdej sprawie da się coś zrobić – także nie w każdej sprawie należy. Wybór obszarów interwencji oraz środków przypisanych do ich realizacji jest kluczem właściwie skonstruowanej strategii. Priorytetyzacja celów (a także określenie idących za nimi specyficznych, mierzalnych, adekwatnych i rzetelnych wskaźników) jest podstawowym wyzwaniem, któremu nie można sprostać w inny sposób, niż tworząc strategię.

Zarówno eksperci jak i praktycy podkreślali procesowy wymiar prac nad strategią – to nie dokument, tylko proces dochodzenia do niego definiują *de facto*, co może zostać osiągnięte i na jakich warunkach. Niezbędna jest współpraca pomiędzy najważniejszymi interesariuszami: władzami samorządowymi, służbami pomocy społecznej, zatrudnienia i edukacyjnymi oraz pracodawcami i mieszkańcami. Cały okres prac nad strategią może być okazją, by wspólnie przedyskutować dopuszczalne warianty, dokonać priorytetyzacji i określenia stosowanych instrumentów. W tym sensie dokument musi być bardzo praktyczny i dostosowany do realiów.

Ostatnim poruszonym w trakcie spotkań z ekspertami i praktykami wątkiem był zasięg merytoryczny oraz terytorialny strategii. Obecnie powiaty zobowiązane są stworzyć strategię dotyczące zarówno promocji zatrudnienia, jak i pomocy społecznej. Te strategie nie tylko mogłyby, ale nawet powinny znaleźć się w jednym dokumencie, włączając także kluczowe wątki systemu edukacji oraz dialogu społecznego. Po drugie, osobne strategie tworzą powiaty grodzkie i sąsiadujące powiaty ziemskie. Koordynacja prac na przekór podziałom branżowym oraz administracyjnym jest podstawowym wyzwaniem przybliżającym rzeczywistość realizacji obowiązków wynikających z zapisów ustawy do intencji ustawodawcy.

Uczestnicy zauważyli, iż bodźcem do efektywnego wdrażania strategii mogłaby być (rewolucyjna ponieważ) zmiana trybu jej przygotowywania na formę umowy społecznej, która niejako wymuszałaby monitoring realizacji założeń strategii przez społeczności lokalne, zaangażowane w proces formułowania dokumentu. Tego typu forma umowy społecznej mogłaby być zawierana przy okazji wyborów samorządowych, przenosząc ciężar lokalnej debaty publicznej z kwestii ogólnokrajowych na najważniejsze wyzwania rozwojowe stojące przed daną społecznością.

5.

NOTA METODOLOGICZNA

Kwestionariusz badania zawierał pięć podstawowych bloków pytań. Blok „Strategie” stawiał pytania o to, jakie dokumenty strategiczne opracowano w danym powiecie, kto był ich autorem oraz kto je przyjmował. Blok „Jakość dokumentów” zbierał podstawowe dane o celach i wskaźnikach i budżecie zawartych w dokumentach oraz horyzoncie programów. Blok „Geneza” dotyczył partycypacji partnerów i organizacji pozarządowych w procesie tworzenia strategii. Blok „Współpraca” stawiał pytania o warunki współpracy między podmiotami publicznymi i niepublicznymi w czasie realizacji strategii. W ostatnim bloku pytań – „Realizacja” – pytano o to, czy rzeczywistość odbiega od założeń strategii oraz proszono respondentów o wskazanie dobrych praktyk. Kwestionariusz badania załączono na końcu raportu.

Badanie skierowane było zarówno do powiatowych urzędów pracy jak i starostw/urzędów miast. Dwie intencje leżały u podstaw takiej konstrukcji badania. Po pierwsze, chcieliśmy poznać percepcję problemów rynku pracy od strony starostwa (obejmującego z definicji wszystkie osoby aktywne i nieaktywne zawodowo) oraz powiatowych urzędów pracy (skupiających swoją uwagę z założenia na osobach bezrobotnych). Po drugie, w sytuacji pojawiających się rozbieżności pomiędzy deklaracjami władz samorządowych oraz służb zatrudnienia – ważne byłoby zrozumienie źródeł tych różnic.

Adresatami w publicznych służbach zatrudnienia byli imiennie dyrektorzy tych jednostek. W przypadku samorządów powiatowych, zaproszenie do udziału w ankiecie skierowano do sekretarza Rady Powiatu (lub Rady Miasta).

Badanie przeprowadzono wśród wszystkich powiatów w Polsce, metodą CAWI (Computer Aided Web Interview) za pomocą tzw. wolnej licencji platformy Lime. Do wszystkich uczestników badania wysłano imiennie zaadresowany faks z prośbą o udział w badaniu oraz list polecający od ministra Michała Boniego. List i faks uprzedzały, że w ciągu najbliższych kilku dni na oficjalny adres mailowy uczestników badania skierowane zostanie zaproszenie do wzięcia udziału w ankiecie elektronicznej.

By zwiększyć udział respondentów w badaniu zarówno faks jak i zaproszenie do udziału w ankiecie były wyraźnie oznakowane nazwą FISE, nazwą projektu. Precyzowano także cel przeprowadzenia badania. Zarówno w faktach jak i w zaproszeniu do ankiety uczestnicy zostali zapewnieni, że przekazane przez nich dane nie zostaną wykorzystane jednostkowo, a jeśli w toku opracowania raportu z badań zaistnieje potrzeba powołania się na przykład konkretnego powiatu wymienionego z nazwy, zostanie to uprzednio skonsultowane bezpośrednio z osobą udzielającą odpowiedzi.

Niestety, w toku realizacji badania okazało się, że większość sekretarzy rad miast i powiatów przekazywała ankietę do wypełnienia powiatowym urzędom pracy. By zachować kontrolę nad tym, kto wypełnił ankietę, skierowano ponownie faksem prośbę do sekretarzy rad miast i powiatów, by – jeśli nie planują samodzielnie wypełnić ankiety – przekazali informację o scedowaniu uczestnictwa w badaniu na powiatowe urzędy pracy. W konsekwencji, zaledwie w przypadku 10 powiatów udało się uzyskać kwestionariusz wypełniony przez obie strony. Z tego też względu zrezygnowano z zamierzeń porównania odpowiedzi służb zatrudnienia i władz samorządowych. W analizach wykorzystywano tylko odpowiedzi udzielone przez służby zatrudnienia.

W toku realizacji badania okazało się, że dla wielu urzędów pracy elektroniczna forma ankiety stanowi problem. Poza trudnościami technicznymi obsługi ankiety (FISE zapewniło telefoniczne wsparcie wszystkim uczestnikom badania) respondenci informowali w rozmowach, że woleliby dostać ankietę w wersji papierowej, ponieważ ze względów organizacyjnych dyrektor PUP często przekazywał wypełnienie ankiety podwładnym, lecz oczekiwał, że przed wysłaniem treść udzielonych odpowiedzi zostanie mu przedstawiona do akceptacji.

W przypadku jednego z województw uczestnicy badania sygnalizowali także, że na skutek wielu zapytań ze strony mediów i organizacji pozarządowych przyjęto zasadę uczestniczenia wyłącznie w badaniach prowadzonych przez MPiPS. Takie podejście – choć narusza podstawowe zasady wynikające z ustawy o dostępie do informacji jawnych – praktycznie uniemożliwiło uzyskanie odpowiedzi od powiatowych urzędów pracy tego województwa. Po interwencji u przedstawicieli WUP tego województwa udało się jednak uzyskać reprezentatywną próbę powiatów.

Zaproszenie do badania zawierało informację o terminie (trzytygodniowym) wypełnienia ankiety przez uczestników. Po wygaśnięciu tego okresu okazało się, że w badaniu udział wzięło niecałe 50% powiatów. By zapewnić wiarygodność wyników badania, przygotowano tzw. tabelę reprezentatywności. Podejście to polega na wybraniu kluczowej zmiennej i zmapowaniu tej zmiennej na przekrój terytorialny. W przypadku badania strategii zatrudnieniowych najbardziej adekwatną zmienną byłby wskaźnik zatrudnienia, lecz GUS nie publikuje tej statystyki w ujęciu powiatowym. Dlatego też wybrano stopę bezrobocia, uśrednioną za okres kwiecień 2009 – kwiecień 2010 dla każdego z powiatów. Ze względu na duże zróżnicowanie powiatowych stóp bezrobocia, zmienną tę skategoryzowano (skonstruowano zmienną nieciągłą przyjmującą wartości od 1 do 10 dla kolejnych 10% powiatów w Polsce wg rozkładu uśrednionej stopy bezrobocia). Tabela reprezentatywności odpowiada następującemu przykładowemu schematowi.

Tabela 1. Schemat zapewniania reprezentatywności

Liczba powiatów w danej grupie decylowej bezrobocia w danym województwie					Liczba powiatów w danej grupie decylowej bezrobocia w danym województwie uczestniczących w badaniu				
	W. 1	W. 2	W. 2	...	W. 1	W. 2	W. 2	...	
Gr. 1	4	0	4		2	0	0		
Gr. 2	7	1	4		2	1	4		
Gr. 3	2	8	6		1	2	3		
...									

Pola oznaczone jasnym odcieniem szarości oznaczają pełną reprezentację w próbie. Pola oznaczone na odcieniem ciemnym oznaczają reprezentację na poziomie 50% (przyjętą w badaniu jako satysfakcjonującą). Pola oznaczone na czerwono oznaczają niedoreprezentację w próbie powiatów o pewnym poziomie bezrobocia z pewnych regionów krajów. Po wyselekcjonowaniu listy przypadków niedoreprezentacji, do powiatów z tej grupy skierowano osobne zaproszenie i telefonicznie ponawiano prośby o udział w badaniu, aż do uzyskania reprezentacji przynajmniej na poziomie 50%.

W badaniu ostatecznie wzięło udział 219 powiatów, co stanowi dokładnie 58% wszystkich powiatów w Polsce. Zapewniono także przynajmniej 50% reprezentację dla wszystkich grup decylowych rozkładu stóp bezrobocia we wszystkich województwach.

Dodatkowym czynnikiem utrudniającym interpretację wyników badania jest jednak fakt, iż w niektórych przypadkach, powiat ziemski i grodzki zdecydowały się na wspólne prowadzenie urzędu pracy. Wówczas w ankiecie wzięł udział ten jeden urząd, lecz w imieniu dwóch powiatów. Takie ujęcie wyników, choć podnosiłoby odsetek powiatów uczestniczących z 58% do 64%, nie zostało jednak zastosowane jako niepoprawne metodologicznie.

W przeważającej większości, respondenci udzielali bowiem odpowiedzi na temat strategii powiatu grodzkiego (takie dokumenty respondenci przestali do FISE). Jednak ustawa obowiązek stworzenia strategii zatrudnieniowej nakłada na starostę, a nie na urząd pracy i w takich przypadkach należałoby uznać, iż powiat ziemski nie dysponuje strategią w ogóle, ponieważ przekazane strategie powiatów grodzkich obejmowały terytorialnie tylko miasta.

Biorąc pod uwagę uzyskane wyniki należy także podkreślić dwa dodatkowe czynniki. Po pierwsze, dokument, jakim jest powiatowa strategia zatrudnieniowa, powinien znajdować się w Biuletynie Informacji Publicznej starostw i prezydentów miast. W żadnym z wybranych losowo 20 powiatów, które nie wzięły udziału w badaniu, takiego dokumentu w BIP nie udało się odnaleźć. Nie należy jednak tego wniosku ekstrapolować na wszystkie powiaty, które nie wzięły udziału w badaniu. Po drugie, poza brakiem czasu na udział w ankiecie, trudno podać systemowe powody, dla których powiat miałby odmawiać udziału w badaniu strategii, za której przygotowanie zgodnie z ustawą odpowiada starosta, jeśli ten dokument faktycznie powstał. Zatem, choć należy być przy tego typu stwierdzeniach ostrożnym, wydaje się, że wyniki uzyskane w badaniu – poza reprezentatywnością – opisują nie tyle nieco ponad połowę rzeczywistości, co „lepszą” połowę rzeczywistości.

6.

KWESTIONARIUSZ BADANIA

Szanowni Państwo,

w wielu miejscach w Polsce realizowane są autorskie strategie radzenia sobie z trudnościami na rynku pracy. Często polskie powiaty rozwijają własne, skuteczne narzędzia przeciwdziałania problemom społecznym. Celem badania „Praca w Polsce” jest poznać te rozwiązania i przedstawić je opinii publicznej, ekspertom, samorządowcom – osobom zaangażowanym w poprawę sytuacji na lokalnych rynkach pracy w całej Polsce. Wyniki badania posłużą do zaprezentowania katalogu najlepszych praktyk.

W pierwszym etapie badania, zbieramy informacje ilościowe. Gdy opracujemy pierwsze wyniki, w postaci bezpośrednich rozmów będziemy prosić o przybliżenie nam specyfiki Państwa rozwiązań. W niniejszej ankiecie chcielibyśmy prosić o udzielenie odpowiedzi na kilkanaście pytań dotyczących funkcjonowania w Państwa powiecie dokumentów określających podejmowane przez Państwa działania.

Przed przystąpieniem do wypełniania ankiety prosilibyśmy o przygotowanie sobie tego dokumentu, by łatwiej było Państwu udzielić adekwatnych odpowiedzi. Wypełnianie ankiety można w dowolnym momencie przerwać poprzez przyciśnięcie guzika „zapisz”. Wówczas, po ponownym kliknięciu w link, automatycznie zostaniecie Państwo skierowani do ostatniego wypełnionego pytania a Wasze wcześniejsze odpowiedzi zostaną zachowane. Przejście do następnej części ankiety automatycznie oznacza zapisanie wcześniej udzielonych odpowiedzi. Przed ostatecznym zatwierdzeniem ankiety zawsze możecie Państwo dokonać zmian w udzielonych odpowiedziach.

Dziękujemy za Państwa czas i energię!

1. Czy posiadają państwo w powiecie dokument/strategię dotyczącą rynku pracy?
NIE/TAK, jeden taki dokument/TAK, więcej niż jeden taki dokument
(filtr: jeżeli „nie” – przekierowanie do pytania opisowego o to, dlaczego nie ma tej strategii oraz pytań o cele i koniec ankiety; jeżeli „tak” – znów filtr: „jeden taki dokument” oraz „więcej niż jeden taki dokument”; jeżeli „jeden” – po prostu wypełnić pola poniżej; jeżeli „tak więcej niż jeden” – musi się pojawić (1) pytanie o liczbę, (2) odpowiednio sformatowana tabelka pytania 2 oraz po niej napis przed pytaniem 3: „By lepiej zrozumieć kompleksowość stosowanego przez Państwa podejścia, po zakończeniu ankiety ilościowej, zwrócimy się telefonicznie z prośbą o wyjaśnienie powiązań pomiędzy poszczególnymi dokumentami oraz ich charakterystykami. Jednak na potrzeby tej ankiety, prosimy, byście Państwo dokonali wyboru, który z tych dokumentów strategicznych najpełniej uwzględni problematykę rynku pracy i najbardziej kształtuje podejmowane działania.”)
2. Jaka jest funkcja tego dokumentu?
/wybrać listy najbliższy „typ”, jeśli więcej niż jeden, zaznaczyć dla każdego/
 - a. lokalna strategia na rzecz zatrudnienia,
 - b. lokalny pakt na rzecz zatrudnienia,
 - c. lokalny plan ożywienia gospodarczego

- d. inny (jaki? _____)
3. Jaki jest to dokument? /podać nazwę/
Dziękujemy za wpisanie odpowiedzi. Od teraz, za każdym razem, gdy pytamy w ankiecie o „ten dokument” lub „strategię”, mamy na myśli dokument, którego nazwę właśnie Państwo podaliście. W ostatnim kroku poprosimy o przesłanie go do nas w wersji elektronicznej (za pośrednictwem tego formularza) lub papierowej (na ostatnim ekranie wyświetli się adres Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekologicznych).
4. Jaka jest ranga tego dokumentu? Kto go przyjął?
a. Jest to strategia rozwoju powiatowego urzędu pracy, przyjęta przez kierownictwo UP
b. Powiatowa rada zatrudnienia
c. Starosta/prezydent miasta
d. Rada powiatu/rada miasta
e. Inna ranga (jaka? _____)
5. Kto przygotował pierwszą wersję tego dokumentu?
a. Starosta/prezydent miasta (biuro)
b. Powiatowy urząd pracy
c. Powiatowa rada zatrudnienia
d. Inny organ (jaki? _____)
e. Przygotowany został we współpracy (kto współpracował? _____)
6. Kiedy został przyjęty?
/pole na miesiąc i rok/
7. Na jaki okres obowiązuje?
/pole na rok początku i rok końca, „odporniki logiczne”, żeby nie dało się wprowadzić dat, ani w zbyt małej liczbie cyferek (np. dwie ostatnie tylko)/
8. Czy jest to pierwszy tego typu dokument w państwa powiecie?
TAK/NIE
9. Czy na potrzeby realizacji strategii zabezpieczono (zapisano w budżecie samorządu) osobne środki finansowe?
TAK/NIE
10. W zakresie rynku pracy, jakie trzy najważniejsze cele wynikają z zapisów tego dokumentu?
CEL NAJWAŻNIEJSZY: [tekstowo]
CEL DRUGI POD WZGLĘDEM WAŻNOŚCI: [tekstowo]
CEL TRZECI POD WZGLĘDEM WAŻNOŚCI: [tekstowo]
11. Jakie trzy najważniejsze wskaźniki monitorujecie państwo w miarę postępu realizacji strategii? Jakimi poziomami miały te wskaźniki w momencie rozpoczęcia realizacji strategii? Jakimi poziomami chcielibyście państwo osiągnąć na koniec realizacji strategii? [tabelka]
WSKAŹNIK PIERWSZY: [tekstowo]
WSKAŹNIK DRUGI: [tekstowo]
WSKAŹNIK TRZECI: [tekstowo]
12. Jak wyznaczono wskaźniki docelowe?
a. Kierowaliśmy się głównie możliwościami finansowymi.
b. Kierowaliśmy się głównie największymi wyzwaniami stojącymi przed naszym powiatem.

- c. Kierowaliśmy się doświadczeniem, co w ogóle jest możliwe.
- d. Inne kryterium (jakie? _____)

13. Czy strategia zawiera informacje o źródłach finansowania poszczególnych działań?
TAK/NIE

Teraz chcielibyśmy zapytać o wsparcie, jakiego w procesie opracowywania strategii udzielili Państwu partnerzy społeczni i organizacje obywatelskie.

1. Czy do prac nad projektem włączeni byli inni partnerzy?
TAK/NIE (filtr)
/jeśli tak/ Z kim Państwo współpracowaliście przy tworzeniu tego projektu? [Prosimy o wybranie co najwyżej trzech opcji, które odnoszą się do partnerów o największym wpływie na kształt dokumentu]
 - a. Z najważniejszymi pracodawcami w regionie
 - b. Ze związkami pracodawców
 - c. Z OPS-ami
 - d. Z przedstawicielami departamentów zajmujących się pomocą społeczną i opieką zdrowotną w urzędzie starosty
 - e. Z przedstawicielami kościoła katolickiego (lub innych związków wyznaniowych)
 - f. Z pozarządowymi organizacjami pomocy społecznej
 - g. Z pozarządowymi organizacjami rynku pracy
 - h. Z obywatelami
2. W jaki sposób konsultowaliście państwo zawartość dokumentu? *[Prosimy o wybranie tylko tej opcji, która spotkała się z największym odzewem i miała największy wpływ na ostateczny kształt dokumentu]*
 - a. Dokument został wywieszony na stronie internetowej urzędu pracy
 - b. Dokument został wywieszony na stronie internetowej starosty/prezydenta miasta
 - c. Dokument przedyskutowała powiatowa rada zatrudnienia
 - d. Podczas spotkań z zaproszonymi przedstawicielami środowisk
 - e. Podczas otwartych spotkań z obywatelami
3. Czy po doświadczeniu przeprowadzonych konsultacji przeprowadzilibyście je państwo teraz inaczej?
NIE/TAK (filtr) Jak? *[pytanie otwarte]*
4. Czy doświadczenie przeprowadzonych konsultacji dokumentu wpłynęło na możliwości współpracy z partnerami niepublicznymi zapisane w dokumencie?
NIE/TAK (filtr)
 - a. W wyniku konsultacji partnerzy przekonali nas do rozszerzenia współpracy.
 - b. W wyniku konsultacji partnerzy dali się przekonać, że zaproponowane możliwości współpracy są wystarczające, o ile tylko zaproponują/stworzą inne działania/programy, zgodne z założeniami dokumentu.
 - c. Inne doświadczenie (jakie _____?)

Chcielibyśmy także zapytać o dotychczasowe doświadczenia współpracy.

1. Jak oceniacie państwo merytoryczną zdolność przedstawicieli pracodawców/organizacji związkowych/organizacji pozarządowych do wspierania administracji w realizowaniu celów dotyczących rynku pracy:
[tabelka]

- a. praktycznie nie włączają się w żadne działania
 - b. stanowią istotne wsparcie merytoryczne, ale brak im możliwości organizacyjnych do realizowania działań w praktyce
 - c. są istotnym partnerem przy realizowaniu działań w praktyce
 - d. są liderem, bardzo często korzystamy z ich pomysłów i koncepcji, wspólnie realizujemy wiele działań
2. W procesie realizacji zapisów dokumentu jakie działania planujecie państwo powierzać partnerom niepublicznym? [tabelka z podziałem na takie same trzy jak w pytaniu 1]
- a. diagnozy
 - b. ewaluacja działań PUP
 - c. programy wspierające aktywizację zawodową dla grup w szczególnie trudnym położeniu na rynku pracy (np. kluby pracy)
 - d. programy wspierające aktywizację zawodową wszystkich grup osób bezrobotnych (np. kluby pracy)
 - e. pośrednictwo pracy dla grup w szczególnie trudnym położeniu na rynku pracy
 - f. pośrednictwo pracy dla wszystkich grup osób bezrobotnych
 - g. szkolenia dla beneficjentów na zamówienie PUP (i/lub OPS)
 - h. inne (jakie _____?)
3. Jaki procent rocznego budżetu – orientacyjnie – ze środków własnych samorządu zamierzacie Państwo przeznaczyć na finansowanie tych działań?
PROCENT
4. Jaki tryb współpracy stosowany jest najczęściej w państwa powiecie przy realizacji zadań dla rynku pracy: /tylko jedno do wyboru?/
- a. zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie konkursu ofert w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie
 - b. zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie przetargu w rozumieniu ustawy „Prawo zamówień publicznych”
 - c. inna forma (jaka?)
 - d. żadna forma, nie zlecamy zadań podmiotom niepublicznym

Teraz chcielibyśmy zapytać o państwa osobiste doświadczenia związane z realizacją strategii. To już ostatnie pytania.

1. Jaką rolę odgrywa realizacja strategii w państwa codziennej pracy?
- a. dokument podsumowuje zasady postępowania, rozpowszechnia dobre praktyki, w tym sensie jest odzwierciedleniem naszej codziennej pracy
 - b. w związku z wyznaczonymi celami musieliśmy zmodyfikować zasady sprawozdawczości
 - c. wprowadzenie strategii było dużą zmianą organizacyjną, zarówno dla urzędu pracy jak i innych podmiotów
2. Jakie korzyści dostrzegacie państwo w planowaniu strategicznym? [tabelka ze skalą od 1-prawda do 3-nieprawda]
- a. dzięki temu dokumentowi praca jest bardziej zorganizowana
 - b. dzięki temu dokumentowi przestaliśmy być uwiązani latami budżetowymi w realizacji działań
 - c. dzięki temu dokumentowi wprowadzamy/wprowadziliśmy wiele zmian organizacyjnych, na które wcześniej brakowało zasobów lub czasu
 - d. dzięki temu dokumentowi udało się rozszerzyć współpracę z partnerami społecznymi (pracodawcy, związki zawodowe) i obywatelskimi (organizacje pozarządowe, instytucje kościelne)

- e. dzięki pracy nad tym dokumentem udało się bardziej zaangażować władze samorządu w problematykę rynku pracy
- f. dzięki pracy nad tym dokumentem udało się stworzyć realne partnerstwa z pracodawcami
- g. dzięki pracy nad tym dokumentem udało się stworzyć podwaliny współpracy z organizacjami pozarządowymi

3. Czy i jakie dobre praktyki udało się państwu wypracować dzięki strategii? [pytanie otwarte]

