

*Krystyna Kietlińska**

PRZECIWDZIAŁANIE BEZROBOCIU FORMĄ INWESTYCJI W KAPITAŁ LUDZKI

1. WPROWADZENIE

Kapitał rzeczowy i finansowy oraz praca są czynnikami, które składają się na rozwój gospodarczy. Jednak czynnikiem, który warunkuje ten rozwój jest kapitał ludzki. Zaangażowanie człowieka w procesy gospodarcze umożliwia ich przebieg. W literaturze przez kapitał ludzki rozumie się m.in. nagromadzone w człowieku umiejętności, zdolności, wiedza, energia, zdrowie, które są efektem określonych nakładów. Zatem jakość kapitału ludzkiego zależy od nakładów, jakie jest gotowe ponieść państwo (lub sam człowiek), aby uzyskać określone efekty gospodarcze. Jednak nakłady te mogą się nie zwrócić, jeśli pracownik nie może wykorzystać tkwiącego w nim kapitału. W takim przypadku mamy straty w kapitale ludzkim w postaci bezrobocia. Problem bezrobocia należy do globalnych problemów współczesnych gospodarek, które mają lokalne konsekwencje.

Wzrost bezrobocia jest uwarunkowany wieloma czynnikami, takimi jak postęp techniczny i technologiczny, rozwój elektroniki, procesy globalizacji itp. Tematem artykułu nie jest jednak poszukiwanie przyczyn wzrostu bezrobocia, lecz możliwości przeciwdziałania temu zjawisku, tworzenia miejsc pracy, czyli szczególnego rodzaju inwestowania w kapitał ludzki. Jedno z takich rozwiązań stanowi rozwój przedsiębiorstw społecznych o szczególnym charakterze, które w poszczególnych krajach przyjmują różne formy organizacyjne. Celem artykułu jest przedstawienie rozwoju tych szczególnych przedsiębiorstw społecznych w wybranych krajach europejskich oraz skonfrontowanie ich działalności na rzecz kapitału ludzkiego z funkcjonującymi w Polsce odpowiednikami. Materiału porównawczego dostarczyły trzy kraje europejskie, w których przedsiębiorstwa te są najbardziej rozwinięte – Włochy, Francja i Anglia.

* Prof. dr hab., Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki.

2. DEFINICJA I ZAKRES TERMINU KAPITAŁ LUDZKI

Kapitał ludzki od wieków jest uważany za jeden z najistotniejszych czynników rozwoju gospodarczego. Definiuje się go jako zasób wiedzy i umiejętności, nawyków, zdrowia i zdolności człowieka, które stanowią podstawę rozwoju gospodarczego i społecznego¹. W literaturze za twórcę teorii kapitału ludzkiego uznaje się T. W. Schulza, który w latach 60. XX w. wprowadził ten termin do literatury ekonomicznej². Jednak początki koncepcji kapitału ludzkiego sięgają XVII w. Wtedy W. Petty, ekonomista angielski, szacując majątek Anglii, zwrócił uwagę na „wartość ludzi”, która przewyższała o ok. 70% wartość jej całego majątku ruchomego i nieruchomego³. Z obliczeń tych Petty wysnuł następujący wniosek: „Stąd możemy wiedzieć, jak obliczyć straty, jakich doznajemy przez epidemie, straty wojenne i przez wysyłanie ludzi za granicę na służbę pod obcym księciem”⁴. Takie stwierdzenie wskazuje, że w swojej koncepcji zwraca uwagę nie tylko na pozytywne strony „wartości ludzi”, czyli kapitału ludzkiego, lecz także na niebezpieczeństwa spowodowane stratami w tym zakresie.

Do następców myśli Petty’ego zalicza się w literaturze takich ekonomistów, jak Smith i Say⁵, jednak celem niniejszych rozważań nie jest przegląd teorii na temat kapitału ludzkiego, lecz zaprezentowanie roli tego kapitału w rozwoju gospodarczym. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwa występujące równolegle sposoby myślenia o kapitale ludzkim – przynoszącym dochód (zysk indywidualny i społeczny) oraz występującym w postaci nagromadzonych w człowieku umiejętności, zdolności, wiedzy, energii, zdrowia, które są efektem określonych nakładów⁶.

To pierwsze podejście wskazuje na oczekiwane dochody, wynikające z wykorzystania kapitału ludzkiego, natomiast w drugim przypadku chodzi o wydatki na kapitał ludzki, które w efekcie mają przynieść ten oczekiwany dochód. Wydatki te noszą nazwę inwestycji w kapitał ludzki. G. S. Becker zalicza tu „ogół działań, które wpływają na przyszły pieniężny i fizyczny dochód przez powiększenie zasobów ludzkich”⁷.

¹ Por. S. R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy SGPiS*, Warszawa 1990, s. 18–20; W. Tyć, *Kapitał ludzki, jako zasób czynników wytwórczych*, [w:] *Teoretyczne podstawy gospodarowania*, red. J. Kopycińska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005.

² Por. S. R. Domański, *op. cit.*, s. 30–31; G. Wronkowska, *Koncepcja kapitału ludzkiego*, [w:] *Teoretyczne podstawy...*

³ Por. S. R. Domański, *op. cit.*, s. 32.

⁴ E. Lipiński, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, PWN, Warszawa 1968, s. 160 i nast.

⁵ S. R. Domański, *op. cit.*, s. 34–40.

⁶ P. Broda-Wysocki, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 66–67.

⁷ G. S. Becker, *Human capital. A Theoretical analysis with special references to education*, New York 1964; M. Czech, Z. Skrzypek, *Wykorzystanie metody kapitału ludzkiego i koncepcji preferencji w sektorze ochrony zdrowia*, „Problemy Zarządzania” 2007, nr 3.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że do głównych czynników wpływających na jakość ludzkich zdolności, które można nazwać inwestycjami w człowieka należą:

- usługi w zakresie ochrony zdrowia, które wpływają na długość życia, energię i vitalność ludzi;
- doskonalenie zawodowe;
- kształcenie młodzieży na wszystkich szczeblach;
- programy kształcenia dla dorosłych;
- migracja ludności w celu znalezienia lepszej pracy lub dostosowania się do lepszych warunków;
- poszukiwanie informacji o sytuacji ekonomicznej firm i perspektywach zawodowych;
- badania naukowe⁸.

Z przedstawionej listy wynika, że stan zdrowia i stopień wykształcenia mają istotny wpływ na jakość kapitału ludzkiego. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że zdrowy i wykształcony pracownik nie zawsze może ujawnić tkwiący w nim kapitał, bowiem ma trudności ze znalezieniem pracy, dzięki której mógłby go wykorzystać. Bezrobocie powoduje straty w kapitale ludzkim.

3. BEZROBOCIE I METODY PRZECIWDZIAŁANIA TEMU ZJAWISKU

Bezrobocie jest poważnym problemem natury społeczno-gospodarczej, który szczególnie dał o sobie znać w pierwszej dekadzie XXI w. Jedną z przyczyn był kryzys gospodarczy, który dotknął Stany Zjednoczone i wiele krajów europejskich. Socjologowie określają bezrobocie jako stan „bezczynności zawodowej jednostek zdolnych do pracy i zgłaszających gotowość jej podjęcia”⁹. Podobnie bezrobocie definiują ekonomiści wskazując, że jest to sytuacja, w której część osób w wieku produkcyjnym, gotowych i zdolnych do pracy pozostaje bez niej mimo podejmowania starań, aby ją znaleźć¹⁰. Niebezpieczeństwo w przypadku bezrobocia polega na tym, że im dłużej ono trwa, tym trudniej osobie bezrobotnej ponownie znaleźć pracę.

Z punktu widzenia okresu trwania bezrobocia wyróżnia się:

- bezrobocie krótkookresowe, które dotyczy osób niepracujących mniej niż 3 miesiące;
- bezrobocie średniookresowe, które obejmuje osoby bez pracy do 6 miesięcy;

⁸ S. R. Domański, *op. cit.*, s. 20–21.

⁹ T. Borkowski, A. Marcinkowski, *Socjologia bezrobocia*, Interart, Warszawa 1996, s. 19.

¹⁰ R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2005, s. 399.

- bezrobocie długookresowe, które trwa od 6 do 12 miesięcy;
- bezrobocie długotrwałe, zwane chronicznym, które dotyczy osób pozostających bez pracy dłużej niż 12 miesięcy¹¹.

Tę ostatnią grupę bezrobotnych zalicza się w literaturze do osób wykluczonych społecznie. Oznacza to, że wypadli oni z rynku pracy na tak długi czas, iż wymagają dodatkowego przygotowania do życia społecznego (reintegracja społeczna) i zawodowego (reintegracja ekonomiczna)¹².

Negatywne skutki bezrobocia dotyczą nie tylko osób nim dotkniętych, lecz także ich rodzin, a w konsekwencji całego społeczeństwa. Dlatego ekonomiści zajmujący się badaniem tego zjawiska poszukują metod umożliwiających jego ograniczenie. Nie jest to zadanie proste, bowiem metody te powinny być dostosowane, z jednej strony, do rodzajów i specyfiki bezrobocia, z drugiej – do potrzeb i możliwości gospodarki. Aby sprostać tym zadaniom, powołuje się określone instytucje, których celem jest wykorzystanie, zgodnie z istniejącymi przepisami prawa, wszystkich możliwych instrumentów (metod), które mogą być pomocne w ograniczaniu bezrobocia i łagodzeniu jego skutków. Instytucje te można podzielić na dwie grupy – przygotowujące do podjęcia pracy i tworzące miejsca pracy. Do pierwszej grupy zalicza się instytucje, które oferują szkolenia zawodowe, umożliwiające bezrobotnym zdobywanie i zmianę kwalifikacji, do drugiej – usługi pośrednictwa pracy, świadczone przez biura pracy, które udzielają informacji o wolnych miejscach pracy oraz o bezrobotnych poszukujących pracy¹³.

Instytucje mające na celu tworzenie miejsc pracy oferują:

- publiczne programy zatrudnienia, których celem jest tworzenie przez państwo dodatkowych miejsc pracy w dziedzinach, którymi nie jest zainteresowany sektor prywatny;
- udzielanie przez państwo bezzwrotnej pomocy finansowej przedsiębiorstwa, które rezygnują z planowanej redukcji zatrudnienia lub tworzą nowe miejsca pracy;
- pożyczki dla przedsiębiorstw, które tworzą nowe miejsca pracy;
- pożyczki dla bezrobotnych, którzy chcą podjąć własną działalność gospodarczą¹⁴.

Należy sobie zdawać sprawę, że często te dwie grupy działań zazębiają się, bowiem bezrobotny, aby podjąć określoną pracę, musi być do niej odpowiednio przygotowany.

¹¹ K. K i e t l i ń s k a, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010, s. 148–149.

¹² Szerzej na ten temat por.: K. K i e t l i ń s k a, *op. cit.*, s. 161–161 oraz *Ustawa z dn. 13.06.2003 o zatrudnieniu socjalnym*, Dz. U. nr 122, poz. 1143.

¹³ E. K w i a t k o w s k i, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 71.

¹⁴ *Ibidem*.

Do instytucji, które zajmują się działaniami wpływającymi na ograniczenie bezrobocia należą przede wszystkim podmioty prywatne o szczególnym charakterze, które korzystają z pomocy państwa lub samorządów lokalnych, aby móc realizować swoją misję. W literaturze przyjęto je nazywać przedsiębiorstwami społecznymi.

4. PRZEDSIĘBIORSTWO SPOŁECZNE SZCZEGÓLNĄ FORMĄ ORGANIZACJI TWORZĄCEJ MIEJSCA PRACY DLA BEZROBOTNYCH

Przedsiębiorstwa społeczne są formą organizacji o dwoistym charakterze: z jednej strony są podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi na rynku na zasadach komercyjnych, z drugiej – realizują zadania o charakterze społecznym. Nie są one ani klasycznymi przedsiębiorstwami, ani organizacjami *non-profit* w tradycyjnym rozumieniu. Można je nazwać formą mieszaną, gdyż funkcjonują na styku sektorów: publicznego, prywatnego i *non-profit*. Na dowód niejednoznaczności podejścia do definicji przedsiębiorstwa społecznego można podać różnice rozumienia tej kategorii w Europie i w Stanach Zjednoczonych. W europejskiej koncepcji są to przedsiębiorstwa rynkowe, działające na zasadach komercyjnych, które realizują zadania społeczne. Odpowiednik amerykański bazuje na organizacjach *non-profit*, które zostały zmuszone – na skutek trudności ekonomicznych – do prowadzenia działalności gospodarczej i osiągania zysków w celu finansowania ich społecznej misji¹⁵.

To zróżnicowane podejście do przedsiębiorstwa społecznego w Europie i w USA wynika z historycznych i logistycznych przesłanek¹⁶. Przyjęta w Europie definicja określa, że są to organizacje, najczęściej o charakterze lokalnym, które funkcjonują w mechanizmie rynkowym, a celem ich działalności nie jest osiągnięcie zysku, lecz zaspokajanie okresowych potrzeb społecznych¹⁷.

Do podstawowych cech, które różnią przedsiębiorstwo społeczne od przedsiębiorstw sektora publicznego, prywatnego oraz od organizacji *non-profit* należą:

- podejmowanie działalności, które do niedawna nie były przedmiotem zainteresowania ani państwa, ani rynku (przygotowanie do pracy i znalezienie pracy dla osób niepełnosprawnych, pokrzywdzonych, wykluczonych społecznie);
- zaspokajanie potrzeb, które do niedawna były domeną instytucji publicznych lub nieformalnych podmiotów, takich jak rodzina czy sąsiedzi (opieka nad dziećmi, ludźmi starszymi, chorymi);
- włączenie do swojej działalności różnorodnych partnerów (pracowników etatowych, wolontariuszy, darczyńców, władz lokalnych);

¹⁵ D. Young, *Social enterprise in the United States: alternative identities and forms*, referat na konferencję EMES, Trento, Italy Dec. 13–15, 2001.

¹⁶ Szerzej na ten temat por.: T. G. Nezhina, *The promise of WISE in America the effects of ideology and economic crisis*, referat na konferencję ISTR, Istambul, July 7–10, 2010.

¹⁷ W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

- zatrudnianie pracowników, którzy są zaangażowani w różne programy zatrudnienia¹⁸.

Określenie „społeczne” w nazwie tych przedsiębiorstw wynika z trzech zasadniczych celów ich działalności: zaspokajania potrzeb społecznych, a nie dążenia do osiągania zysków, świadczenia usług członkom, grupom celowym oraz społeczności lokalnej oraz zachowania autonomii i posiadania niezależnych organów decyzyjnych¹⁹.

Przedsiębiorstwa społeczne podejmują działalność różnego rodzaju, np. produkcję, handel, usługi. Podmiotami ich zainteresowania są osoby, które zostały wyłączone z funkcjonującego rynku pracy z powodu fizycznej i psychicznej niepełnosprawności; ekonomicznej niepełnosprawności (osoby bezrobotne, rodziny w trudnej sytuacji materialnej, bezrobotna młodzież kończąca szkołę); społecznej niepełnosprawności (osoby bezdomne, długotrwale bezrobotne, uzależnione od alkoholu i narkotyków po zakończeniu programu leczenia, osoby zwolnione z zakładów karnych, dzieci i młodzież wypadające z systemu szkolnego, uchodźcy, emigranci itp.)²⁰.

Z tej długiej listy osób, które mogą znaleźć wsparcie i pomoc w przedsiębiorstwach społecznych wynika, że bezrobotni stanowią grupę, obejmującą różne rodzaje bezrobocia, co wynika nie tylko z okresu jego tworzenia, ale i z przyczyn, leżących u jego podstaw. Organizacje, które podejmują działania w zakresie ograniczenia bezrobocia muszą zatem działać szerokoprofilowo. Doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów europejskich wskazują, że mogą one przybierać różne nazwy i formy²¹. Jedną z takich organizacji jest WISE (Work Integration Social Enterprise), co w wolnym tłumaczeniu oznacza Przedsiębiorstwo Społeczne Pracy Integracyjnej. Instytucje tego rodzaju zajmują się problemami szeroko rozumianego bezrobocia. Ich rozwój w trzech krajach (Włochy, Francja i Anglia) posłuży za tło i punkt odniesienia dla podobnych instytucji, funkcjonujących w Polsce.

6. PRZEDSIĘBIORSTWO SPOŁECZNE PRACY INTEGRACYJNEJ (WISE) JEDNĄ Z FORM PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU W EUROPIE

Pomysł WISE opiera się na połączeniu idei małego przedsiębiorstwa prywatnego i pomocy państwa. Jest ono kapitalistyczne w swojej formie i społeczne w swojej istocie, dlatego uchodzi za specyficzne przedsiębiorstwo społeczne.

¹⁸ K. Kietlińska, *op. cit.*, s. 66–67.

¹⁹ J. Defourny, *Introduction: from third sector to social enterprise*, [w:] *The emergence of social enterprise*, red. C. Borzaga, J. Defourny, Routledge, London–New York 2004.

²⁰ K. Kietlińska, *op. cit.*, s. 69.

²¹ J. Defourny, *Social enterprise in an enlarged Europe*, referat na konferencję EMES, Praga, Dec. 28–29, 2004.

W Europie WISE zaczęły się rozwijać w latach 80. XX w. Są one rozumiane jako komercyjne przedsiębiorstwa, których celem jest pomoc osobom bezrobotnym w przygotowaniu do pracy i tworzeniu miejsc pracy.

Inicjatywa powoływania WISE może pochodzić od rządu, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych lub indywidualnych osób²². Do głównych źródeł ich zasilania zalicza się dochody z własnej działalności gospodarczej, środki agencji rządowych lub samorządowych, ofiarność podmiotów gospodarczych oraz indywidualnych osób. Z tego przeglądu wynika, że są one jedną z klasycznych form przedsiębiorstwa społecznego, specjalizującą się w pomocy osobom bezrobotnym. Organizacje te, pomagając w ograniczaniu bezrobocia, przynoszą korzyści społeczności lokalnej.

Do krajów, w których WISE odgrywają największą rolę należą Włochy, Francja i Anglia. Kolejność, w jakiej je wymieniono wynika ze stopnia rozwoju WISE w każdym z nich.

We Włoszech WISE noszą nazwę spółdzielni socjalnych (Social Cooperatives) i są nastawione na inwestowanie w kapitał ludzki w postaci tworzenia miejsc pracy dla osób bezrobotnych i wykluczonych społecznie. Oprócz tego zajmują się społecznym i zawodowym przygotowaniem tych osób do podjęcia pracy. Są one prawnie regulowane. Ze względu na cele działalności spółdzielnie socjalne otrzymują szeroko zakrojoną pomoc od państwa, a w zasadzie od samorządów lokalnych. Obejmuje ona preferencje w wyborze ofert i podpisywaniu kontraktów na działalność gospodarczą lub świadczenie usług; przydzielanie dodatkowych środków pieniężnych na rozpoczęcie działalności; odraczanie płatności podatków na czas rozpoczęcia działalności (kredyt podatkowy); zwolnienia z podatków na określony czas (*vacatio legis*); korzystne przepisy prawa dotyczące darowizn na rzecz spółdzielni socjalnych²³; tworzenie zachęt dla instytucji finansowych w postaci dopłat do udzielanych przez nie pożyczek. Włoski system stanowił punkt odniesienia dla innych krajów europejskich.

We Francji stworzono system WISE, który jest odmienny w formie, ale podobny w treści. Oznacza to, że zadaniem francuskich instytucji jest tworzenie miejsc pracy dla osób bezrobotnych i wykluczonych społecznie, natomiast formą organizacji jest spółdzielnia lub przedsiębiorstwo komercyjne, a od 2002 r. – Spółdzielnia Socjalna Wspólnego Interesu (Collective interest social coopérative, la Société Coopérative d'Intérêt Collectif – SCIC)²⁴. Są to instytucje prawnie regulowane, które otrzymują pomoc na rozpoczęcie działalności w postaci 100 000 EUR na trzy lata na pokrycie kosztów działalności, środków na sfinansowanie

²² R. Spears, E. Bidet, *The role of social enterprise in European Labour market*, EMES Research Network, Working Paper 2003, No. 3/10.

²³ C. Borzaga, M. Loss, *Work Integration Social Enterprise in Italy*, EMES Research Network, Working Paper 02/02, Liege 2002.

²⁴ T. G. Nezhina, *op. cit.*

15% kosztów inwestycji i na pokrycie 70% kosztów szkolenia²⁵. Pomoc publiczna dla SCIC w trakcie ich działalności dotyczy grantów i dotacji na działalność bieżącą, ulg w podatkach dochodowych, ulg podatkowych dla darczyńców²⁶ oraz pożyczek udzielanych na zasadach preferencyjnych przez instytucje, finansowe.

Angielskie rozwiązania w zakresie WISE dotyczą nie tylko bezrobotnych, lecz także wykluczonych społecznie. Ich tworzenie i rozwój opiera się na stosowaniu odpowiednich zachęt dla podmiotów, które chcą inwestować w tak rozumiany kapitał ludzki. Zachęty te są oferowane przez państwo i samorządy terytorialne, a także przez banki. Do najważniejszych można zaliczyć:

- odrażanie płatności podatków na określony czas (kredyt podatkowy);
- granty i dotacje rządowe i samorządowe na rozpoczęcie działalności i jej kontynuowanie;
- tworzenie przez banki specjalnych programów pomocy kredytowej;
- udzielanie przez instytucje finansowe pożyczek o charakterze preferencyjnym.

Z tego krótkiego przeglądu wynika, że idea WISE jest w każdym kraju realizowana w nieco odmienny sposób. Włoski system opiera się na tworzeniu spółdzielni socjalnych, które uzyskują wsparcie ze środków publicznych zarówno w postaci dotacji, grantów, jak i specyficznych ulg podatkowych. Na podkreślenie zasługują także przepisy prawne, dotyczące zachęt dla instytucji finansowych udzielających preferencyjnych pożyczek oraz dla instytucjonalnych i prywatnych ofiarodawców. Podobne rozwianie przyjmuje się we Francji, z tą różnicą, że oferowana jest także konkretna pomoc finansowa na rozpoczęcie działalności funkcjonujących w tym obszarze SCIC. Z kolei angielski system wsparcia działalności WISE, oprócz pomocy publicznej, wykorzystuje specjalne programy kredytowe przygotowane przez banki.

Przedstawione przykłady funkcjonowania Przedsiębiorstw Społecznych Pracy Integracyjnej (WISE) wskazują, że ich idea opiera się na założeniu, że można oddziaływać na jakość kapitału ludzkiego przez działalność gospodarczą, wykorzystującą zaangażowanie społeczne, odpowiednie regulacje prawne oraz znaczące wsparcie państwa, samorządów lokalnych i instytucji finansowych.

7. FORMY WSPARCIA OSÓB BEZROBOTNYCH W POLSCE

W Polsce przeciwdziałaniem bezrobociu zajmuje się wiele różnych instytucji. Jak już wcześniej wspomniano, bezrobotnych często należy przysposobić do życia w społeczeństwie oraz przygotować do wykonywania określonego zawodu.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ C. Davister, J. Defourny, O. Gregoire, *WISE in the European Union: an overview of existing models*, "EMES, Research Network Working Paper" 2004, No. 4.

Instytucje rynku pracy w Polsce dzieli się na dwie grupy – przygotowujące do pracy i tworzące miejsca pracy. Aby bardziej skomplikować problem, instytucje rynku pracy w naszym kraju podzielono ze względu na okres bezrobocia na dwie grupy – zajmujące się bezrobociem krótkookresowym, czyli bieżącym (do 1 roku) oraz zajmujące się bezrobociem długotrwałym, zwanym chronicznym (powyżej 1 roku).

Jeżeli chodzi o instytucje zajmujące się bezrobociem krótkookresowym, to można wśród nich wyraźnie wydzielić te, które przygotowują do pracy i te, które tworzą miejsca pracy. Do pierwszej z tych grup należą:

- Publiczne Służby Zatrudnienia;
- instytucje dialogu społecznego i partnerstwa na rynku pracy;
- instytucje szkoleniowe;
- Agencje Zatrudnienia.

Instytucjami, które tworzą miejsca pracy dla bezrobotnych są przedsiębiorstwa społeczne, które uzyskują określone przepisami wsparcie finansowe²⁷. Organizacją zatrudnienia zajmuje się starosta, czyli przedstawiciel powiatowego szczebla administracji lokalnej. Do zadań wymienionych instytucji należy przygotowanie do pracy i tworzenie miejsc pracy dla osób dorosłych. Takie same zadania w odniesieniu do młodzieży (do 25 roku życia) realizują Ochotnicze Hufce Pracy (OHP).

Przedsiębiorstwa Społeczne, które tworzą miejsca pracy zarówno dla dorosłych, jak i dla młodzieży, mają prawo uzyskać pomoc finansową w postaci częściowej refundacji kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne. Wysokość refundacji zależy od rodzaju zatrudnienia oraz od długości czasu pracy. Środki na przygotowanie do pracy i tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych, młodocianych i dorosłych, pochodzą przede wszystkim z Funduszu Pracy albo z budżetów różnych szczebli w przypadku współfinansowania projektów z funduszy Unii Europejskiej.

Druga kategoria instytucji, o których wcześniej wspomniano, zajmuje się osobami długotrwale bezrobotnymi. Są one w naszym kraju zaliczane do osób wykluczonych społecznie. Podlegają innym przepisom prawnym²⁸ oraz są pod kontrolą innych instytucji. Do osób wykluczonych społecznie, oprócz długotrwale bezrobotnych, zalicza się bezdomnych, uzależnionych od różnych środków odurzających (alkohol, narkotyki itp.) po zakończeniu odpowiednich terapii, chorych psychicznie, zwolnionych z zakładów karnych, uchodźców²⁹. Z wyliczenia wynika, że są to osoby, które wymagają szczególnego przygotowania do podjęcia pracy. Polega ono na odbudowaniu umiejętności uczestnictwa w życiu społecznym

²⁷ Ustawa z dn. 20.04.2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001, ze zmianami.

²⁸ Ustawa z dn. 13.06.2003 o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003, nr 122, poz. 1143.

²⁹ *Ibidem*.

(reintegracja społeczna) i przywróceniu zdolności do samodzielnego wykonywania pracy (reintegracja zawodowa). Zadania te nie mogą być realizowane przez klasyczne podmioty gospodarcze, dlatego powołano odpowiednie instytucje, do których należą, spółdzielnie socjalne i Centra Integracji Społecznej.

Spółdzielnia socjalna to forma organizacji, która jest zbliżona do klasycznej spółdzielni. Jej odmienność dotyczy podmiotowego i przedmiotowego zakresu działalności. Oznacza to, że członkami spółdzielni socjalnej mogą być tylko osoby wykluczone społecznie, a jej działalność skierowana jest na tworzenie miejsc pracy oraz reintegrację społeczną i zawodową zatrudnionych³⁰.

Spółdzielnie socjalne, poza dochodami z własnej działalności gospodarczej, mogą uzyskać pomoc publiczną w postaci:

- środków z Funduszu Pracy;
- grantów i dotacji z budżetów różnych szczebli;
- zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowej i opłat sądowych w momencie rejestracji;
- refundacji z Funduszu Pracy części wynagrodzeń zatrudnionego członka spółdzielni.

Centra Integracji Społecznej (CIS) są instytucjami, których główne zadanie stanowi przygotowanie osób długotrwale bezrobotnych do życia w społeczeństwie oraz przysposobienia ich do wykonywania określonego zawodu. Jeśli chodzi o tworzenie miejsc pracy, to mają dwie możliwości – zatrudnienie w CIS, jeśli prowadzi ono działalność gospodarczą lub zatrudnienie u prywatnego pracodawcy (rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej).

Forma organizacyjna CIS jest dość skomplikowana. Założycielem CIS może być wójt, burmistrz lub starosta, czyli władza lokalna szczebla gminnego lub organizacja pożytku publicznego. W pierwszym przypadku jest ono zorganizowane jako gospodarstwo pomocnicze, a w drugim – jako jednostka organizacyjnie i finansowo wyodrębniona³¹. Forma organizacji wpływa na zakres pomocy publicznej CIS.

Centra zakładane przez gminę, poza dochodami z własnej działalności gospodarczej, jeśli taką prowadzą, otrzymują:

- dotacje od gminy na działalność profilaktyczną;
- środki z Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jeśli prowadzi działalność rolniczą;
- dofinansowanie działalności z Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- dofinansowanie działalności z Powiatowego Urzędu Pracy;
- środki z UE,
- natomiast CIS tworzone przez organizacje pożytku publicznego uzyskują:

³⁰ Ustawa z dn. 27.04.2006 o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. 2006, nr 94, poz. 651.

³¹ *Ibidem*.

- dotacje od marszałka województwa na wyposażenie i działalność przez pierwsze trzy miesiące;
- dotacje z gminy na pierwsze wyposażenie;
- środki z Powiatowego Urzędu Pracy;
- środki z UE.

To zróżnicowanie źródeł finansowania wskazuje, że ustawodawca preferuje CIS organizowane przez administrację publiczną, co może oznaczać chęć ich scentralizowania. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w Polsce problemami bezrobocia zajmuje się bardzo duża liczba organizacji pozarządowych, które różnią się w zależności od czasu trwania bezrobocia oraz od zadań, jakie realizują.

Podział bezrobocia według czasu jego trwania na krótko- i długotrwale powoduje, że każdym z nich zajmują się inne instytucje. Ponadto pomoc publiczna dla każdej z tych grup bezrobotnych jest zróżnicowana. W przypadku krótko-okresowego bezrobocia pomoc publiczna ogranicza się do środków pochodzących z Funduszu Pracy, przeznaczonych na częściową refundację kosztów wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych. Natomiast pomoc publiczna w odniesieniu do długotrwale bezrobotnych jest znacznie bardziej rozbudowana, gdy instytucją organizującą pracę dla nich jest placówka powoływana przez samorząd lokalny.

Instytucje zajmujące się przeciwdziałaniem bezrobociu dzieli się w naszym kraju także według zadań, jakie realizują. Z tego punktu widzenia mamy podział na organizacje przygotowujące do pracy oraz tworzące miejsca pracy. Podział ten stosuje się głównie w odniesieniu do krótkotrwale bezrobotnych. Jest on niejednoznaczny, bowiem wiele organizacji realizuje oba te zadania i granice między nimi zacierają się. Może niepokoić fakt istnienia wielu organizacji, które realizują podobne lub nawet identyczne zadania. Oznacza to, z jednej strony, brak koordynacji działań między funkcjonującymi w naszym kraju instytucjami, które mają za zadanie przeciwdziałania bezrobociu, z drugiej zaś – nieracjonalność wydatkowania środków. Powstaje także możliwość nadużyć wśród bezrobotnych, polegająca na wielokrotnym korzystaniu z tych samych form pomocy, oferowanych przez różne organizacje.

8. PODSUMOWANIE

W przedstawionych rozważaniach starano się wskazać, że trudności z wykorzystaniem kapitału ludzkiego prowadzą do bezrobocia, które jest stratą dla każdej gospodarki. Współcześnie obserwujemy wzrost bezrobocia wynikającego z przemian, jakie dokonują się na naszym kontynencie. Jedną z nich jest integracja europejska, prowadząca do przekształcenia tradycyjnych przedsiębiorstw w globalne korporacje. Osiągają one efekty ekonomiczne dzięki wprowadzeniu nowych technologii, co wpływa na redukcję zatrudnienia. Ponadto dążenie do

wzrostu PKB oraz wprowadzanie rynkowych deregulacji zakłóca stabilne do niedawna i bezpieczne warunki zatrudnienia. Z tych m.in. względów rządy wielu państw, w tym Polski, poszukują metod ograniczania bezrobocia, które mogłyby się przyczynić do odtworzenia kapitalizmu „z ludzką twarzą”. Przedsiębiorstwa społeczne o szczególnym charakterze są tworzone w krajach europejskich na różnych zasadach i przybierają różne formy. W artykule przedstawiono rozwiązania przyjęte w trzech krajach (Włochy, Francja i Anglia), które od dawna wykorzystują ujęte w przepisach prawa metody ograniczania bezrobocia oraz w Polsce, która niedawno rozpoczęła proces legislacyjny i jego praktyczną realizację w tym obszarze.

Zestawienie różnic podejścia do metod ograniczania bezrobocia we wskazanych krajach europejskich może być podstawą do sformułowania wniosków dla Polski. Zdając sobie sprawę z daleko idących uproszczeń i nieścisłości, zasygnalizowano wielość form organizacji i ubóstwo instrumentów wsparcia, oferowanych przez polskie ustawodawstwo w walce z bezrobociem. Z informacji zawartych w tabeli 1 wynika, że w naszym kraju, w przeciwieństwie do krajów bardziej doświadczonych, funkcjonuje duża liczba instytucji, głównie niepublicznych, które mają inwestować w kapitał ludzki, aby w ten sposób ograniczyć bezrobocie. Nie jest to rozwiązanie korzystne, bowiem, jak niejednokrotnie wskazywano, ich działania często się dublują, co może wywołać negatywne skutki w postaci korzystania przez jedną osobę z pomocy wielu instytucji jednocześnie.

Oddzielenie zadań reintegracji społecznej i zawodowej od tworzenia miejsc pracy nie jest także pomysłem trafnym, bowiem w większości przypadków bezrobotny wymaga zastosowania wszystkich tych działań.

Przywileje dla przedsiębiorstw społecznych inwestujących w kapitał ludzki są w naszym kraju niewielkie. Najmniej wsparcia otrzymują instytucje, które zajmują się bezrobociem krótkoterminowym, natomiast spółdzielnie socjalne i CIS korzystają z szeregu przywilejów, ale jedynie pochodzących z budżetu poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Pisząc o słabościach polskich instytucji, których zadaniem jest inwestowanie w kapitał ludzki musimy zdawać sobie sprawę, że ich działalność rozpoczęła się w naszym kraju dopiero w połowie pierwszego dziesięciolecia XXI w., należy zatem mieć nadzieję, że w miarę nabierania doświadczeń rozwiązania w tym obszarze będą doskonałe.

Biorąc pod uwagę doświadczenia krajów zaprezentowanych w artykule, można sformułować pewne propozycje dla Polski:

- koordynowania działań wszystkich instytucji funkcjonujących na danym terenie;
- łączenia reintegracji społecznej i zawodowej z tworzeniem miejsc pracy w jeden ciąg działań;
- wprowadzenia ulg podatkowych dla przedsiębiorstw, które zatrudniają osoby bezrobotne;

- określenia standardów pomocy publicznej dla przedsiębiorstw społecznych w postaci np. liczby (lub odsetka) bezrobotnych zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie, jego działalności na rzecz społeczności lokalnej itp.;
- tworzenia zachęt dla banków i innych instytucji finansowych do świadczeń na rzecz bezrobotnych.

LITERATURA

- Becker G. S., *Human capital. A Theoretical analysis with special references to education*, New York 1964.
- Borkowski T., Marcinkowski A., *Socjologia bezrobocia*, Interart, Warszawa 1996.
- Borzaga C., Loss M., *Work Integration Social Enterprise in Italy*, EMES Research Network, Working Paper, 02/02, Liege 2002.
- Broda-Wysocki P., *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, IPiSS, Warszawa 2003.
- Czech M., Skrzypek Z., *Wykorzystanie metody kapitału ludzkiego i koncepcji preferencji w sektorze ochrony zdrowia*, „Problemy Zarządzania” 2007, nr 3.
- Davister C., Defourny J., Gregoire O., *WISE in the European Union: an overview of existing models*, “EMES, Research Network Working Paper” 2004, No. 4.
- Defourny J., *Introduction: from third sector to social enterprise*, [w:] *The emergence of social enterprise*, red. C. Borzaga, J. Defourny, Routledge, London–New York 2004.
- Defourny J., *Social enterprise in an enlarged Europe*, referat na konferencję EMES, Praga, Dec 28–29, 2004.
- Domański S. R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy SGPiS*, Warszawa 1990.
- Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010.
- Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
- Lipiński E., *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, PWN, Warszawa 1968.
- Milewski R., *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2005.
- Nezhina T. G., *The promise of WISE in America the effects of ideology and economic crisis*, referat na konferencję ISTR, Istambul, July 7–10, 2010.
- Spears R., Bidet E., *The role of social enterprise in European Labour market*, EMES Research Network, Working Paper 2003, No. 3/10.
- Tyc W., *Kapitał ludzki, jako zasób czynników wytwórczych*, [w:] *Teoretyczne podstawy gospodarowania*, red. J. Kopycińska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005.
- Ustawa z dn. 13.06.2003 o zatrudnieniu socjalnym, Dz. U. 2003, nr 122, poz. 1143.
- Ustawa z dn. 20.04.2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dn. 27.04.2006 o spółdzielniach socjalnych, Dz. U. 2006, nr 94, poz. 651.
- Wronkowska G., *Koncepcja kapitału ludzkiego*, [w:] *Teoretyczne podstawy gospodarowania*, red. J. Kopycińska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005.
- Young D., *Social enterprise in the United States: alternative identities and forms*, referat na konferencję EMES, Trento, Italy, Dec. 13–15, 2001.

*Krystyna Kietlińska***UNEMPLOYMENT COUNTERACTIONS AS FORM OF HUMAN CAPITAL
INVESTMENT**

(Summary)

Human capital is one of the factors influencing economic development.

Quality of human capital depends on the government expenditure on it. But his expenditure might not give any profit if the employees don't use their potential capital for the wellness of the society. In such circumstances it will be a loss in human capital in the form of unemployment.

Governments in many countries search for the new institutions which will create working places for unemployed as a special form of human capital investment. One of them is social enterprise which is organized differently in each country.

This article aims to present the development of his special enterprise in some European countries (Italy, France, Great Britain) and confront in with the solutions applied in Poland.