

2

ZNACZENIE KAPITAŁU SPOŁECZNEGO DLA FUNKCJONALNOŚCI DZIAŁAŃ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO NA RYNKU PRACY

2.1 WPROWADZENIE

Społeczeństwo obywatelskie – z uwagi na posiadany potencjał i zasoby – ma wiele możliwości uczestniczenia w działaniach swoich wspólnot terytorialnych, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Uczestnictwo to wymaga jednak stworzenia stosownych ram prawnych i instytucjonalnych dla rozwoju inicjatyw obywatelskich oraz możliwości uczestnictwa jednostek i grup w partycypacji społecznej. Oznacza to w istocie także konieczność budowania relacji pomiędzy uczestnikami społeczeństwa obywatelskiego, które mogą stać się podstawą tworzenia wzajemnego zaufania oraz współzależności uczestników publicznych i niepublicznych. Wszystko to wpływa na poziom kapitału społecznego [8, 22, 23].¹ Wskazuje on zasoby tkwiące w powiązaniach i relacjach społecznych w społecznościach, które odzwierciedlają się w działaniach celowych, umożliwiających powstawanie korzyści w różnych sferach życia politycznego, społecznego i ekonomicznego [13, 25, 34].²

Celem niniejszego opracowania jest analiza możliwości i form wykorzystania kapitału społecznego w zakresie funkcjonalności działań samorządu terytorialnego na rynku pracy. Jest to ważne zagadnienie dla teorii i praktyki przede wszystkim z uwagi na występujące realia i liczne ograniczenia w sferze realizacji działań. Na polskim rynku pracy nie tylko wiele grup pozbawionych jest możliwości uczestniczenia w procesach pracy, ale także zostały zachwiane optymalne proporcje między liczbą pracujących, tworzących produkt społeczny, a liczbą osób uczestniczących wyłącznie w jego podziale. Równocześnie brak jest realnych możliwości – nie tylko zresztą finansowych – aby samorządy, które obciążono odpowiedzialnością za funkcjonowanie lokalnych rynków pracy, same uporały się z występującymi ograniczeniami, które w sumie wyznaczone przez wiele różnych przesłanek.

2.2 ISTOTA KAPITAŁU SPOŁECZNEGO

Sukces działań jednostkowych i zbiorowych związany jest z zaangażowaniem i powiązaniem powstającymi pomiędzy członkami społeczeństwa, a więc zależy od kapitału społecznego [9]. Stanowi on pozaekonomiczne źródło, a także czynnik rozwoju

¹ Pojęcie „kapitał ludzki” różnie definiowane zostało wprowadzone do literatury w latach 80. dwudziestego wieku przez P. Bourdieu, a potem spopularyzowali go J. Coleman i R. Putman.

² W tym ujęciu prezentowanym przez J. Colemana, kapitał społeczny odnosi się zarówno do norm społecznych (solidarności) występujących w danym środowisku, jak i do relacji indywidualnych zachodzących między jednostkami.

gospodarczego, a jego wartość opiera się na relacjach zachodzących pomiędzy ludźmi w danej społeczności [17]. Pojęcie „kapitał społeczny” można ujmować w sposób węższy i szerszy. Zgodnie z ujęciem węższym kapitał społeczny to zasoby informacji, wartości i wsparcie, które mogą zdobyć osoby przez relacje z innymi ludźmi [6, 7]. Natomiast w ujęciu szerszym kapitał społeczny odnosi się do charakteru i zasięgu zaangażowania osób w nieformalne sieci i formalne organizacje [15, 32]. Zasadnicza istota kapitału społecznego tkwi w poziomie interakcji i sieciach powiązań, w tym dotyczy kontaktów osobistych zachodzących pomiędzy jednostkami i grupami w społecznościach. Poprzez nie podmioty funkcjonujące w zbiorowościach są zdolne do podejmowania działań, które mogą mieć znaczenie dla realizacji wyzwań cywilizacyjnych, w różnych aspektach życia społecznego i gospodarczego, a także politycznego [2, 28]. Kapitał społeczny wiąże się też z poziomem partnerstwa i partycypacji, a więc w istocie zależy od zakresu i intensywności współdziałania pomiędzy podmiotami (opartego na zaufaniu), przyjmującego postać norm wzajemnych i trwałych. Tak ujęty kapitał społeczny obejmuje wspólne działania zasobów ludzkich [12, 27]. Dotyczą on zarówno sektora formalnego, obejmującego samorząd terytorialny, a także pozarządowy oraz nieformalny, na który składa w szczególności wewnętrzna motywacja, rodzina, kręgi towarzyskie czy sąsiedzkie. Istniejący zasób kapitału społecznego staje się także podstawą społeczeństwa obywatelskiego [10].

W aspekcie jednostkowym kapitał społeczny jest wypadkową wielości sieci powiązań i posiadanego przez jednostkę kapitału, takiego jak np. ekonomiczny, kulturalny i symboliczny [5]. Determinuje to w szczególności uzyskiwanie wpływu na bieg spraw zachodzących w społeczności samorządowej oraz dostęp do zasobów. W aspekcie lokalnym o poziomie kapitału społecznego na szczeblu lokalnym decyduje przede wszystkim infrastruktura społeczna, w tym przede wszystkim instytucje publiczne. Posiadają one znaczenie dla „pozytywnego” kapitału społecznego, który charakteryzuje inkluzyjność, demokratyzm i oparcie na zaufaniu. Decyduje tu również zasięgu kapitału „negatywnego”, ujawniającego się w nepotyzmie, familizmie czy kapitalizmie politycznym występującym w krajach postkomunistycznych [33].

2.3 PODSTAWY KSZTAŁTOWANIA PARTNERSTWA NA SZCZEBLU LOKALNYM

Niezależnie od pozytywnych zmian, które się dokonały w Polsce transformacja nie doprowadziła – jak wiadomo – do powszechnego bogactwa, a więc nadal wiele jednostek oraz grup nie radzi sobie w sytuacji realnie istniejącej gospodarki rynkowej, co powoduje m.in. ich marginalizację, alienację, osamotnienie, skazanie w efekcie na ubóstwo i pomoc społeczną. Duże znaczenie dla ograniczenia tych zjawisk ma przede wszystkim sytuacja na rynku pracy i możliwość uzyskania zatrudnienia. Oznacza to konieczność odpowiedniego działania podmiotów zobowiązanych do wykonywania zadań na rynku pracy i zarazem ich odpowiedzialność za brak możliwości zaspokojenia występujących potrzeb i ograniczania negatywnych zjawisk.

Zgodnie z zasadami określającymi działania instytucji publicznych w zakresie przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w sferze zatrudnienia, uznaje się potrzebę aktywnej roli partnerów społecznych – partnerstwa. Stosowne zapisy w tym zakresie znajdują się w dokumentach Unii Europejskiej, w których partnerstwo uznano zostało za jedną z

najważniejszych zasad realizacji zadań zmierzających do tworzenia społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy oraz realizacji przemian na rynku pracy [31]. Jest ono też podstawową zasadą realizacji założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zasada ta stała się także naczelną w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi.³

Partnerstwo – jak forma współdziałania i dialogu – stanowi przedmiot zainteresowania Konstytucji RP.⁴ W odniesieniu bezpośrednio do promocji zatrudnienia sankcjonuje je obecnie obowiązująca ustawa, dotycząca rynku pracy i zatrudnienia – ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.⁵

Tabela 2.1 Formy i podstawa prawna współdziałania podmiotów niepublicznych i administracji samorządowej

Dziedzina	Mechanizm	Regulacja	Istota
Partnerstwo publiczno-społeczne	Zlecenie zadań w formie wspierania lub powierzenia wykonania przez otwarty konkurs ofert organizowany przez administrację publiczną	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.	Partnerstwo to wiąże się z wzajemnym informowaniem, konsultowaniem regulacji normatywnych, tworzeniem wspólnych zespołów o charakterze doradczym i konsultacyjnym. Obszar współdziałania jest określony przez ustawę.
Możliwość uzyskania dotacji	Podmioty niezaliczone do sfery sektora finansów publicznych i nie działające dla osiągnięcia zysku mogą uzyskać dotacje z budżetu samorządu terytorialnego na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki.	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych.	Zlecenie zadania i udzielanie dotacji na podstawie umowy zawartej między samorządem terytorialnym a organizacją pozarządową.
Przekazywanie zadań	Przekazywanie zadań, zgodnie przyjętymi celami zatrudnienia w zakresie usług rynku pracy. Obejmują one promocję zatrudnienia i aktywizację zawodową osób, które nie posiadają pracy, ale także inne poszukujących zatrudnienia i osób zagrożonych utratą pracy.	Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	Zlecenie zadania i udzielanie dotacji na podstawie umowy zawartej między samorządem (upoważnienie marszałka województwa lub starosty) do ich zlecenia.
Partnerstwo publiczno-privatno-społeczne	Oparta na umowie współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego służąca realizacji zadania publicznego.	Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.	Jednym z możliwych partnerów jest organizacja pozarządowa. Podobnie jak administracja rządowa i samorządowa jest ona jedną ze stron umowy, obok przedsiębiorców.

Zródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych i na podstawie [4]

³ Ważne znaczenie dla kształtowania współdziałania ma rozporządzenie Rady WE z dnia 12 czerwca 1999 r., ustanawiające ogólne zasady w sprawie funduszy strukturalnych i zasadę partnerstwa. Nr 1260, Dz Urz WE 1999.

⁴ Zob. art. art. 24, 65 i 66, które wskazują, że zadania w zakresie (promocji) zatrudnienia w Polsce realizowane są przez różne instytucje rynku pracy z udziałem partnerów społecznych.

⁵ DzU nr 99, poz. 1001 ze zm.

Wyznaczając ramy funkcjonowania sfery zatrudnienia przekazuje ona określone kompetencje w sferze zarządzania rynkiem pracy instytucjom lokalnym, będącym zarówno podmiotami publicznymi, jak i niepublicznymi. Takie ujęcie dotyczące ram współdziałania w realizacji zadań administracji publicznej na rynku pracy wynika z założenia, że działalność samorządu terytorialnego – bez szerszego odniesienia – nie jest w stanie zrealizować niezbędnych przedsięwzięć. Zagadnienia form współdziałania różnych podmiotów w realizacji zadań publicznych regulują także inne akty prawne, które jakkolwiek nie dotyczą bezpośrednio rynku pracy, to jednak pozwalają rozwinąć zakres współdziałania w stosunku do różnych grup, które mają trudności z uzyskaniem pracy (tabela 2.1).

2.4 FORMY PARTNERSTW I ICH UCZESTNICY

Podstawowym sposobem realizacji partnerstwa w wykonywaniu zadań na lokalnym rynku pracy jest przejmowanie określonych działań przez niepubliczne instytucje rynku pracy, w tym w ramach zlecenia – usług rynku pracy – na podstawie umowy, która stanowi w istocie środek *delegowania uprawnień* [1]. *Umożliwiają to* zapisy kompetencji przypisane poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego. Podstawowe znaczenie w tym zakresie posiada upoważnienie organów odpowiedzialnych za realizację polityki rynku pracy na szczeblu województwa (marszałka województwa) i powiatu (starosty) do ich zlecenia, zgodnie przyjętymi celami w zakresie polityki zatrudnienia. Zadania te obejmują usługi rynku pracy (art. 53 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r.) odnoszące się do promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób, które nie posiadają pracy, a także innych poszukujących zatrudnienia i osób zagrożonych utratą pracy. Tryb współdziałania partnerów może być zróżnicowany, a organy zatrudnienia, zgodnie z art. 24 ust. 1a ustawy z 20 kwietnia 2004 r., zobowiązane są do zapewnienia ich realizacji w sposób zgodny ze standardami rynku pracy.

Przekazując zadania – przynależne instytucjom publicznym z mocy ustawy – konkretnemu podmiotowi niepublicznemu, który działa na innych zasadach niż administracja publiczna, organy odpowiedzialne za wykonywanie działań dotyczących rynku pracy muszą zadbać by zostały one wykonane zgodnie z interesem społecznym i sytuacją na rynku pracy, jak i również z względami racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W tym zakresie nie chodzi tylko o odpowiednią jakość usług, ale także o kwalifikacje osób, które je wykonują, jak i stosowną kontrolę tych działań [3]. Pozytywnym elementem przejmowania przez podmioty niepubliczne zadań publicznych jest w szczególności sprzyjanie rozwojowi konkurencji i wprowadzanie elastyczności działań.

Wspieraniu potencjału lokalnego rynku pracy może służyć także realizacja lokalnych projektów, przygotowywanych przez powiatowe urzędy pracy. Przygotowuje je zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r., starosta – we współpracy z innymi organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku [30]. Przygotowany na szczeblu lokalnym projekt może stanowić własne przedsięwzięcie powiatu lub być elementem programów regionalnych. W działaniach lokalnych podmiotów służących tworzeniu lokalnego partnerstwa ważne znaczenie posiada polityka gospodarcza państwa, zwłaszcza gdy wykorzystuje ona metody przeciwdziałania bezrobociu – obejmujące przede wszystkim: stwarzanie odpowiednich i korzystnych warunków dla inwestycji oraz dla rozwoju eksportu, regulowanie migracji oraz obniżanie kosztów robocizny [19]. W sumie – jak można zauważyć

– dla funkcjonowania lokalnego rynku pracy istotne znaczenie ma model komplementarny, w ramach którego ważną rolę odgrywa polityka makroekonomiczna oraz wspomagająca ją polityka rynku pracy [18]. Wszystko to oznacza, że działania i inicjatywy partnerów wymagają przede wszystkim istnienia całościowej lokalnej strategii walki z bezrobociem, w którą mogłyby się zaangażować. Podstawową dziedziną ich zaangażowania powinno być promowanie pracy, szkolenia zawodowego oraz dbałość o jakość pośrednictwa pracy. Należy podkreślić, że pośrednictwo z kolei powinno być nastawione na konkretne grupy, zwłaszcza te, które najpilniej potrzebują pomocy i mają szanse na zatrudnienie, a więc na podmiot usług.

Obok współdziałania w ramach realizacji konkretnych zadań możliwe jest partnerstwo we współpracy partnerów, którzy wspólnie realizują określone przedsięwzięcia na rzecz społeczności lokalnej. Uczestnikami takich partnerstw lokalnych mogą być różne podmioty, wywodzące się ze wszystkich sektorów. Mogą to być, obok publicznych, obejmujących samorząd terytorialny i jego jednostki organizacyjne oraz administrację państwową, także jednocześnie pozarządowy: fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie, związki pracodawców, organizacje kościelne oraz wreszcie prywatna przedsiębiorczość. Ukształtowane stosownie do potrzeb partnerstwa lokalne opierają swoje przedsięwzięcia na określonych przez siebie w umowie formach działania. W związku z tym, w zależności od potrzeb, mogą one przybierać w szczególności strukturę nieformalną lub sformalizowaną. Przedsięwzięcia sygnatariuszy partnerstwa lokalnego mogą ujawniać się w różnych dziedzinach. Jedną z nich jest nią rynek pracy, gdzie partnerzy nierzadko tworzą pakt. Ich zasadniczą cechą jest nastawienie na rozwój pracy i kompleksowość działań, co powoduje powiązanie ich aktywności i działań z gospodarką, czy też z edukacją.

Lokalne pakt na rzecz zatrudnienia, w którym uczestniczą wszyscy partnerzy społeczni. funkcjonują w wielu różnych państwach członkowskich Unii [36]. Także ustawa z 20 kwietnia 2004 r., umożliwiła tworzenie takich form współdziałania i partnerstwa. Pakt na rzecz zatrudnienia koncentrują się – ogólnie rzecz biorąc – na współdziałaniu kilku podmiotów, które wspólnie tworzą i kreują warunki mające pomóc w powstawaniu nowych miejsc pracy. Podstawą współdziałania partnerów są w szczególności lokalne projekty rozwojowe, które oferujące bezrobotnym konkretne narzędzia zmierzające do umożliwienia uczestniczenia im na rynku pracy i odnalezienia swojego miejsca, zgodnie z lokalną specyfiką i miejscowym rynkiem oraz kreujące plany umożliwiające miejscowej społeczności rozwinięcie usług mogących znaleźć nabywców. Wymaga to by partnerzy planujący stworzenie lokalnego paktu w dziedzinie zatrudnienia i rynku pracy najpierw zdiagnozowali sytuację, wskazali problemy i potencjalne możliwości uczestników, a następnie zmobilizowali wszystkie dostępne źródła poparcia i akceptacji.

2.5 INSTYTUCJE PARTNERSTWA W SFERZE PRACY

Szczególne zadania dla realizacji przedsięwzięć realizowanych na rynku pracy – w ramach współdziałania różnych podmiotów – powierzono radom zatrudnienia, w których składzie znajdują się przedstawiciele partnerów społecznych działających na rynku pracy. Stanowią one opiniodawczo-doradcze instytucje partnerstwa w sferze pracy.

Po licznych zmianach w dotychczas obowiązujących ustawach, od 2004 r. pełnią one rolę pomocniczą (opiniodawczo-doradczą) w stosunku do organów administracji

samorządowej w powiecie i województwie. Spośród funkcji rad zatrudnienia szczególną jest funkcja inspirująca, która wiąże się m.in. ze zwracaniem uwagi na występujące kwestie i wpływanie na podejmowanie stosownych działań [18]. Natomiast zasadnicze cele ich działania, zgodnie z przyjętymi regulacjami obejmują: nadawanie społecznego wymiaru mechanizmowi funkcjonowania administracji państwowej, kontrolę i regulację rynku pracy, wzmacnianie roli administracji państwowej w zakresie sterowania rynkiem oraz tworzenie płaszczyzny, na podstawie której dokonywałyby się poszukiwanie kompromisu dla zróżnicowanych interesów stron [11]. Jako czynnik ograniczający rolę rad zatrudnienia – M. Kabaj swego czasu uznał – ich niestabilny stan osobowy oraz relacje zachodzące pomiędzy samorządem a radą [20]. Dziś problem uczestnictwa rad zatrudnienia w polityce rynku pracy jest bardziej złożony, choć niewątpliwie te ograniczenia, które występowały dziesięć lat temu nadal są aktualne.

Warto także zwrócić uwagę na szersze znaczenie partnerstwa realizowanego w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz na szczeblu województwa w Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego.⁶ Podstawowy zakres działania tych instytucji obejmuje kwestie związane z zatrudnieniem, w tym wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej i u przedsiębiorców oraz problemy świadczeń społecznych. Oprócz tego komisje zajmują się innymi sprawami społeczno-gospodarczymi, a w tym stanowieniem założeń i projektu budżetu dla ustawy budżetowej oraz innymi sprawami związanymi z uprawnieniami określonymi w odrębnych ustawach. Dotyczy to, np. prawa opiniowania projektów i założeń aktów prawnych w zakresie obejmującym pracowników i pracodawców.

Odnosząc się do funkcjonujących instytucji, które zajmują się rynkiem pracy, należy zwrócić również uwagę na to, że odrzucenie monopolu państwa wraz z wejściem Polski do struktur Wspólnot Europejskich spowodowało, że w dziedzinie funkcjonowania rynku pracy i tworzenia warunków zatrudnienia pojawiły się instytucje niepubliczne, prowadzące działalność w zakresie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i doradztwa personalnego. W związku z tym już samo pośrednictwo pracy prowadzą prywatne agencje pośrednictwa pracy, obok podmiotów publicznych, a więc powiatowych urzędów pracy i wojewódzkich urzędów pracy i OHP. Realizują one te działania w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że w sumie działania będące przedmiotem aktywności gospodarczej w zakresie pośrednictwa i poradnictwa zawodowego mogą być wykonywane również – obok agencji pośrednictwa pracy – przez jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe, stowarzyszenia, fundacje i organizacje pozarządowe i zawodowe. W zakresie usług na rynku pracy ważne działania realizują także agencje pracy czasowej i instytucje szkoleniowe.⁷ Agencje pracy zatrudniają pracowników tymczasowych, jako pracowników specjalnej kategorii objętych regulacją prawa pracy, co daje im większą ochronę niż w przypadku innych form zatrudnienia [30]. Model zatrudnienia tymczasowego opiera się na trójstronnych umowach zawieranych przez pracodawcę z agencją i pracownika z agencją. Natomiast instytucje szkoleniowe, będące niepublicznymi instytucjami rynku pracy, prowadzą na rynku pracy działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych i

⁶ Funkcjonują one na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz. U nr 100, poz. 1080.

⁷ Działające na podstawie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, DzU nr 166, poz. 1608.

poszukujących pracy, realizują często na zlecenie szkolenia finansowane ze środków publicznych. Wszystko to sprawia, że zakres podmiotowy ewentualnych uczestników działań na rzecz społeczności jest coraz szerszy, co wiąże się też z prywatyzacją zadań publicznych [35].

2.6 DZIEDZINY AKTYWNOŚCI PARTNERSTW LOKALNYCH

Współdziałanie partnerów na rynku pracy może dotyczyć – jak już wspomniano – różnych obszarów, np. może obejmować: wymianę informacji, aktywizację środowiska lokalnego wokół problemów rozwoju i zatrudnienia, podejmowanie wspólnych inicjatyw, upowszechnianie i promocję dobrych praktyk, informowanie o wolnych miejscach pracy, stałe edukowanie osób bezrobotnych, czy też wzmacnianie relacji pomiędzy odpowiedzialnym biznesem a sektorem społecznym. Obszarem współpracy różnych uczestników rynku pracy mogą być również alternatywne działania prozatrudnieniowe, w tym promowanie idei spółdzielni socjalnych, pomoc niepełnosprawnym, uruchamianie instrumentów finansowania przedsiębiorstw społecznych, działań na rzecz rozwoju edukacji w obszarze społecznym i wzmacnianie kompetencji w tym sektorze, inicjowanie i wspieranie społecznej przedsiębiorczości oraz partnerstw jako efektywnej formy współpracy dla rozwoju lokalnego, profesjonalne wsparcie dla przedsiębiorstw społecznych, w tym doradztwo, inicjowanie badań i analiz, w tym proponowanie obszarów badań [14]. Szczególne znaczenie dla poprawy funkcjonowania rynku pracy mają działania partnerstw lokalnych odnoszące się do: kształcenia ustawicznego, zdobywania doświadczeń zawodowych, np. przez staże, wymiany personelu pomiędzy przedsiębiorstwami i instytucjami badawczo-rozwojowymi oraz akcji promocyjnych dotyczących specyficznych zawodów i tworzenia systemu modularnego kształcenia. Przykładowo w Unii Europejskiej lokalne pakt działają na rzecz przygotowywania projektów: oferujących osobom bezrobotnym konkretne narzędzia, umożliwiające im odnalezienie swojego miejsca na rynku pracy, w tym związane z lokalną specyfiką miejscowego rynku,⁸ jak i kreujących plan umożliwiający miejscowej społeczności rozwinięcie usług mogących znaleźć nabywców.⁹ Występuje także partnerstwo kilku podmiotów wspólnie tworzących warunki wspomagania tworzenia nowych miejsc pracy.¹⁰

Na początku funkcjonowania inicjatyw partnerskich podpisywali je lokalni przedsiębiorcy i sektor publiczny, a więc miały charakter publiczno-prywatny. Stopniowo jednak zaczęły się przekształcać w międzysektorowy i wielopłaszczyznowy mechanizm promujący rozwój lokalny.

Rozwój takiego partnerstwa, w którym uczestniczą podmioty z trzech sektorów, *wymaga umiejętnej wykorzystania możliwości i znajomości ograniczeń. Są one zróżnicowane i dotyczą w szczególności takich zagadnień jak np.* kwalifikacje pracowników instytucji rynku pracy, zróżnicowania lokalne i regionalne, małe zaangażowanie władz

⁸ Tego typu programem jest fiński pakt Pyhätunturi (dla regionu Itä-Lappi, na północy Finlandii).

⁹ Przykładem jest „Kraina koni” - projekt realizowany na Sardynii - „Consortio Horse Country” jest programem mającym na celu zapobieżenie wyludnianiu wyspy i promowanie produktu turystycznego.

¹⁰ Paktem tego typu jest szwedzki projekt „Industrial co-operation” ze Strömstad, gdzie realizację lokalnej polityki gospodarczej zaangażowali się - dzięki stworzonej tam organizacji - zarówno przedstawiciele przedsiębiorców, jak i pracowników i utworzyli Industrisamverkan - organizację, która monitoruje lokalną politykę w sferze gospodarki i zatrudnienia.

lokalnych w walkę z bezrobociem, jak i niewielkie doświadczenia w działaniu na rynku pracy itp. Funkcjonowanie partnerstwa wielosektorowego może być związane z takimi ograniczeniami jak np. brak: odpowiedniej koordynacji działań na szczeblu krajowym, jednolitej polityki rynku pracy prowadzącej do ograniczenia pogłębiania się zróżnicowań w regionach i na szczeblu lokalnym oraz posiadane środki [24].

Publiczno-prywatna i społeczna aktywność na rynku pracy jest właściwym kierunkiem dla wyznaczania realizacji zadań przez samorząd terytorialny. Powinna ona uwzględniać w szczególności zróżnicowany zakres zadań, za które odpowiedzialne są instytucje publiczne, możliwość aktywności poszczególnych podmiotów rynku pracy i dziedziny jego funkcjonowania. Jednak partnerstwo ma ograniczony charakter. Nie powinno w szczególności odnosić do dziedzin, gdzie interwencja państwa jest niezbędną, co oznacza, że aktywność niepubliczna jest ogólnie rzecz biorąc ograniczona [26]. Problemem może być także – jak już podkreślono – zapewnienie odpowiedniej jakości usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne oraz kwalifikacje osób uczestniczących w ich realizacji, jak i kontrola tych działań. Zasady działania niepublicznych instytucji rynku pracy wyznaczają odmiennie cele, związane z istotą i misją ich działania. Partnerstwo i kontraktowanie zadań wymaga kontroli instytucjonalnej i społecznej. W relacjach pomiędzy partnerami istnieje również niebezpieczeństwo związane z nieodpowiednim przepływem środków publicznych.

Proces tworzenia paktów, jako konieczność związana z istniejącymi uwarunkowaniami na rynku pracy, został z zapoczątkowany, np. Polsce, Słowacji, czy też na Węgrzech dzięki współpracy i inicjatywom instytucjami UE. Ich inicjowanie w praktyce zależy jednak od tego, na ile udaje się zaktywizować lokalnych partnerów [36]. Spośród paktów zasługujących na uwagę w Polsce można wymienić np. Górnośląski Pakt na Rzecz Zatrudnienia oraz Bydgoski Pakt na Rzecz Zatrudnienia. Działania Warto również zwrócić uwagę na Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego w Katowicach, który jest organizacją pozarządową o charakterze non profit, która specjalizuje się w realizacji usług z zakresu rynku pracy i pomocy społecznej, finansowane m.in. z Europejskiego Funduszu Społecznego [16].

ZAKOŃCZENIE

Ideą funkcjonowania samorządu terytorialnego jest samostanowienie o sobie społeczności lokalnej. Stąd też aktywność członków społeczności ma szczególne znaczenie we wpływaniu na politykę lokalną, a więc wartość kapitału społecznego będzie miała istotne znaczenie dla kształtowania działalności we wspólnotach działających w ramach samorządu terytorialnego. Jeżeli samorząd terytorialny oczekuje reakcji społeczności na jakieś działanie, to – przy niskim poziomie kapitału społecznego – nie ujawni się ona w oczekiwanym zakresie, a więc w istocie zaangażowanie społeczności będzie mierne.

Kapitał społeczny jest dobrem wspólnym członków środowiska lokalnego, a jego dysponentem są osoby, rodziny, grupy społeczne i instytucje. Na pewno dzięki oparciu na kapitale społecznym łatwiej jest rozwiązywać występujące problemy społeczne czy osiągać rozwiązania kompromisowe, w tym zmniejszać opór wobec zmian i przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom w zakresie różnych spraw, w sposób twórczy i elastyczny przez samych zainteresowanych [28]. Wszystko to oznacza, że kapitał społeczności lokalnej pozwala samorządowi działać sprawnie i efektywnie, a nawet stwarza dla niego nowe

możliwości. Skoro dobre funkcjonowanie kapitału społecznego w społeczności lokalnej ma pozytywny wpływ na rozwój lokalny, to konieczne jest tworzenie odpowiednich warunków do współdziałania we wspólnocie. Ważne jest przede wszystkim w tym zakresie odpowiednie zaplanowanie działań, które będą odnosiły się do najistotniejszych problemów, w tym do rynku pracy, a także znalezienie przez grupy społeczne partnerskie miejsca w lokalnym otoczeniu społeczno-gospodarczym. Inicjatywy społeczne planowane w oderwaniu od rzeczywistości czy też bez uprzedniego przeprowadzenia rzetelnej analizy sytuacji lokalnej, a także kiedy we współpracy nie uczestniczą ważni przedstawiciele społeczności są skazane na niepowodzenie czy też będzie występować mierna efektywność działań.

Przykładem oddolnej, lokalnej współpracy i współdziałania partnerów społecznych na rzecz zatrudnienia, jednoczącą wszystkie siły i środki są m.in. pakty. Jak wskazują doświadczenia partnerzy mogą pomagać, przyczyniając się do racjonalnego gospodarowania miejscami pracy, ich ochrony i tworzenia nowych, ale samo tworzenie miejsc pracy zależy jednak od polityki makroekonomicznej państwa. Partnerstwo pomaga usuwać główne bariery funkcjonujące na szczeblu lokalnym w zakresie promocji zatrudnienia, rozwoju przedsiębiorczości, tworzenia nowych miejsc pracy, promowania inicjatyw na rzecz wzrostu inwestycji i lepszego wykorzystania pomocy zagranicznej [21]. Należy je postrzegać jako lokalne inicjatywy mające na celu uzupełnianie działań podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki zatrudnienia, wśród których zasadnicze znaczenie ma państwo.

Podstawowa sfera w jakiej jest realizowana lokalna polityka rynku pracy w Polsce obejmuje: działalność rad zatrudnienia, współdziałanie różnych partnerów, usługi zlecane w celu wykonania zadań rynku pracy i w zakresie promocji zatrudnienia oraz wspieranie realizacji tych zadań. Umiejętność budowania działań o charakterze partnerskim, z wykorzystaniem wkładu różnych organizacji i podmiotów wydaje się mieć kapitalne znaczenie dla powodzenia realizacji zmian na rynku pracy. Są one istotne, bowiem w warunkach mało prawnego rynku pracy, administracja publiczna została obciążona zbyt wieloma zadaniami, które w sumie nie są kluczowe dla realizacji jej misji, co w zestawieniu ze szczupłością kadr specjalistycznych, nastawionych na profesjonalne usługi zatrudnieniowe, skutkuje spychaniem kluczowych kompetencji na dalszy plan. W tym kontekście znaczenie wspomagające mogą mieć przedsięwzięcia promujące otwartość na zewnętrzne kontraktowanie usług. Takie rozwiązania promuje zresztą obowiązujący system prawno-instytucjonalny.

LITERATURA

1. Baron-Wiaterek M., Publiczno-niepubliczne formy zarządzania rynkiem pracy, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” nr 5 z 2009, s. 55 oraz CD
2. Bartoszek M., Analizy kapitału społeczno-kulturowego w teorii zmiany i mobilności społecznej, w: red. M. S. Szczepański, *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*, Katowice 2000, s. 20
3. Błaś A., Biurokracja a demokratyczne państwo, w: *Biurokracja, TNOiK*, Rzeszów 2006, s. 94
4. Błędowski P., Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego, Warszawa 2006, s. 25

5. Bourdieu P., *Le Capital Social: Notes Provisoires*, "Actes de la Recherche en Science Sociales", No 3, 1980, s. 3
6. Coleman J., *Foundations of Social Theory*, Massachusetts 1990, s. 304.
7. Coleman J., *Social Capital in the Ceration of Human Capital*, „Americam Journal of Sociology” vol. 94 z 1988
8. Domański R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Warszawa 1993, s. 48 i n.
9. Dyduch W., Szczepankiewicz M., Szczepankiewicz E., *Kapitał społeczny podstawą zdobywania przewagi konkurencyjnej w Nowej Ekonomii*, w: *Strategie i konkurencyjność przedsiębiorstw po dziesięciu latach transformacji*, Polanica Zdrój 2001, s. 193
10. Forbrig J., *Spółeczeństwo obywatelskie. Polska, jej sąsiedzi i Europa Zachodnia*, Warszawa 2002, s. 5
11. Frieske K., Machol-Zajda L., Zalewski D., *Rady zatrudnienia – funkcje i efektywność. Studium ewaluacyjne*, w: red. M. Bednarski, *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Narzędzia i instytucje*, Warszawa 1996, s. 300–301
12. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław 1997, *passim*.
13. Garlicki J., Noga-Bogomilski A., *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2004, 40 i n.
14. Grzanka I., Wiaterek K., *Pakty dla pracy – praktyka w Polsce*, w: red. M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, Częstochowa 2009, s. 355-367
15. Gwiazda A., *Koncepcje kapitału społecznego*, „Polityka Społeczna” 10 z 2002, s. 16
16. Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego w Katowicach
Internet:<http://www.partnerstwo.org>
17. Januszek H., *Kapitał społeczny na rynku pracy*, w: red. Januszek H., *Kapitał społeczny – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Poznań 2004, s. 37
18. Kabaj M., *Aktywna polityka rynku pracy i rola rad zatrudnienia*, „Polityka Społeczna” nr 10 z 1995, s. 8-15
19. Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 53 i n.
20. Kabaj M., *Rola i funkcje rad zatrudnienia w przeciwdziałaniu bezrobociu. Wyniki badań empirycznych*, IPiSS, Warszawa, luty 1995, s. 7-9
21. Kabaj M., *Założenia paktów społecznych na rzecz tworzenia miejsc pracy – ujęcie globalne i lokalne*, w: red. C. Horodenski, C. Sadowska-Snarska, *Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności*, IPiSS, Warszawa 2006, s. 144
22. Kaźmierczak T. i Rymszy M., red., *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007, s. 23 i n.
23. Król H., *Strategiczny rozwój kapitału ludzkiego w firmą*, w: red. A. Ludwiczynski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa 2000, 249 i n.
24. Kryńska E., *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce – instrumenty i programy*, w: red. Szula R., Tucholska A., *Rynek pracy w skali lokalnej*, Scholar, Warszawa 2004, s. 52

25. Matysiak A., Źródła kapitału społecznego, Wrocław 1999, s. 60 i n.
26. Najniger S., Administracja czy biznes, w: red. J. Czaputowicz, Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, PWN, Warszawa 2008, s. 170
27. Putnam R. D., Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Kraków-Warszawa 1995, s. 20 in.
28. Szawiel T., Społeczeństwo obywatelskie, w: red. idem, M. Grabowska, Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce, Warszawa 2001, s. 129
29. Szczepański M. S., Orzeł z górniczym pióropuszem. Województwo katowickie i śląskie w procesie przemian, Katowice 2002, s. 20 i n.
30. Szyłko-Skoczny M., Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej, Wyd. UW, Warszawa 2005, s. 283
31. The Lisbon European Council an agenda for economic and social renewal for Europe, Bruksela 2000
32. Theiss M., Czy kapitał społeczny może być kategorią polityki społecznej, w: red. L. Frąckiewicz, A. Rączaszek, Kapitał społeczny, Katowice 2004, s. 12
33. Trutkowski C., Mandes S., Kapitał społeczny w małych miastach, Warszawa 2004, s. 78
34. Wódz J., Wódz K., Nowe typy reprezentacji społecznej i politycznej w polskich społecznościach lokalnych i regionalnych, „Regiony Polski” nr 2 z 2001, s. 25
35. Zacharko L., Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne, UŚ, Katowice 2000, *passim*
36. Ziomek A., Terytorialne paktów na rzecz zatrudnienia w Europie i w Polsce jako forma przeciwdziałania bezrobociu, w: red. R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności, IPiSS, Warszawa 2006, s. 260

ZNACZENIE KAPITAŁU SPOŁECZNEGO DLA FUNKCJONALNOŚCI DZIAŁAŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RYNKU PRACY

Streszczenie: W opracowaniu wskazano zasadnicze kwestie dotyczące znaczenia kapitału społecznego w wypełnianiu przez samorząd terytorialny swych zadań na rynku pracy. Funkcjonowanie polityki rynku pracy zależy od wielu czynników. Jednym z nich jest promowanie i tworzenie warunków dla współdziałania uczestników społeczności lokalnej.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, samorząd terytorialny, rynek pracy

THE IMPORTANCE OF SOCIAL CAPITAL FOR FUNCTIONAL ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE LABOR MARKET

Abstract: The study identifies main issues concerning the importance of social capital in the fulfillment by the local government its tasks in the labor market. The functioning of the labor market policy depends on many factors. One of them is to promote and create conditions for cooperation between participants in the local community.

Key words: the social capital, local government, labor market

dr hab. Małgorzata BARON-WIATEREK, prof. Pol. Śl.
Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Zarządzania i Administracji
ul. Roosevelta 26, 41-800 Zabrze
e-mail: mbwiaterek@polsl.pl