

Ekspertyza
przygotowana w ramach projektu
„Pakty zatrudnieniowe w Polsce”

Ramy prawne funkcjonowania paktu zatrudnieniowego

Włodzimierz DURKA

Szczecin 2016

Spis treści

1. Pakty zatrudnieniowe – rozwiązanie modelowe dla osób powyżej 50 roku życia.....	3
2. Identyfikacja problemów prawnych związanych z adaptacją modelu niemieckiego.....	4
3. Możliwości i ograniczenia współpracy instytucji rynku pracy z instytucjami pomocy i integracji społecznej.....	7
4. Współpraca z przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi.....	12
5. Zawarcie porozumienia w sprawie Paktu zatrudnieniowego.....	14
6. Możliwe formy porozumień.....	18
Załącznik 1. Wzór umowy partnerstwa.....	20
Załącznik 2. Regulamin i deklaracje partnerów paktu zatrudnieniowego.....	23
Załącznik 3. Wzór listu intencyjnego.....	25

1. Pakty zatrudnieniowe – rozwiązanie modelowe dla osób powyżej 50 roku życia

Pakty zatrudnieniowe dla osób poszukujących pracy w wieku powyżej 50 lat były skutecznym rozwiązaniem stosowanym w Niemczech w ramach programu federalnego „Perspektive 50 plus – Beschaeftigungspakte fuer Aeltere in den Regionen (*Perspektywa 50 plus – regionalne pakti zatrudnieniowe na rzecz osób starszych*)”¹.

W ramach programu „*Perspektive 50 plus*”, realizowanego od 2005 roku w poszczególnych paktach, współpracują ze sobą wszystkie instytucje rynku pracy: przedsiębiorcy, izby i zrzeszenia, instytucje: komunalne, organizacje odpowiadające za zatrudnienie, firmy szkoleniowe oraz politycy, związki zawodowe, kościoły itd.

Dzięki współpracy tak szerokiej rzeszy instytucji „*Perspektive 50 plus – Beschaeftigungspakte fuer Aeltere in den Regionen*” gwarantuje sukces tworzonych w ramach projektów regionalnych tzw. „paktów zatrudnieniowych” (Beschaeftigungspakte). Ich specyfika polega nie tylko na angażowaniu możliwie jak największej liczby partnerów dla projektu, ale również na tworzeniu paktów niezależnie od podziału administracyjnego. Idea ta opiera się na wykorzystaniu regionalnych potencjałów gospodarczych, stref ekonomicznych czy też bliskości obszarów metropolitarnych. W minionych latach program był wdrażany w 78 paktach, nazywanych „regionalnymi paktami zatrudnieniowymi”.

Podstawowe kierunki działania w ramach „*Perspektive 50 plus*” obejmowały 3 obszary działania. Działania te dotyczą:

- Wspierania i rozwoju kompetencji społecznych i zawodowych dla poprawy zdolności zatrudnieniowej osób 50+

Wykorzystywanie w pracy z bezrobotnymi 50+ posiadanych przez nich kompetencji, często zdobytych w nieformalnym procesie uczenia, było bardzo znaczącym efektem programu. Zdobyte kompetencje były często niemożliwe do udokumentowania, ale ich zidentyfikowanie w procesie tzw. bilansu kompetencji umożliwiło im powrót na rynek pracy.

- Wspierania mobilności zawodowej

Mobilność jest jednym z podstawowych wymogów stawianych pracownikom. Pakty zatrudnieniowe w regionach, wykorzystując potencjały gospodarcze wykraczające poza granice podziałów administracyjnych, już z zasady wspierają mobilność. Ponadto trening mobilności jest integralną częścią programu *Perspektive 50 plus*. Jego celem jest zbudowanie tzw. centrali do wspólnych przejazdów, której elementami są: zbieranie grup na wspólne przejazdy, dokładne poznanie lokalnych sieci połączeń itd.

- Działań służących promocji zdrowia

Osoby powyżej 50 roku życia są w naturalny sposób zagrożona utratą zdrowia. Stan zdrowia oraz długotrwałe bezrobocie pozostają we wzajemnych zależnościach. Bezrobocie sprzyja zwłaszcza

¹ Dokumentation „Wege in Arbeit”, Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, Fachtagung 21/22.07.2007 in Berlin.

ryzykownym postawom związanymi ze sposobem odżywiania się, brakiem ruchu, paleniem, innymi nałogami. Powoduje to, że osoby powyżej 50 roku życia podlegają dodatkowym ograniczeniom kierującym ich w stronę trwałego wykluczenia społecznego.

Wypełnienie wskazanych działań jest możliwe dzięki kompensowaniu położenia peryferyjnego obszarów zagrożonych długotrwałym bezrobociem osób 50+ narzędziami niwelującymi. Owa kompensacja odbywa się poprzez wykorzystanie regionalnych potencjałów gospodarczych (biegunów rozwoju), a zwłaszcza **stref ekonomicznych** oraz **obszarów metropolitalnych**. Niemieckie pakiety zatrudnieniowe obejmowały takie dualne układy gospodarcze: obszary wzrostu oraz obszary degradacji.

2. Identyfikacja problemów prawnych związanych z adaptacją modelu niemieckiego

System rynku pracy w Niemczech opiera się na powstałej po drugiej wojnie światowej koncepcji ordoliberalizmu. Koncepcja odwołuje się do społecznej nauki kościoła katolickiego, akcentując godność pracownika, jego pracy, ale – co jest istotnym uzupełnieniem - tę wrażliwość łączy z gospodarką rynkową, demokracją, a także lokalną partycypacją społeczną. Narzędziem łączącym te, z pozoru przeciwstawne elementy, jest dialog społeczny. Dialog społeczny zakłada współpracę i dążenie do konsensusu. Dla ochrony takiego porządku powołano specjalne instytucje na różnych poziomach niemieckiej demokracji, w których uczestniczą związki zawodowe, pracodawcy i środowisko lokalne, a państwo przyjmuje rolę arbitra.

Ordoliberalne rozwiązanie z Niemiec przyjęto w Polsce po 1989 roku z ogromnym zainteresowaniem, a wkrótce – z entuzjazmem. Odpowiednie regulacje znalazły się w ustawach o zatrudnieniu i bezrobociu, a zapis o „społecznej gospodarce rynkowej” znalazł się w Konstytucji RP.

Jednak same zapisy nie zmieniły rzeczywistości. Dopiero współpraca stron daje jakieś efekty. Komisja Trójstronna (obecnie Komisja Dialogu Społecznego) nie uchroniła od protestów związkowych; nie zaowocowała też propozycjami pracodawców wobec pracowników, choćby warunków ich pracy: wynagrodzenia, czasu pracy, albo zwiększenia opieki medycznej, socjalnej, czy jakiegokolwiek innej.

Efektom przeniesienia idei dialogu społecznego do samorządu lokalnego jest funkcjonowanie powiatowych rad rynku pracy. Powiatowe rady rynku pracy są organami opiniodawczo - doradczymi w sprawach polityki rynku pracy. Do zakresu działania Powiatowych Rad Rynku Pracy należą zadania:

1. Inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia.
2. Ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy.
3. Składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w powiecie.
4. Ocenianie okresowych sprawozdań i wniosków w sprawach zatrudnienia.
5. Delegowanie przedstawicieli do komisji konkursowej dokonującej wyboru kandydata na stanowisko dyrektora powiatowego urzędu pracy.
6. Opiniowanie wniosków o odwołanie dyrektora powiatowego urzędu pracy.

Powiatowe Rady Rynku Pracy opiniują:

1. celowość realizacji programów specjalnych, biorąc pod uwagę w szczególności:
 - liczbę osób objętych programem i kryteria doboru tych osób,
 - zakładane rezultaty programu specjalnego, w tym przewidywaną efektywność kosztową i zatrudnieniową,
 - koszty realizacji programu specjalnego, w tym poszczególnych przedsięwzięć;
2. Promowane przez starostę zmiany realizacji programów specjalnych.
3. Celowość realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, biorąc pod uwagę w szczególności:
 - kryteria doboru bezrobotnych,
 - zakładane efekty realizacji Programu Aktywizacja i Integracja.

W skład Powiatowej Rady Rynku Pracy wchodzi osoby powołane przez starostę spośród działających na terenie powiatu terenowych struktur każdej organizacji związkowej i organizacji pracodawców, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji, społeczno - zawodowych organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.

Członków Powiatowej Rady Rynku Pracy powołuje się spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje zgodnie z trybem:

1. Starosta w formie pisemnej zwraca się do organów i organizacji w/w o zgłoszenie kandydata do Rady Rynku Pracy w terminie 15 dni roboczych od dnia otrzymania zaproszenia.
2. Do zgłoszenia organy i organizacje załączają opisy kariery zawodowej kandydata oraz informacje potwierdzające osiągnięcia i doświadczenia w zakresie rynku pracy.

Starosta informuje organy i organizacje w terminie 30 dni roboczych od dnia zakończenia przyjmowania zgłoszeń, o terminie posiedzenia inauguracyjnego.

Starosta może powołać w skład Rady Rynku Pracy trzech przedstawicieli spośród jednostek samorządu terytorialnego lub nauki o szczególnej wiedzy i autorytecie w obszarze działania Rady.

Rady rynku pracy wybierają spośród swoich członków przewodniczącego na czas trwania kadencji.

Rada Rynku Pracy jest bardzo dogodnym instrumentem, który może wspierać działania adaptacyjne związane z wdrożeniem rozwiązań niemieckich w polskich realiach. Przemawia za tym konsensualny charakter rady, a zwłaszcza udział w tym ciele głównych aktorów lokalnego rynku pracy: pracodawców, pracowników oraz organizacji pozarządowych. W naturalny sposób Rada staje się forum wymiany doświadczeń, uzgadniania planów, bieżącej współpracy oraz oceny skuteczności dotychczasowych działań.

O ile konstrukcja Powiatowej Rady Rynku Pracy zapewnia odpowiedniość doświadczeń niemieckich i polskich na poziomie strategicznym, to w działaniach operacyjnych między obydwoma systemami istnieje wiele istotnych różnic. Różnice dotyczą głównie przyjętych rozwiązań instytucjonalnych oraz – idących ich śladem – kwestii kompetencyjnych poszczególnych instytucji.

W niemieckim systemie wsparcia dla osób pozostających bez pracy główną rolę pełnią dwa urzędy: Arbeitsagentur oraz Jobcenter.

Arbeitsagentur (wcześniej Arbeitsamt) jest urzędem podlegającym poszczególnym krajom związkowym i odpowiada za rozpatrywanie wniosków o zasiłek dla bezrobotnych, którzy przez minimum 12 miesięcy opłacali składkę na ubezpieczenie od bezrobocia. Ponadto Arbeitsagentur świadczą usługi związane z:

- poszukiwaniem miejsca pracy lub miejsca nauki;
- poradnictwo zawodowe;
- poradnictwo dla pracodawców;
- integracja zawodowa osób niepełnosprawnych;
- prowadzenie badań rynku pracy oraz opracowywanie statystyk;
- świadczenie pomocy finansowej dla rodzin;
- finansowanie kursów dokształcających dla osób pobierających zasiłek „Arbeitslosengeld I”.

Z kolei Jobcenter są zarządzane przez powiaty lub okręgi i odpowiadają za zapewnienie wsparcia osobom potrzebującym. Jobcenter wypłaca świadczenia klientom, którym nie przysługuje już świadczenie z tytułu ubezpieczenia (lub nie przysługiwało), tzw. „Arbeitslosengeld II”. Oprócz tego urząd odpowiada za pokrywanie kosztów ubezpieczenia zdrowotnego, pielęgnacyjnego, a także zakwaterowania oraz ogrzewania. Ponadto do obowiązków Jobcenter należą:

- świadczenie usług związanych ze znalezieniem pracy oraz kształceniem;
- świadczenie pomocy finansowej, jeśli wysokość "Arbeitslosengeld I" jest niewystarczająca;
- świadczenie pomocy finansowej, jeśli klient nie jest w stanie pracować więcej niż 3 godziny dziennie (np. z powodu sytuacji zdrowotnej);
- świadczenie tzw. zapotrzebowania dodatkowego, które może być wypłacane np. w przypadku ciąży, a także wyposażenia pierwszego mieszkania, kilkudniowych wycieczek szkolnych, czy odzieży ciężowej;
- finansowanie kursów dokształcających dla osób pobierających "Arbeitslosengeld II";
- finansowanie poradnictwa dla osób uzależnionych itp.

Porównując te instytucje z instytucjami polskimi można wskazać na podobieństwo Arbeitsagentur do powiatowego urzędu pracy, zaś Jobcenter do polskiego ośrodka pomocy społecznej. Oczywiście nie jest to bezpośrednie podobieństwo – pewne kompetencje się krzyżują.

Tymczasem to Jobcenter jest urzędem, który z racji posiadanych kompetencji jest w systemie niemieckim bezpośrednio zaangażowany w realizację paktów zatrudnieniowych. Pakty te realizuje samodzielnie lub we współpracy z partnerami – organizacjami pozarządowymi, agencjami lub prywatnymi przedsiębiorstwami. Z racji usytuowania systemowego, w sposób naturalny zajmuje się osobami w szczególnie trudnej sytuacji, o niskich atutach na rynku pracy, a tym samym, co naturalne, osobami w wielu powyżej 50 lat.

Prosta implementacja takiego rozwiązania do systemu polskiego nie jest możliwa. Dla realizacji paktów zatrudnieniowych konieczna jest współpraca pomiędzy instytucjami rynku pracy (IRP) oraz instytucjami pomocy społecznej i integracji społecznej (IPiS). Rozdzielenie kompetencji pomiędzy IRP, IPS i IIS we wsparciu osób bezrobotnych 50+ może stać się atutem, gdyż zwiększa kręgi współpracy międzyinstytucjonalnej. Zagadnienie to zostanie dokładniej omówione w następnym rozdziale.

3. Możliwości i ograniczenia współpracy instytucji rynku pracy z instytucjami pomocy i integracji społecznej

Obszary działań współczesnej aktywnej polityki społecznej nie ograniczają się tylko do minimalizowania skutków bezrobocia, zapobiegania ubóstwu oraz wykluczeniu społecznemu. Paradygmaty aktywnej polityki społecznej, do których zaliczamy przede wszystkim wielosektorowość oraz partycypacyjny model zarządzania, stawiają przed jej realizatorami nowe wyzwania, choć nie rozwiązują tych starych.

Analizując uwarunkowania prawne, regulujące zakres działań IRP oraz IPiIS, należy ograniczyć się do zadań samorządu gminy i powiatu. Zgodnie z zasadą pomocniczości zadania gminy w zakresie pomocy społecznej zostały najbardziej rozbudowane. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym² w art. 6 przypisuje gminie wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Treść art. 7 ustawy wskazuje, że gmina jest odpowiedzialna za zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, i że zadanie te jest realizowane m.in. poprzez działania pomocy społecznej. Wskazanie szczególnej roli samorządu gminnego znajduje swoje uzasadnienie przede wszystkim w tym, że „na szczeblu gminy pomoc jest kierowana wprost do osób najbardziej potrzebujących”³. Zadania z obszaru pomocy społecznej reguluje ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U.z 2015 r. poz. 163 ze zm.), która określa min. zadania pomocy społecznej, rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania oraz organizację pomocy społecznej. Zadania określone w ustawie obok podstawowych, takich jak np., udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego potrzebującym, przyznawanie i wypłacanie świadczeń pieniężnych min. zasiłków stałych, okresowych, celowych, nakładają na gminy obowiązek diagnozowania problemów społecznych oraz określenia działań mających na celu ich rozwiązanie czyli opracowanie i realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, uwzględniającą programy pomocy społecznej, i inne, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (art.17 ust.1 pkt.1 ustawy).

Już samo umieszczenie w ustawie w zadaniach gminy o charakterze obowiązkowym, w pkt. 1 art. 17 ust. 1, zapisu dotyczącego opracowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych, świadczy o jej ważności w realizacji działań na rzecz osób wymagających wsparcia, wykluczonych społecznie. Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych jest podstawowym dokumentem strategicznym gminy w zakresie włączenia społecznego. Do zadań gminy wykraczających poza zapewnienie minimalnego poczucia bezpieczeństwa socjalnego mieszkańcom, należy również współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach, a także realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 17 ust. 2 pkt 5 ustawy).

² Ustawa w dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tekst jednolity DZ.U z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.).

³ I. Sierpowska, Komentarz do Ustawy o pomocy społecznej, Warszawa 2014 s. 145.

Nawiązując do opisanego już podziału zadań samorządu gminy i powiatu, należy wskazać jeszcze jeden, istotny z punktu widzenia podejmowania zadań aktywizujących na rzecz rodziny akt prawny tj. art. 50 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U.2015.149 j.t.), zgodnie z którym na wniosek ośrodka pomocy społecznej powiatowy urząd pracy może skierować bezrobotnego do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, o którym mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym.

Kolejnym aktem prawnym regulującym zadania z obszaru wspierania rodziny jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U.2015.332 j.t.). Na mocy jej zapisów wójt (burmistrz, prezydent) zapewnia wsparcie rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W oparciu o zapisy zawarte w ustawie, istnieje możliwość przydzielenia rodzinie asystenta rodziny. Do jego zadań należy między innymi: udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów socjalnych, problemów psychologicznych; problemów wychowawczych z dziećmi; wspieranie aktywności społecznej rodzin; motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych; udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej.

Zadania gminy są uzupełniane zadaniami powiatu. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2015 poz.1445), do zadań publicznych powiatu zalicza się pomoc społeczną. Charakter wykonywanych przez powiat zadań ma wymiar ponadgminny. Zadania własne powiatu z zakresu pomocy społecznej można podzielić na następujące kategorie: specjalistyczna opieka nad rodziną i dzieckiem, poradnictwo i informacja, pomoc w integracji i przystosowaniu, utrzymanie infrastruktury socjalno-technicznej, przygotowanie kadr pomocy społecznej, planowanie i sprawozdawczość⁴. Zadania te w znaczącej większości wykonuje Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Funkcjonowanie PCPR reguluje, podobnie jak ośrodków pomocy społecznej, ustawa z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej (Dz.U.z 2015 r. poz. 163 ze zm.). Artykuł 19 tej ustawy nakłada na powiat zadania w zakresie: opracowania i realizacji powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych, prowadzenia poradnictwa specjalistycznego, udzielenia informacji o prawach i uprawnieniach mieszkańców, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadry pomocy społecznej. Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie wykonują zadania w obszarze wsparcia rodziny, pieczy zastępczej, rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych zapisane w aktach prawnych regulujących te obszary.

Poza działaniami powiatu realizowanymi w obszarze pomocy społecznej, wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, istotne dla powiatu są zadania z zakresu polityki rynku pracy. Zadania w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy. Do zadań tych należy, przede wszystkim: dążenie do pełnego i produktywnego zatrudnienia, zwiększenie mobilności na rynku pracy, osiągnięcie wysokiej jakości pracy. Aktem prawnym regulującym ten obszar jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnieni i instytucjach rynku pracy, (Dz. U. z 2015 r. poz. 149).

⁴ I. Sierpowska, *Komentarz do Ustawy...*, s. 154.

Zadania powiatu w zakresie przeciwdziałania bezrobociu realizuje Powiatowy Urząd Pracy. Jednym z uregulowanych prawnie obszarów jest współpraca pomiędzy powiatem i gminą, jaka powinna zachodzić w zakresie upowszechniania ofert pracy i informacji o usługach poradnictwa zawodowego, szkoleniach, przygotowaniu zawodowym dorosłych, stażach, organizacji robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych, realizacji Programu Aktywizacji i Integracji oraz zatrudnienia socjalnego na podstawie ustawy o zatrudnieniu socjalnym. W art. 9 ust. 12 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wymienione są instrumenty oraz obszary współpracy. Instrumentem wskazującym na konieczność zawarcia porozumienia pomiędzy starostą, a gminą jest art. 73a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, określający zasady kierowania mieszkańcami gminy do wykonywania prac społecznie użytecznych. Wymieniany już wyżej art. 50 ustawy, wskazuje na inny obszar współpracy pomiędzy powiatowym urzędem pracy a ośrodkiem pomocy społecznej. Artykuł ten jest powiązany z art. 49, w którym wymienia się osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Należą do nich również bezrobotni korzystający ze świadczeń z pomocy społecznej. Dodatkowo art. 50 nakłada w przypadku objęcia aktywizacją zawodową klienta pomocy społecznej, na obydwie instytucje obowiązek informowania się wzajemnie o planowanych działaniach wobec bezrobotnych w trybie określonym w zawartym porozumieniu.

Zapis taki oznacza konieczność zawierania porozumień pomiędzy służbami pomocy społecznej i zatrudnienia. Wskazuje również na obszary współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a Centrami Integracji Społecznej. Zgodnie z zapisem tego artykułu kierownik przyjmuje osobę skierowaną do CIS i podpisuje z nią indywidualny program zatrudnienia socjalnego. Program ten musi być uzgodniony z kierownikiem OPS właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu klienta. Zapisy art. 33 ust. 7 i 7a, już przywoływane, dotyczą możliwości pozyskiwania informacji niezbędnej do realizacji zadań. Zapisy te potwierdzają nie tylko możliwość, ale nawet konieczność współpracy pomiędzy gminą a powiatem, w tym konkretnym przypadku pomiędzy powiatowymi urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej. Warty podkreślenia jest fakt, że w raporcie NIK informującym o wynikach kontroli dot. działania OPS w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej, wskazano zawierane (na mocy przywołanego artykułu) porozumienia, jako dobre praktyki.

W szczególnie trudnej sytuacji życiowej, znajdują się klienci pomocy społecznej zakwalifikowani do trzeciego profilu⁵. Działania podejmowane na rzecz poprawy ich sytuacji życiowej i zawodowej, wymagają partnerskiej współpracy pomiędzy OPS a PUP. W nawiązaniu do zapisów art. 33 ust. 2b został sformułowany zapis art. 62a Realizacja Programu Aktywizacji i Integracji. Szczególnie istotny wydaje się ust. 1 tego artykułu, mówiący o tym, że powiatowy urząd pracy samodzielnie lub we współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej może inicjować działania w zakresie aktywizacji zawodowej i integracji społecznej bezrobotnych, które są realizowane w ramach Programu Aktywizacja i Integracja.

⁵ Ten trzeci profil to klienci wymagający działań z zakresu integracji, zarówno zawodowej jak i społecznej. Praca z klientami trzeciego profilu jest trudna, gdyż najczęściej nie są oni zmotywowani do zmiany. Profil może zostać zmieniony tylko z uwagi na ważną przyczynę (istotna zmiana sytuacji w zakresie gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy albo w zakresie oddalenia od runku pracy). Profil trzeci w znacznej części dotyczy osób z kategorii wiekowej 50+.

Podobnie istotne są zapisy zawarte w art. 62a ust. 6, który informuje, że „działania w zakresie integracji społecznej bezrobotnych mogą być realizowane przez ośrodek pomocy społecznej lub podmioty, o których mowa w ust. 3.” Art. 62a ust. 7 określa, że realizacja PAI odbywa się na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy OPS a PUP. Artykuł bardzo dokładnie określa kształt porozumienia.

Dokonując analizy zapisów poszczególnych aktów prawnych należy uznać, że barierą, która może wpływać na ograniczenie zakresu współpracy pomiędzy gminnymi ośrodkami pomocy społecznej a powiatowymi urzędami pracy, jest fakt, że jednostki te podlegają różnym samorządom. Niemniej, zadania z zakresu pomocy społecznej, które są realizowane przez obydwie samorządy, są dodatkowo kierowane do tych samych mieszkańców. Obowiązek wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej, realizowany jest zgodnie z zasadą pomocniczości przez jednostki usytuowane najbliżej osoby lub rodziny ubiegających się o pomoc, czyli przez gminę. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego spełniają w tym zakresie rolę uzupełniającą i wykonują jedynie te zadania, które przekraczają możliwości gminy. Należy zatem traktować realizację tych zadań jako koherentnych nie rozłącznych. Interpretacja taka, jest tym bardziej uzasadniona, że w zadaniach samorządu gminy, jak i powiatu, jest wpisana współpraca. Podział administracyjny nie powinien zatem stanowić bariery w realizacji wspólnych zadań. Takie podejście jest nie tylko zasadne, z punktu istniejących rozwiązań prawnych, ale również prakseologiczne. Pomimo ciągłego wzrostu profesjonalizmu służb społecznych i zmniejszającej się liczby klientów, istnieje potrzeba zwiększenia i zmodyfikowania dostępnych narzędzi pracy socjalnej, których stosowanie ma na celu doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Działania aktywizujące powinny opierać się nie tylko na profesjonalnie prowadzonej pracy socjalnej, ale również aktywności klientów. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, działania pomocy społecznej mają wesprzeć osoby w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie są oni w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są zobowiązane do współdziałania w celu rozwiązania ich trudnej sytuacji.

Zapisy te wskazują na intencję ustawodawcy. Korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej (finansowych, niefinansowych, jak i również pracy socjalnej) stawia przed klientem konieczność podejmowania działań mających na celu poprawę jego sytuacji. Pomijając zapisy mówiące o możliwości odmowy pomocy w przypadku braku takiej współpracy⁶ lub marnotrawieniu świadczeń,

⁶ Ustawa o pomocy społecznej Art. 11.

1. W przypadku stwierdzenia przez pracownika socjalnego marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem bądź marnotrawienia własnych zasobów finansowych może nastąpić ograniczenie świadczeń, odmowa ich przyznania albo przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego.
2. Brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym lub asystentem rodziny, o którym mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej przez osobę bezrobotną lub nieuzasadniona odmowa podjęcia lub przerwania szkolenia, stażu, przygotowania zawodowego w miejscu pracy, wykonywania prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych, a także odmowa lub przerwanie udziału w działaniach w zakresie integracji społecznej realizowanych w

zacytowane wyżej artykuły wydają się być dostateczną podstawą do oparcia interwencji socjalnej na aktywnej współpracy z klientem. Praktyka dnia codziennego potwierdza, że pracownik socjalny ma do dyspozycji dostateczną ilość narzędzi umożliwiającą podjęcie działań wspólnie z klientem, a nie zamiast niego (np. kontrakt socjalny czy projekt socjalny). Zapisy ustawy nie tylko dają taką możliwość, lecz wręcz nakazują działania mające na celu zwiększenie aktywności klienta.

W omawianej analizie istotnym elementem jest podejmowanie wspólnych działań OPS i PUP, skierowanych do grupy klientów, których trudna sytuacja życiowa w dużej mierze jest spowodowana brakiem wykonywania przez nich pracy zarobkowej. W art. 7 ustawy o pomocy społecznej, wśród przyczyn umożliwiających korzystanie z pomocy społecznej, podane jest bezrobocie. Należy zaznaczyć, że z analiz sprawozdań ośrodków pomocy społecznej wynika, że jest to poza ubóstwem, najczęściej podawany powód przyznawania świadczeń. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy na danym obszarze pracodawcy mają problem z naborem pracowników i klienci pomocy społecznej mogą znaleźć zatrudnienie. Nadal jednak korzystają ze świadczeń i nie podejmują pracy. Należy jednak zakładać, że rosnący profesjonalizm służb społecznych, wprowadzenie obowiązku superwizji dla pracowników socjalnych oraz upowszechnienie wypracowanych w ramach projektów innowacyjnych narzędzi pracy socjalnej, zapewne wpłyną na zwiększenie efektywności działań ośrodków pomocy społecznej.

W raportach opisujących bariery utrudniające współpracę podejmowaną na rzecz klientów pomocy społecznej, często przywołuje się zapisy ustawy o ochronie danych osobowych. Przeszkoda ta nie wydaje się wynikać z zapisów prawa. Ustawa o ochronie danych osobowych art. 1 ust. 1 brzmi: „Każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych. 2. Przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą, art. 23. 1. Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy: 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę.” Osoby, które w celu poprawy swojej sytuacji życiowej stają się podmiotem działań OPS i PUP, taką zgodę wyrażają. Dodatkowo przepływ informacji reguluje art. 105 ustawy o pomocy społecznej: „Sądy, organy i jednostki organizacyjne są obowiązane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, udostępnić lub udzielić na wniosek pracownika socjalnego odpowiednich informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej. Udostępnienie informacji gromadzonych przez publiczne służby zatrudnienia, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej odbywa się na

ramach Programu Aktywizacja i Integracja, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, lub nieuzasadniona odmowa podjęcia leczenia odwykowego w zakładzie leczenia odwykowego przez osobę uzależnioną, mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

3. W przypadku odmowy przyznania albo ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń z pomocy społecznej należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń.

zasadach określonych w art. 4 ust. 6 i art. 33 ust. 6–9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149).⁷.

Należy założyć, że aktualne regulacje prawne umożliwiają współpracę oraz przepływ informacji, pomiędzy jednostkami pomocy społecznej, a służbami zatrudnienia, jednak jej skuteczność jest często zdeterminowana przez tzw. czynnik ludzki. Na ten element współpracy regulacje prawne nie mają jednak wpływu.

4. Współpraca z przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi

Współpraca instytucji rynku pracy z instytucjami pomocy i integracji społecznej, to dopiero pierwszy krok do realizacji paktu zatrudnieniowego. Aby pakt skutecznie funkcjonował, konieczne jest pozyskanie dalszych partnerów, przede wszystkim przedsiębiorców oraz organizacje pozarządowe.

Współpraca organów administracji publicznej z organizacjami dotyczyć może zadań publicznych, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania tych organów, a także działalności pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

Współpraca ta dotyczyć może zadań publicznych w obszarze:

- pomoc społeczna;
- działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych;
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu;
- działalność charytatywna;
- nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie

Formy współpracy, wymienione w ustawie, stanowią katalog otwarty: zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z opisanymi dalej radami działalności pożytku publicznego projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji oraz konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, umowy partnerstwa określone w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 09.84.712 tekst jednolity).

Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi może mieć formę finansową (zlecenie realizacji zadań publicznych, umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, umowy partnerstwa) lub pozafinansową (wzajemne informowanie, konsultowanie aktów normatywnych, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym).

Współpraca administracji samorządowej z przedsiębiorcami prywatnymi reguluje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r. nr 169, poz. 1420). Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) polega na współpracy pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego (ewentualnie administracji rządowej) z sektorem prywatnym. Jest to realizacja wspólnego

⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej - art. 105.

przedsięwzięcia, w trakcie którego jednostka samorządu terytorialnego i prywatny przedsiębiorca dzielą się zarówno zyskiem z inwestycji, jak i odpowiedzialnością za podejmowaną działalność, z tego względu powinna opierać się na odpowiedniej umowie⁸.

Pakt zatrudnieniowy nie jest jednak przedsięwzięciem komercyjnym. Możliwe jest więc zastosowanie innego rodzaju porozumienia, które reguluje szereg przepisów: Ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r.; Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.; Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r.; Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.; Ustawa o pomocy społecznej z dnia 2 marca 2004 r. oraz Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r.⁹

Poza PPP mogą występować cztery inne formy partnerstwa:

1. partnerstwa projektowe – cele partnerstwa są ściśle określone w projekcie, a powołanie takiego partnerstwa jest często związane z wymogami konkursowymi, stawianymi przez podmiot, który finansuje realizację zadania.
2. partnerstwa branżowe/sektorowe – to platforma porozumienia organizacji/institucji prowadzących zbliżoną działalność.
3. partnerstwa lokalne/trójsektorowe – to porozumienie instytucji publicznych, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych, które chcą wspólnie działać na rzecz swojego regionu, osiedla, gminy, powiatu.
4. partnerstwo publiczno – społeczne - to współpraca gminy lub powiatu z organizacjami pozarządowymi, w celu realizacji zadań w obszarach pożytku publicznego.

NAJBARDZIEJ WŁAŚCIWA, ZALECANA, FORMA PARTNERSTWA ODNOSZĄCEGO SIĘ DO PAKTÓW ZATRUDNIENIOWYCH, JEST PARTNERSTWO LOKALNE.

Funkcjonowanie partnerstwa lokalnego może mieć mniej lub bardziej sformalizowaną postać, od partnerstwa nieformalnego, poprzez sformalizowaną umowę pomiędzy partnerami, po partnerstwo posiadające osobowość prawną. W przypadku inicjowania paktu zatrudnieniowego rekomendujemy zawiązanie partnerstwa lokalnego w formie porozumienia.

⁸ Ustawa o PPP dokładnie określa priorytety, które mogą być objęte tym sposobem finansowania. Przedsięwzięciem typu PPP może być zaprojektowanie lub realizacja inwestycji w wykonaniu zadania publicznego, świadczenie usług publicznych przez okres powyżej trzech lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym oraz działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rewitalizacja obszaru miejskiego. W przypadku rewitalizacji, projekt jej przeprowadzenia może przedstawić strona publiczna. W jego sporządzeniu może też uczestniczyć partner prywatny - jeśli koszt tych prac nie zostanie pokryty z pieniędzy budżetowych bezpośrednio w formie zapłaty. Czwartym typem inwestycji typu PPP jest przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne, wspomagające realizację zadań publicznych. Tu także istnieją ograniczenia. Przeważająca część wynagrodzenia partnera prywatnego musi pochodzić ze źródeł innych niż środki podmiotu publicznego.

⁹ Dodatkowe regulacje prawne związane z zasadą partnerstwa dotyczą projektów realizowanych ze środków unijnych - Rozporządzenia Rady (WE) z dnia 11 lipca 2006 r. nr 1083/2006, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

5. Zawarcie porozumienia w sprawie Paktu zatrudnieniowego

Pakty zatrudnieniowe to przedsięwzięcie, w które zaangażowane są różnego rodzaju instytucje, organizacje i osoby. Wzajemne zobowiązania stron wymagają umowy prawnej. W zależności od wzajemnego zaufania między stronami umowy te mogą być mniej lub bardziej szczegółowe, dla swej ważności wymagają jednak spełnienia pewnego minimum.

Idea inicjatywy partnerskiej oparta jest na założeniu, że tylko szeroko rozumiana i pełna współpraca różnych sektorów może zaowocować inicjatywami rozwoju w gminie, powiecie i regionie, które umożliwią poszukiwanie spójnych i nowatorskich rozwiązań trudnych problemów. Samodzielne próby rozwiązywania problemów przez poszczególne instytucje najczęściej okazują się nieskuteczne. Działając w izolacji, poszczególne instytucje często ze sobą konkurują lub powielają prowadzone działania, co prowadzi do złego i nieefektywnego wykorzystania posiadanych przez nie zasobów.

Budowanie współpracy partnerskiej daje nowe i lepsze możliwości rozwoju – poprzez połączenie cech i możliwości charakteryzujących poszczególne instytucje oraz poszukiwanie sposobów wykorzystania ich dla wspólnych korzyści.

Termin „partnerstwo lokalne” w ostatnich czasach często pojawia się w publikacjach i opracowaniach dotyczących problematyki rozwoju lokalnego i promocji lokalnych środowisk społeczno-gospodarczych. Mimo, iż jest tak często używany w różnych konfiguracjach, jest on nie do końca sprecyzowany. Taki stan rzeczy wynika z faktu, iż w Europie i na świecie istnieje wiele form współpracy partnerskiej pomiędzy instytucjami realizującymi różnorodne zadania.

W oparciu o różnorodne formy funkcjonowania partnerstw lokalnych i lokalnych inicjatyw partnerskich możemy stwierdzić, że najczęściej przybierają one formułę forum współpracy partnerów, wspólnie realizujących określone działania i wdrażających różnorodne inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej. Takie pojmowanie partnerstwa lokalnego jest jednak zbyt ogólne i niewystarczające. Uszczegóławiając to zagadnienie, przyjęć możemy w miarę precyzyjną definicję partnerstwa lokalnego, która ujmuje partnerstwo jako platformę współpracy pomiędzy różnorodnymi partnerami, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwały i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy, których celem jest rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowa tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności.

Ważne jest, aby byli to partnerzy zainteresowani rzeczywistością i efektywną – a nie tylko deklaracyjną i efektowną współpracą. Cele, dla których tworzone są partnerstwa wynikają z rodzaju problemów, których rozwiązaniu mają służyć. W zakresie rozwoju rynku pracy i polityki zatrudnienia, partnerstwa powinny być postrzegane jako instrument, realizacji jej celów a także poprawy efektywności tych działań, szczególnie wobec wyzwań jakie stawia nowoczesny rynek pracy.

Budowanie partnerstwa jest trudnym zadaniem. Nie ma jednego przepisu na zbudowanie skutecznego partnerstwa – w każdym środowisku będzie się ono odbywało trochę inaczej, w zależności od lokalnych warunków. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają jednak wyróżnić trzy podstawowe etapy powstawania partnerstwa. Każdy z tych etapów obejmuje szereg działań

i przedsięwzięć, które tworzą powiązaną ze sobą logiczną całość, każdy z nich jest jednakowo ważny dla skuteczności działania partnerstwa.

- **Etap inicjowania** obejmuje: ustalenie zakresu działania – zdefiniowanie problemów, identyfikację potencjalnych partnerów, zawiązanie partnerstwa – określenie wizji wspólnego działania.
- **Etap organizowania** to: uzgodnienie struktury i zasad współpracy – podpisanie porozumienia, zapewnienie potrzebnych zasobów, planowanie wspólnych działań.
- **Etap zarządzania** partnerstwem obejmuje: funkcjonowanie partnerstwa, wdrażanie projektów, finansowanie, monitorowanie i ewaluację, budowanie potencjału partnerstwa, instytucjonalizację.

Praca w partnerstwie wymaga zaangażowania, czasami poświęcenia na rzecz dobra ogółu, co nie jest sprawą prostą w dzisiejszych czasach ciągłej pogoni, naglących terminów i dbania o własny interes. Warto dodać, że działanie w ramach partnerstwa wymaga ponadto uświadomienia sobie konieczności przyjmowania perspektywy długookresowej w aspekcie oczekiwanych efektów. Efekty nie są natychmiastowe.

Czynnik czasu jest ważny również w aspekcie tego, że partnerstwo tworzą ludzie a opiera się ono przede wszystkim na zaufaniu. Zdobycie zaufania wymaga zaś czasu, dlatego utworzenie partnerstwa należy traktować jako szczególnego rodzaju inwestycji w rozwój lokalny/ regionalny. Podstawą tworzenia silnych i trwałych związków partnerskich są przede wszystkim relacje emocjonalne między ludźmi a w mniejszym stopniu same relacje racjonalne. Czasami potrzeba wiele czasu, aby ustalić właściwy kierunek tych emocji i pokazać ludziom jakie korzyści odniosą po przyjęciu innej optyki postrzegania zachodzących w ich środowisku procesów- z obojętnego lub konkurencyjnego na zorientowany na współdziałanie i traktowanie gminy lub powiatu jako dobra wspólnego. W kreowaniu sprzyjającego klimatu i nastawienia wiele zależy od odpowiednich, długofalowych działań edukacyjnych i informacyjnych, w dużym zakresie mieszczących się w sferze public relations. Nieoceniona jest więc w tutaj odpowiednia postawa lokalnych mediów.

Wiadomym jest przecież, że ludzie wchodzą do partnerstwa z różnymi oczekiwaniami, motywami i nastawieniami – od sceptycznych, negujących sens podejmowania jakichkolwiek działań, zgodnych z filozofią „to i tak nic nie zmieni”, poprzez obojętne, aż po postawy pełnej akceptacji i entuzjazmu. Nie jest rzadkim zjawiskiem sytuacja, że początkowo niechętni, czy sceptyczni, stają się po pewnym czasie największymi entuzjastami partnerstwa. Stanowią oni wówczas często najbardziej cenny „kapitał” każdego partnerstwa, ponieważ sami do niego dojrżeli. Jednym z podstawowych powodów budowania partnerstwa jest uzyskanie efektu synergii pomiędzy osobami indywidualnymi, organizacjami oraz sektorami, które w normalnym trybie nie utrzymywałyby ze sobą kontaktów służbowych. Sukces jaki może przynieść partnerstwo, uzależniony jest od zmiany nastawienia wszystkich jego uczestników. Musi zostać wypracowane porozumienie dotyczące woli współpracy w kierunku osiągnięcia wspólnych celów, wysoki poziom wzajemnego zaufania, chęć współpracy i podział odpowiedzialności. Najwyższa skuteczność partnerstwa pojawia się w mniejszych społecznościach.

Kolejnym aspektem skuteczności działań partnerskich jest kryterium zasięgu jego działania - obszar geograficzny, na którym ono funkcjonuje. Doświadczenia wskazują, że bardziej skutecznie działają partnerstwa zlokalizowane w mniejszych regionach (gmina, powiat). W takich środowiskach łatwiej

się komunikować, inna jest również skala problemów do rozwiązania i możliwości skoordynowanego działania. Budowanie partnerstwa na poziomie lokalnym jest bardzo pożądane zwłaszcza w regionach marginalizowanych uznawanych za peryferyjne i odznaczających się gorszymi warunkami rozwoju od regionów centralnych. Peryferyjność może być rozumiana w różny sposób. Może to być, jak się to potocznie rozumie, oddalenie w sensie geograficznym, ale także takie czynniki, jak nieprzygotowanie i niski potencjał zasobów ludzkich, słabość infrastruktury informatycznej i telekomunikacyjnej, brak tradycji współpracy wśród przedsiębiorców, słabe zaangażowanie społeczności lokalnej w aktywnym uczestnictwie w życiu społecznym i gospodarczym, słaba aktywność lokalnych instytucji oraz słabe powiązania z otoczeniem zewnętrznym. Można uznać, iż szybszy rozwój gospodarczy dotyczyć będzie tych regionów, które będą w stanie wytworzyć sieci powiązań i lokalnej współpracy. Takie sieci współpracy i powiązań to właśnie partnerstwo lokalne.

Rola partnerstwa i współpracy w budowaniu nowoczesnego rynku pracy została zidentyfikowana w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Z zapisów ustawowych jasno wynika, że polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Wśród instytucji rynku pracy wymienione są także instytucje partnerstwa lokalnego.

Instytucje partnerstwa lokalnego realizują zadania określone w ustawie, takie jak m.in. promocja zatrudnienia, aktywizacja zawodowa bezrobotnych i poszukujących pracy. Instytucje partnerstwa lokalnego są podmiotami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy, m.in. doradztwo i poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy i możliwe jest przekazanie części kompetencji w tym zakresie partnerstwu lokalnym.

Niewątpliwie zapisy ustawy dotyczące idei partnerstwa lokalnego korespondują z ideą paktów zatrudnieniowych wypracowanych w ramach projektu „Pakty zatrudnieniowe w Polsce”.

Jednym z celów wdrożenia Paktów zatrudnieniowych jest powiązanie i skoordynowanie istniejących form pomocy oferowanych osobom bezrobotnym z kategorii 50+. By działanie to było możliwe i okazało się efektywne, konieczne jest włączenie w działania inicjatywne i realizacyjne jak największej ilości instytucji zainteresowanych rozwojem lokalnego rynku pracy, reprezentujących wszystkie sektory rynku.

Jako instytucje stanowiące grupę potencjalnych partnerów Paktu zatrudnieniowego wymienić należy:

- Starostwo Powiatowe;
- Urząd Gminy;
- Powiatowy Urząd Pracy;
- Ośrodek Pomocy Społecznej;
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie;
- Sołectwo;
- Poradnia psychologiczno-pedagogiczna;
- Ośrodek terapii uzależnień;
- Działające lokalnie NGO (m.in Caritas);
- Szkoła;
- Placówka kształcenia ustawicznego;

- Parafia;
- Policja;
- Przedsiębiorcy;
- Lokalne media.

Umowy partnerskie, umowy o współpracy partnerskiej, lokalne pakt społeczne, ułatwiają lokalnym inicjatorom podobnych przedsięwzięć opracowanie własnych dokumentów, odpowiadających realiom charakterystycznym dla ich lokalnej społeczności.

Należy za prawdziwe uznać stwierdzenie, że od umowy, jej poziomu sformalizowania zależy efektywne funkcjonowanie partnerstwa. Różne są formy organizacji partnerstw lokalnych, a więc i różne są formy aktów je powołujących. Najczęściej partnerstwa mają formę stowarzyszenia lub fundacji i mają one swoje prawne regulacje w postaci statutów. **Natomiast partnerstwa lokalne są zawierane na podstawie umów, paktów czy porozumień o współpracy, które określają sposób ich funkcjonowania.**

Nie można wskazać jednolitego wzoru takich umów, bo właśnie specyfika lokalna, lokalne problemy, czy strony zawierające umowę stanowią jej treść. Nie mniej jednak można zidentyfikować obligatoryjne elementy umowy partnerskiej – paktu zatrudnieniowego. Należą do nich:

- Cele partnerstwa
- Obowiązki partnera wiodącego – lidera
- Zadania i obowiązki partnerów w związku z realizacją projektu
- Plan finansowy w podziale na partnerów oraz zasady zarządzania finansowego
- Zasady komunikacji i przepływu informacji w partnerstwie
- Zasady podejmowania decyzji w partnerstwie
- Sposób monitorowania i kontroli projektu

Ważnym elementem w strukturze umowy partnerskiej również są:

- Podmioty umowy - określenie instytucji podpisujących umowę - pełne nazwy partnerów, ich adresy. W umowie muszą być zawarte dane wszystkich partnerów;
- Przedmiot umowy – w porozumieniu należy określić:
 - Tytuł paktu zatrudnieniowego
 - Źródła finansowe przedsięwzięcia wraz z wnioskowanymi kwotami;
- Czas trwania umowy – nieograniczony bądź ściśle określony;
- Status partnerów - w tej części umowy powinno być podane:
 - Kto jest Wnioskodawcą/Partnerem Wiodącym/Liderem?
 - Kto jest Głównym Partnerem Finansowym?
 - Kto jest innym Partnerem w Projekcie?
- Zakres działania
 - Wszystkie wyszczególnione etapy projektu wraz ze wskazaniem, który partner jest odpowiedzialny za ich realizację
 - Można używać sformułowań typu, „...Partner I jest odpowiedzialny za realizację:
- Płatności
 - W jaki sposób odbywa się przekazywanie środków finansowych?

- W jaki sposób inni partnerzy uczestniczą w finansowaniu Projektu?
- Czy Partnerzy partycypują w ponoszeniu wkładu własnego w projekcie?
- Monitoring i kontrola
 - Określenie obowiązków każdego Partnera (kopie rachunków, faktur, wraz terminami ich dostarczenia)
 - Określenie kto zbiera i przetwarza informacje o uczestnikach np. długotrwale bezrobotnych powyżej 50 roku życia.
 - Określenie kto opracowuje raporty/sprawozdania z podejmowanych działań.
- Sankcje opcjonalne - sankcje prawne i finansowe w przypadku wycofania się z Paktu Zatrudnieniowego
- Postanowienia końcowe - ewentualne warunki dodatkowe, ilość kopii, w jakich językach ją sporządzono.

Zawarte umowy partnerskie powinny być podpisane przez osoby uprawnione oraz dodatkowo opatrzone aktualną datą i pieczęcią.

6. Możliwe formy porozumień

W praktyce porozumienia lokalne najczęściej mają jedną z trzech wymienionych form:

1. jednolitej umowy partnerskiej;
2. partnerstwa działającego zgodnie z regulaminem ustanowionym przez grupę inicjatywną;
3. listów intencyjnych składanych przez partnerów liderowi - partnerowi wiodącemu.

W zależności od poziomu zaangażowania partnerów, rozpoznania ich zasobów, lider przedsięwzięcia może zastosować jedną z wyróżnionych form.

List intencyjny składany przez partnerów liderowi tworzy pozytywny klimat dla współpracy i niekiedy może być w środowisku lokalnym jedyną możliwą formą podjęcia współpracy. Dzieje się tak zwłaszcza w środowiskach o niskim zaufaniu, gdzie podmioty gospodarcze oraz organizacje pozarządowe nie chcą przyjmować na siebie określonych zobowiązań. Nie mniej jednak, nawet taka forma formalizacji współpracy może być skuteczna, gdyż wzajemne zaufanie partnerów może zostać wypracowane w miarę postępów wspólnych działań. Dopiero osiągnięcie wzajemnych korzyści może skłaniać partnerów do zacieśnienia współpracy, choć pewna niedookreśloność daje partnerom poczucie swobody i może wpływać na kreowanie rozwiązań innowacyjnych.

Jednolite umowy partnerskie warto zawiązywać zwłaszcza w sytuacji, kiedy w środowisku lokalnym mamy dobrze rozpoznanych partnerów, potrafimy się z nimi porozumieć, wiemy jakiego posiadają zasoby i atuty, a tym samym wiemy czego się możemy po naszych partnerach spodziewać.

Umowy jednolite dają możliwość natychmiastowego przystąpienia do pracy, wyraźnie określają kompetencje i odpowiedzialność partnerów, są jednak z góry ograniczone do podmiotów wymienionych w umowie. Przystąpienie kolejnych partnerów do porozumienia wymaga przygotowania nowego porozumienia lub jego aneksowania.

Założenie grupy inicjatywnej i opracowanie **regulaminu pracy paktu zatrudnieniowego** pozwala na podniesienie inkluzyjności, możliwości pozyskiwania nowych partnerów, a tym samym zwiększa

otwartość współpracy. Regulamin paktu zatrudnieniowego musi jednak charakteryzować się pewną precyzją w określeniu wzajemnych obowiązków partnerów.

W załącznikach przedstawiono przykładowe wzory dokumentów dotyczących umowy partnerskiej (załącznik 1), regulaminu partnerstwa (załącznik 2) oraz listu intencyjnego (załącznik 3).

Jeszcze raz jednak należy podkreślić, iż kwestia wyboru formy porozumienia jest uwarunkowana lokalną sytuacją.

Załącznik 1. Wzór umowy partnerstwa

WZÓR – POROZUMIENIE O WSPÓŁPRACY PARTNERSKIEJ

w sprawie wspólnej realizacji Paktu Zatrudnieniowego dla osób powyżej 50 roku życia
w powiecie.....

Umowa zawarta w dniu pomiędzy:

- Ośrodkiem Pomocy Społecznej, z siedzibą w(adres instytucji), zwanym dalej **Partnerem Wiodącym**, reprezentowanym przez:(imię i nazwisko)
- Stowarzyszeniem z siedzibą w (adres instytucji), zwanym dalej **Partnerem 1**, reprezentowanym przez następujących członków Zarządu(imię i nazwisko)
.....(imię i nazwisko)
- Powiatowym Urzędem Pracy z siedzibą w zwanym dalej **Partnerem 2**, reprezentowanym przez(imię i nazwisko)
- Agencją Pracy z siedzibą w zwanym dalej **Partnerem 3**, reprezentowanym przez(imię i nazwisko)
- Specjalną Strefą Ekonomiczną z siedzibą w, zwanym dalej **Partnerem 4**, reprezentowanym przez(imię i nazwisko)
- Stowarzyszenie Obszaru Metropolitalnego z siedzibą w, zwanym dalej **Partnerem 5**, reprezentowanym przez(imię i nazwisko),
- Przedsiębiorstwo sp. z o.o. z siedzibą w, zwanym dalej **Partnerem 6**, reprezentowanym przez(imię i nazwisko)

§ 1

Przedmiot Porozumienia

1. Przedmiotem niniejszego Porozumienia jest uregulowanie wzajemnych praw i obowiązków Stron, w związku z realizacją Paktu Zatrudnieniowego w powiecie, zwanego dalej „Paktem”. Porozumienie określa zasady funkcjonowania współpracy między Stronami przy realizacji Paktu.
2. Strony stwierdzają zgodnie, że Partnerstwo zawiązane zostało w celu realizacji Paktu.
3. Strony stwierdzają zgodnie, że Partnerstwo zawiązane zostało na okres od dnia zawarcia niniejszego Porozumienia do dnia

§ 2

Cele Porozumienia

Celem Porozumienia jest współpraca partnerów w zakresie aktywizacji zawodowej osób powyżej 50 roku, w szczególności poprzez realizację modelowego rozwiązania pn. JOBFIRMA.

§ 3

Obowiązki i uprawnienia Stron

1. Na mocy niniejszego Porozumienia Strony zobowiązują się do współpracy przy realizacji i osiągnięciu celów Paktu, w szczególności.....

2. Partner Wiodący zobowiązuje się do wykonania następujących działań:

1)

2)

Ze strony Partnera Wiodącego osobą do kontaktów w sprawie realizacji Zadania jest

.....;

3. Partner 1 obowiązuje się do wykonania następujących działań:

1)

2)

Ze strony Partnera osobą do kontaktów w sprawie realizacji Zadania jest

.....;

4. Partner 2 obowiązuje się do wykonania następujących działań:

1)

2)

Ze strony Partnera osobą do kontaktów w sprawie realizacji Zadania jest

.....;

5. Partner 3 obowiązuje się do wykonania następujących działań:

1)

2)

Ze strony Partnera osobą do kontaktów w sprawie realizacji Zadania jest

.....;

/.../

§ 4

Sprawozdawczość

Partner zobowiązany jest do przekazywania Partnerowi Wiodącemu informacji na temat realizacji Paktu niezbędnych do należytej jego realizacji.

§ 5

Monitoring i kontrola

1. Partner Wiodący zobowiązuje się na bieżąco monitorować prawidłowość realizacji Paktu.

2. W sytuacji przeprowadzania monitoringu lub kontroli zewnętrznej (zewnętrznego audytora) Strony umożliwią bezzwłocznie pełny i niezakłócony dostęp do wszelkich informacji, dokumentów, związanych z realizacją Paktu.

§ 6

Zmiana Porozumienia

Wszelkie zmiany niniejszego Porozumienia wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.

§ 7

Rozwiązywanie sporów

Strony będą dążyły do polubownego rozwiązywania sporów powstałych w związku z realizacją niniejszego Porozumienia.

§ 8

Rozwiązanie Porozumienia

1. Porozumienie może zostać wypowiedziane przez każdą ze Stron przed jego zakończeniem jedynie za porozumieniem stron w drodze stosowanej umowy.
2. Partnerzy mogą przenosić na inne podmioty prawa i obowiązki wynikające z niniejszego Porozumienia jedynie za zgodą Partnera Wiodącego.

§ 9

Postanowienia końcowe

Porozumienie zostało sporządzone w jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze Stron.

Partner Wiodący:

Partner 1:

Partner 2:

Partner 3:

Partner 4:

Partner 5:

Partner 6:

Załącznik 2. Regulamin i deklaracje partnerów paktu zatrudnieniowego

Regulamin i zasady działania Paktu Zatrudnieniowego dla osób powyżej 50 roku życia

§ 1

Podstawę prawną do utworzenia Partnerstwa lokalnego na rzecz Paktu Zatrudnieniowego dla osób powyżej 50 roku życia, zwanego dalej „Partnerstwem” stanowi art. 6 ust 7 i art. 21 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 69 poz. 415 z późn. zm.).

§ 2

Celem, dla którego powołuje się partnerstwo jest promocja zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w województwie podlaskim poprzez wymianę informacji, inicjowanie i realizacja przedsięwzięć, promowanie i rozwijanie kształcenia ustawicznego i zawodowego w regionie oraz wspieranie działań na rzecz rozwoju usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej oraz upowszechnianie dobrych praktyk służących rozwojowi rynku pracy.

§ 3

Stroną Partnerstwa mogą zostać podmioty działające w obszarze rynku pracy lub w jego otoczeniu, w tym jednostki samorządu terytorialnego, instytucje rynku pracy, organizacje i związki pracodawców, organizacje bezrobotnych, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, instytucje naukowobadawcze, szkoły i uczelnie wyższe, Kuratorium Oświaty, Ochotnicze Hufce Pracy.

§ 4

Partnerstwo jest otwarte na przyjęcie kolejnych nowych członków. Podmiot zainteresowany przystąpieniem do Partnerstwa lokalnego składa podpisaną Deklarację przystąpienia do współpracy w ramach Partnerstwa do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku. Podpisanie Deklaracji stanowi akceptację wszystkich zapisów zawartych w regulaminie działania partnerstwa. Warunkiem przystąpienia do Partnerstwa jest złożenie deklaracji oraz wyrażenie zgody przez Lidera Partnerstwa.

§ 5

W działaniach prowadzonych przez Strony skupione w Partnerstwie poza jego członkami mogą uczestniczyć także konsultanci oraz zaproszeni goście, którzy wspomagają realizację celu działalności Partnerstwa.

DEKLARACJA POWOŁANIA
Partnerstwa na rzecz Paktu Zatrudnieniowego 50+

Akceptując zapisy zawarte w Regulaminie i zasadach działania Paktu Zatrudnieniowego dla osób powyżej 50 roku życia, niniejszym ustanawiamy Partnerstwo lokalne i zobowiązujemy się do przestrzegania wymogów wynikających z regulaminu funkcjonowania partnerstwa.

L.p.	Nazwa partnera	Podpis osoby upoważnionej
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		

DEKLARACJA PRZYSTĄPIENIA
do Partnerstwa na rzecz Paktu Zatrudnieniowego 50+

Zapoznawszy się z zapisami regulaminu funkcjonowania partnerstwa wyrażam wolę przystąpienia do partnerstwa na zasadzie członka-partnera oraz przestrzegania wymogów z tego regulaminu wynikających.

.....

Podpis, pieczęć

....., dn.

Załącznik 3. Wzór listu intencyjnego

LIST INTENCYJNY

LIST INTENCYJNY DOTYCZĄCY WSPÓŁPRACY PARTNERSKIEJ W ZAKRESIE WSPIERANIA POZOSTAJĄCYCH BEZ PRACY W WIEKU POWYŻEJ 50 LAT

Preambuła

Działając w duchu partnerstwa, strony wyrażają zamiar rozszerzenia i wzmocnienia istniejących już kontaktów w celu ich wzajemnego rozwoju na rzecz aktywizacji zawodowej osób powyżej 50 roku życia. Strony uzgadniają co następuje:

§ 1

Chcąc promować rozwój lokalny, budować społeczeństwo obywatelskie oraz przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu osób powyżej 50 roku życia pozostających w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy oraz mając na uwadze obecne uwarunkowania społeczno – gospodarcze i ekonomiczne w regionie, strony inicjują działania na rzecz utworzenia Paktu Zatrudnieniowego 50+.

§ 2

Członkowie Partnerstwa w swoich działaniach dążyć będą do koncentracji i koordynacji wysiłków na rzecz osiągnięcia następujących celów:

- aktywizację zawodową i integrację społeczną osób pozostających bez pracy w wieku powyżej 50 lat;
- inicjowanie powstawania nowych miejsc pracy dla osób starszych;
- zachęcanie pracodawców do zatrudniania osób powyżej 50 roku życia, a w szczególności po odbyciu stażu bez względu na jego źródło finansowania;

§ 3

Strony podpisujące niniejszy list intencyjny w ramach współpracy będą realizować wskazane cele poprzez:

- wspólne, komplementarne i wielopłaszczyznowe działania na rzecz wspierania osób pozostających bez pracy,
- skuteczne i efektywne pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych (fundusze unijne) na rzecz działań partnerów;
- rozszerzenie i umocnienie współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi i instytucjami publicznymi tworzącymi Pakt zatrudnieniowy powiatu
- pozyskanie kolejnych Partnerów do współpracy;

- uczestnictwo w partnerskich projektach;
- efektywniejsze wykorzystanie potencjału kadr i możliwości jej kształcenia na potrzeby wzrostu skuteczności w działaniach na rzecz poprawy sytuacji osób pozostających bez pracy powyżej 50 roku życia;

§ 4

Szczegółowe zasady współpracy oraz przedsięwzięć podejmowanych na podstawie niniejszego listu intencyjnego, zostaną uregulowane w odrębnej umowie partnerskiej pomiędzy stronami. Niniejszy list intencyjny, nie pociąga za sobą jakichkolwiek zobowiązań dla którejkolwiek ze stron.

§ 5

Osobami odpowiedzialnymi za koordynację działań wynikających z niniejszego listu intencyjnego oraz innych uzgodnień są:

..... ze strony Partnera wiodącego

..... ze strony.....

§ 6

List intencyjny sporządzono w dwóch egzemplarzach po jednym egz. dla każdej ze stron.