

UZASADNIENIE

Cel nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym

W roku 2003 weszła w życie ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Ustawa ta jest rozwiązaniem pionierskim w polityce społecznej w Polsce. W toku jej realizacji, opierającej się także na powstawaniu i funkcjonowaniu centrów integracji społecznej (Centrów) pojawiały się nowe wątpliwości i pytania, które były niemożliwe do przewidzenia podczas prac legislacyjnych. Centra można uznać za żywe organizmy, a zatem i warunki, w których funkcjonują, ulegają dynamicznym zmianom. Zmiany te uzasadniają przystąpienie do prac nad dostosowaniem regulacji prawnych do otaczających warunków.

Pierwszy etap obowiązywania ustawy miał charakter pilotażowy. Z tego też powodu, do dnia 31 grudnia 2004 r. minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego wydawał opinie do wniosków o nadanie statusu Centrum. W tym celu, minister powołał zespół doradczy, którego zadaniem było między innymi udzielanie wskazówek dotyczących planowanych programów zajęć reintegracji społecznej i zawodowej, wysokości kosztów prowadzenia zajęć oraz funkcjonowania Centrów. W ocenie instytucji ubiegających się o nadanie statusu Centrum, również i tych, które nie uzyskały od razu pozytywnej opinii, rola i funkcja tego zespołu okazały się bardzo cenne.

W projekcie proponuje się zmiany o charakterze systemowym, organizacyjnym i porządkowym, które są związane z postulatami zgłaszanymi przez funkcjonujące Centra i mają na celu zmianę przepisów, która wpłynie pozytywnie na realizację zadań wynikających z ustawy.

Nowelizacja ustawy jest także związana z potrzebą skorelowania przepisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym z rozwiązaniami przyjętymi w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

1. Zmiany o charakterze systemowym

W projekcie proponuje się włączenie do kategorii osób, do których ma zastosowanie ustawa, osób niepełnosprawnych. Rozwiązanie to pozwoliłoby osobom niepełnosprawnym korzystać z usług świadczonych przez powstające Centra, szczególnie w zakresie reintegracji zawodowej. Ponadto proponowana zmiana pozwalałaby tym osobom na uczestniczenie w życiu społecznym lokalnych środowisk. Renta socjalna nadal byłaby wypłacana zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz. U. Nr 135, poz. 1268, z późn. zm.) lub odpowiednio zmniejszana bądź zawieszana. Osoby pobierające rentę socjalną miałyby możliwość wyboru świadczenia, które zamierzają pobierać.

W projekcie proponuje się wydłużenie okresu, na który przyznaje się status Centrum z 3 do 5 lat. Z praktyki wynika, że istnieją wystarczające mechanizmy kontrolne wobec działalności Centrum i zabezpieczenie w postaci możliwości odmowy ponownego przyznania statusu jest zbędne. Z drugiej strony, utrzymanie dotychczasowego stanu rodzi komplikacje organizacyjne. Po pierwsze, trudności z określeniem długofalowej polityki Centrum tak w sferze zatrudnienia, jak i prowadzonej działalności reintegracyjnej i gospodarczej. Po drugie, trudności w nawiązaniu współpracy z lokalnymi partnerami, którzy traktują ją doraźnie. Wreszcie, trudności z pozyskaniem funduszy na działalność ze środków Unii Europejskiej – w tym z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednostki organizacyjne posiadające status Centrum w dniu wejścia w życie ustawy uzyskują status Centrum w rozumieniu niniejszej ustawy.

W projekcie proponuje się rozszerzenie i uzupełnienie zadań klubów integracji społecznej (Klubów). Po dwóch latach funkcjonowania ustawy o zatrudnieniu socjalnym badania dotyczące skutków jej realizowania wskazują, że dotychczasowe przepisy dotyczące tworzenia i funkcjonowania Klubów są niewystarczające. Potrzebne jest określenie warunków funkcjonowania dających podstawę do wystąpienia o środki

publiczne i m.in. w sprawie organizowania robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych oraz współpracy z partnerami środowiska lokalnego. Kluby mogą przygotowywać do uczestnictwa w Centrach i być pomocne podczas zatrudnienia wspieranego, jak i po nim, w okresie pracy na wolnym rynku. Ich rzeczywista rola zależy będzie od aktywności i innowacyjności samorządów i organizacji pozarządowych. Niezbędne jest wzmocnienie źródeł finansowania Klubów, gdyż gminy są za słabe finansowo. Natomiast potrzeby poszczególnych gmin umożliwiają zatrudnienie pracowników o niskich kwalifikacjach. Formuła organizacyjna Klubów powinna pozostać w gestii ich organizatorów.

W projekcie proponuje się podniesienie wysokości świadczenia integracyjnego. Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami wysokość świadczenia integracyjnego wynosi 80% zasiłku dla bezrobotnych. Proponowana zmiana spowodowałaby wzrost wysokości świadczenia do 100% zasiłku dla osób bezrobotnych, czyli 521,90 zł brutto. Uczestnikami zajęć w Centrach są osoby, które wymagają szczególnej pomocy, stąd też zakres usług świadczonych przez Centra zawiera elementy szeroko pojmowanej edukacji, nauki powrotu do pełnienia ról społecznych oraz przywracania wśród uczestników wartości, obowiązujących na otwartym rynku pracy. Faktycznie uczestnicy zajęć w Centrum wykonują pewne prace w ramach programu reintegracji zawodowej, obowiązuje ich regulamin zajęć i konieczność regularnego uczestnictwa w zajęciach. Jednocześnie warto podkreślić, że część uczestników może ponosić dodatkowe koszty w postaci np. pokrywania kosztów dojazdów do Centrum czy do miejsc, gdzie realizują program reintegracji zawodowej.

W projekcie proponuje się także objęcie uczestników zajęć w Centrach ubezpieczeniem społecznym. Uczestnicy korzystaliby z nich na podobnych zasadach co osoby bezrobotne posiadające prawo do zasiłku dla osób bezrobotnych. Ubezpieczenie finansowane będzie przez Fundusz Pracy.

Zmiana ust. 4 i 5 w art. 10 ustawy o zatrudnieniu socjalnym wynika z obowiązku uwzględnienia przepisów prawa Unii Europejskiej. Dotacja udzielona Centrum prowadzącemu działalność gospodarczą może stanowić pomoc publiczną. Ponieważ Centrum świadczy usługi publiczne, w takim razie pomoc ta powinna mieć formę pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 TWE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorcom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.Urz. WE L 312/67 z 29.11.2005). Projekt był konsultowany z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów podczas uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

2. Zmiany o charakterze porządkowym

W projekcie proponuje się uchylenie zmian wynikających z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej. Wprowadzone przepisy powodują sytuację, w której organ decydujący o przyznaniu statusu Centrum decyduje także o ewentualnym dofinansowaniu utworzenia i działalności tego Centrum. Taki stan rzeczy doprowadzać może do uzależnienia decyzji o przyznaniu statusu Centrum jedynie od możliwości finansowych budżetu, którym dysponuje marszałek województwa.

W projekcie ustawy proponuje się dostosowanie odesłań do zmienionych przepisów dotyczących promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy oraz przepisów o finansach publicznych, a także doprecyzowanie terminów składania wniosków przez instytucje tworzące o nadanie statusu Centrum.

W projekcie ustawy proponuje się doprecyzowanie katalogu informacji zawartych we wniosku o nadanie statusu Centrum o wskazanie

planowanych rodzajów umów o pracę pracowników Centrum i ich wymiar czasu pracy. Spowodowane jest to możliwością określenia, jaka kadra będzie prowadziła działania Centrum, i w związku z tym, jaka będzie jakość oferowanych usług.

W projekcie ustawy proponuje się rozszerzenie katalogu informacji składanych w sprawozdaniu z działalności Centrum. Celem rozszerzenia jest poszerzenie wiadomości o praktykach i modelach działalności Centrów. Z podobnych powodów proponuje się składanie przez wojewodów zbiorczych sprawozdań ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.

W projekcie proponuje się wprowadzenie obowiązku wydawania zaświadczenia o uczestnictwie w zajęciach w Centrum. Uzyskanie takiego zaświadczenia powinno zostać przyjęte jako propozycja zmierzająca do podniesienia „wartości” nie tylko uczestnika na otwartym rynku pracy, ale również jako propozycja motywująca samych uczestników do aktywnego uczestniczenia w realizacji indywidualnego planu zatrudnienia socjalnego.

W projekcie proponuje się wprowadzenie możliwości przyznawania motywacyjnej premii integracyjnej. Motywacyjna premia integracyjna jako dodatkowa kwota pieniężna przyznawana po okresie próbnym pozwalałaby kierownikowi Centrum wyróżniać najbardziej aktywnych uczestników zajęć z reintegracji społecznej lub zawodowej. Ta premia pozwalałaby oddziaływać na postawy pozostałych uczestników zajęć, wskazując, że własny wysiłek, inicjatywa mogą być nagradzane i przynosić wymierne efekty.

W projekcie proponuje się wprowadzenie przestrzegania zasady wcześniejszego skierowania uczestnika zajęć w Centrum przez powiatowy urząd pracy do pracy przy warunku minimalnego 6-miesięcznego okresu uczestnictwa w zajęciach. Rozwiązanie to powinno przyczynić się do zastosowania przez Centrum minimalnego pakietu zajęć w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego,

wzmacniającego „wartość na otwartym rynku pracy” osób, które są kierowane do Centrum. Osoby, które są objęte rozwiązaniami ustawy o zatrudnieniu socjalnym, wymagają zastosowania specjalnych działań aktywizujących, dlatego też powinny one skorzystać z proponowanych form aktywizacji zawodowej w ramach pakietu usług Centrum, jakie określone są w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego.

W projekcie proponuje się wprowadzenie obniżenia świadczenia integracyjnego o 1/40 za każdy dzień niezdolności do uczestnictwa w zajęciach w Centrum, wskutek choroby, przy czym okres nieobecności nie powinien przekroczyć 14 dni w okresie uczestnictwa w zajęciach w Centrum. Wprowadzenie powyższego rozwiązania jest spowodowane koniecznością zróżnicowania wysokości świadczenia integracyjnego w celu motywowania uczestników do systematycznego udziału w zajęciach w Centrum.

W projekcie proponuje się wprowadzenie możliwości otrzymania 4 dni wolnych w okresie uczestnictwa w Centrum, w takim przypadku wysokość świadczenia integracyjnego nie ulega zmniejszeniu. Proponowane rozwiązanie ma na celu umożliwienie uczestnikom zajęć w Centrum w momencie zaistnienia np. jakiegoś zdarzenia losowego, wykorzystania na ten cel dnia wolnego.

W projekcie proponuje się doprecyzowanie przepisu dotyczącego skorzystania przez marszałka województwa z możliwości przyznania dotacji na pierwsze wyposażenie oraz dotacji na działalność Centrum w pierwszych 3 miesiącach.

W projekcie proponuje się także doprecyzowanie sytuacji, w której następuje zaprzestanie realizowania indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego. Podobnie, wskazuje się możliwość złożenia przez uczestnika odwołania od decyzji w sprawie zaprzestania realizacji programu.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

1. Regulacje zawarte w projekcie ustawy dotyczyć będą:
 - ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego,
 - samorządów województw,
 - instytucji tworzących centra: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i organizacji pozarządowych,
 - osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym, wykluczeniem z rynku pracy.

2. Projekt był konsultowany z następującymi organizacjami:

Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Business Center Club, Związek Rzemiosła Polskiego, Polskie Towarzystwo Pracowników Socjalnych, Rada Pomocy Społecznej, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Solidarność, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolski Związek Organizacji na rzecz Zatrudnienia Socjalnego, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rada Działalności Pożytku Publicznego, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich. Uwagi przedstawione przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych nie mogły zostać uwzględnione, gdyż ich podstawą był stan prawny sprzed dnia 1 stycznia 2006 r., kiedy to weszły w życie zmiany wynikające z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462, z późn. zm.). Uwagi przedstawione przez partnerów społecznych, także instytucje tworzące centra integracji społecznej, w większości zostały uwzględnione. Projekt został pozytywnie przyjęty przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt został także poddany konsultacjom z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Uwagi zgłoszone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zostaną wykorzystane przy zmianie przepisów wykonawczych dotyczących określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących oraz innych dokumentów wydanych na podstawie art. 49 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887, z późn. zm.). Uwaga Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, dotycząca zmiany przepisu zmieniającego ustawę z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231, z późn. zm.), w związku z uzasadnieniem wprowadzenia omawianej zmiany, nie została uwzględniona.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych

Proponowane rozwiązania projektu ustawy mogą spowodować zwiększenie w 2007 r. wydatków z Funduszu Pracy spowodowanych wzrostem wysokości świadczenia integracyjnego do 100% zasiłku dla bezrobotnych. Projekt nie spowoduje wzrostu kosztów w budżetach wydziałów polityki społecznej w urzędach wojewódzkich z powodu przeniesienia procedury przyznawania statusu Centrum Integracji Społecznej do tych jednostek, ponieważ nie wymaga to zwiększenia limitów zatrudnienia oraz środków na ich sfinansowanie. Przeniesienie wspomnianych zadań, na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, do marszałków województw nie spowodowało wzrostu wydatków z tym związanych w regionalnych ośrodkach pomocy społecznej. Projektowane zmiany zostały pozytywnie przyjęte przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Lp.	Wyszczególnienie	Założenie do projektu ustawy
1.	Przewidywana liczba działających w 2007 r. Centrów w skali kraju	35
2.	Przewidywana liczba uczestników zajęć w Centrach w 2007 r. w skali kraju	1 500 osób
3.	Kwota świadczenia integracyjnego dla 1 uczestnika – 100% zasiłku dla osób bezrobotnych	521 90 zł
4.	Koszty podniesienia wysokości świadczenia integracyjnego do wysokości 100% zasiłku dla osób bezrobotnych w skali 12 miesięcy (różnica)	1 877 400 zł
5.	Koszt objęcia ubezpieczeniem społecznym uczestników zajęć w Centrach w skali 12 miesięcy	3 119 400 zł
6.	Razem	4 996 800 zł

4. Wpływ regulacji na integrację społeczną oraz rynek pracy

Proponowane zmiany w projekcie powinny zgodnie z założeniami korzystnie wpłynąć na realizację założeń Krajowego Planu Działania na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004-2006 przez:

- a) zwiększenie zainteresowania samorządów gmin i organizacji pozarządowych do tworzenia centrów integracji społecznej w Polsce realizujących zadania w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej,
- b) zwiększenie roli i znaczenia centrów integracji społecznej jako podmiotów:
 - działających na rzecz osób, które wymagają szczególnej pomocy w zakresie powrotu do pełnienia ról społecznych oraz powrotu na otwarty rynek pracy,
 - przyczyniających się do tworzenia miejsc pracy w przypadku braku takich możliwości na otwartym rynku pracy,
 - przyczyniających się do zwiększania roli dialogu obywatelskiego na poziomie lokalnym,

- c) wzmocnienie dyscypliny wewnętrznej osób w zakresie uczestnictwa w zajęciach oferowanych przez Centra.

Proponowany projekt ustawy będzie wpływał pozytywnie na aktywizację zawodową.

5. Wpływ na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną

Proponowane zmiany w ustawie o zatrudnieniu socjalnym nie powinny wpływać negatywnie na mechanizmy konkurencji. Przedmiotu projektu nie stanowią bowiem kwestie gospodarcze, konkurencji sensu stricte gospodarczej, monopolizacja, prywatyzacja itp.

6. Skutki prawne projektu ustawy

Ułatwienie organom samorządu województwa oraz powiatu, a także instytucjom tworzącym centra integracji społecznej stosowanie prawa, wyeliminowanie najważniejszych, dotychczasowych trudności interpretacyjnych i rozbieżności. Ponadto, projekt wprowadza obowiązek uzyskiwania pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w zakresie nadawania statusu Centrum, co jest gwarancją uzyskiwania pożądaných celów zatrudnienia socjalnego, a także elementem konsultacji.

7. Wstępna ocena zgodności z przepisami Unii Europejskiej

Proponowany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Żadne podmioty nie zgłosiły zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.