



# **Założenia i uwarunkowania poszerzenia profilu usług reintegracyjnych w ramach modelu KSR**

**Arkadiusz Karwacki  
Tomasz Kaźmierczak**

**Warszawa styczeń 2018**



Ministerstwo Rodziny,  
Pracy i Polityki Społecznej



## Wprowadzenie

Niniejszy raport traktujemy jako rodzaj „zielonej księgi” w pracach nad modelem Krajowej Sieci Reintegracji. „Zielona księga” stanowi zbiór informacji na dany temat, stan obecny danego zagadnienia, jako podstawę do opracowania „białej księgi” (rozumianej jako dokument koncepcyjny uwzględniający propozycje odnoszące się do określonych dziedzin polityki w postaci katalogu propozycji i środków).

Raport składa się z dwóch odmiennych w charakterze, ale spójnych i korespondujących ze sobą części. Ich spójność zapewnia jednakowa struktura – treści zawarte w obu częściach koncentrują się na trzech zagadnieniach, które traktujemy jako zagadnienia o najbardziej podstawowym znaczeniu dla poruszanej tu problematyki; są to w szczególności: /a/ pojęcie reintegracji społecznej i zawodowej, /b/ usługi reintegracji społecznej i zawodowej i /c/ polityka reintegracji społecznej i zawodowej. Z kolei (założony) związek między nimi jest następujący: o ile część I odpowiada na pytanie o obecny stan reintegracji społecznej i zawodowej w Polsce, o tyle część II próbuje wskazać kierunek jego zmiany. Istotę obu części oddają ich tytuły: I część zatytułowana jest *Uwarunkowania* (w domyśle zmian), część II – *Założenia* (w domyśle zmian). Przyjmujemy, że przedmiotem planowanej „białej księgi” będzie opis działań, które pozwolą wychodząc ze stanu opisanego w *Uwarunkowaniach* wejść na drogę proponowaną w *Założeniach*.

W części I prezentujemy najważniejsze ustalenia, zawarte w zrealizowanych dotychczas studiach w ramach prac nad modelem KSR, ale także w publikacjach, które nie były dotychczas objęte analizą. W świetle zgromadzonego materiału empirycznego i eksperckich analiz staramy się zatem zarysować obraz reintegracji społecznej i zawodowej jako podsumowanie doświadczeń funkcjonowania podmiotów oferujących usługi w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej, podstawowe założenia transferu usług reintegracyjnych do adresatów, wraz z analizą faktu, kto jest adresatem usług podmiotów reintegracyjnych. Obszernie staramy się zarysować zakres oferty usług i problemy transferu usług reintegracji społecznej i zawodowej w ramach podmiotów reintegracyjnych z uwzględnieniem przede wszystkim aktualnie doświadczanych barier i uwarunkowań tego procesu. Prezentację stanu reintegracji społecznej i zawodowej w Polsce wieńczy spojrzenie na sferę reintegracji jako politykę publiczną, z centralnym pytaniem: czy można w Polsce mówić o systemie reintegracji społecznej i zawodowej, czy też z badań wyłania się sfragmentaryzowany transfer usług i gdzie reintegracja sprowadzana jest właśnie do punktowych interwencji za pomocą

usług i instrumentów? W ramach prezentacji unikamy każdorazowo lokowania ustaleń w konkretnych wcześniej opracowanych raportach (zapisywania odwołań bibliograficznych do nich). To one stanowią dla nas materiał bazowy i w swoich wywodach i konkluzjach ograniczamy się do tego materiału. Jest to podyktowane tym, żeby niniejsza prezentacja była jak najbardziej czytelna i użyteczna dla dalszych studiów w zakresie projektowania *Krajowej Sieci Reintegracji*.

Natura analiz prowadzonych w części II jest odmienna. Ich przedmiotem jest model polityk aktywizacji uprawianych krajach UE (i nie tylko) od lat 90. ub. wieku. Choć prowadzone w Polsce działania z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej nie nabrały konstytutywnych cech tych polityk, jednak w sposób oczywisty z ich modelu wyrastają. Innymi słowy to one przyjmowane w Polsce rozwiązania – na poziomie koncepcyjnym – inspirowały. Dlatego też sięgamy do niego również obecnie, ale nie po to, by w poszukiwaniu kierunków zmian „powracać do źródeł”, ale dlatego, że - naszym zdaniem - w dalszym ciągu jego rola jest podstawowa, także w odniesieniu do celów heurystycznych.

Integralną częścią raportu jest – dołączone jako aneks – opracowanie *Reintegracja społeczna i zawodowa – wybrane stanowiska*. Zawiera ono przegląd koncepcji, które mieliśmy na uwadze pisząc podstawą część raportu i/lub które warto będzie mieć na uwadze pracując na „białą księgą”

# Część I

## Uwarunkowania

### 1.1. Pojęcie reintegracji społecznej i zawodowej

Wydaje się, że już na poziomie zapisów ustawowych sprowadzono reintegrację społeczną i zawodową do **usługi (usług, instrumentów) - zwłaszcza usługi „zatrudnienia socjalnego”**. Stworzono możliwość tworzenia podmiotów, które mogą realizować wobec skonkretyzowanych kategorii osób programy składające się z kompleksu wybranych (uznajmy, że celowo i racjonalnie) usług. Jak zatem można mówić o systemowości i reintegracji jako spójnym procesie, jeśli kluczowym słowem w opisie stanu reintegracji jest „może, mogą, można”? Ta swoista dowolność i uzależnienie stanu instytucjonalnego oraz oferty tychże instytucji od inicjatywności, zaradności, zmysłu, możliwości jednostek (aktywistów, działaczy pozarządowych, urzędników samorządowych) powoduje, że nie tyle stworzono system, ile stworzono warunki (prawne) do tego, aby wyłaniały się (i gasły) instytucje. Jak wskazywał w swoich analizach Kazimierz W. Frieske, instytucje te w ramach działalności często przedkładały cele administracyjne (legitymizacja lokalnej władzy na bazie aktywności instytucjonalnej w sferze socjalnej) i instytucjonalne (trwanie instytucji a przez to możliwość utrzymywania zatrudnienia kadry) nad celami merytorycznymi (i tu Frieske zaznacza, że cele merytoryczne w podmiotach zatrudnienia socjalnego często sprowadza się do przysłowiowego „przepuszczenia przez maszynkę projektową” zbioru jednostek z oczekiwaniem, że po tym instytucjonalnym oddziaływaniu usamodzielnia się oni ekonomicznie, czyli podejmą zatrudnienie) (Frieske 2004). Ta refleksja Kazimierza Frieske jest o tyle istotna, że wyraża praktyczne utożsamianie reintegracji z zatrudnialnością, minimalizując w tym względzie rolę, skutki reintegracji społecznej (jako efemerycznej, trudnej do mierzenia, szacowania skutków i zamieniania na statystyki potwierdzające lub nie skuteczność i efektywność instytucjonalnej aktywności). Można zatem uznać, że wyeksponowane „zatrudnienie socjalne” (które same w sobie może nie wiele mieć wspólnego z realnym zatrudnieniem) stanowi odzwierciedlenie instytucjonalnej orientacji w zakresie rozumienia istoty reintegracji, misji instytucji, oczekiwanych skutków instytucjonalnych interwencji.

Pojęcie zatrudnienia socjalnego zostało określone jako *odzyskiwanie zdolności zatrudnieniowej, jako element odzyskiwania godności człowieka*. Uczestnicy zajęć centrów

i klubów integracji społecznej, to zatem osoby zatrudnione socjalnie. Jak wskazuje Tomasz Kaźmierczak, *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym* przyjmuje, że w toku zajęć prowadzonych przez CIS realizowana jest reintegracja społeczna i zawodowa. W rozumieniu ustawy reintegracja społeczna oznacza *działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie (...) umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu*. Reintegracja zawodowa natomiast to *działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie (...) zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy*. Jak wskazuje Tomasz Kaźmierczak, *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym* nie określa, jakie w ramach reintegracji społecznej i zawodowej muszą być prowadzone usługi. Wymienia natomiast działania, które mogą być organizowane. Są to w szczególności: działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy na czas określony, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia lub podjęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej; prace społecznie użyteczne; roboty publiczne; poradnictwo prawne; działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych; staże, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zwraca uwagę fakt, iż działania te zasadniczo wpisują się w ramy reintegracji zawodowej (wyraźne skrzywienie w kierunku aktywizacji zawodowej). Uczestnictwo w zajęciach KIS jest dobrowolne, ale musi spełniać jeden warunek: uczestnictwo to jest elementem realizacji kontraktu socjalnego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej. Okres uczestnictwa ustalany jest indywidualnie.

Podkreślny to raz jeszcze, takie potraktowanie reintegracji przez ustawodawcę wskazuje, że można ją odczytywać jako ograniczony w czasie (na okres realizacji programu i posiadania statusu uczestnika programu korzystającego z zatrudnienia socjalnego) pobyt jednostki w placówce, której istnienie zależy od inicjatywności na poziomie lokalnym (są osoby, które uznają, że CIS lub KIS jest potrzebny i mają determinację aby doprowadzić do powstania takiej instytucji). Katalog usług, które wyszczególniono w *Ustawie o zatrudnieniu socjalnym* stanowi zbiór, z którego można wybierać. A zatem nie ma sprecyzowanej wizji związanej z konstrukcją oferty, która może prowadzić do upodmiotowienia jednostki w sferze społecznej i aktywności w sferze zawodowej. Reintegracja jest procesem, w którym oddziaływania wspierające powinny być wprowadzane sekwencyjnie, tzn. posiadanie (zbudowanie) określonych kompetencji powinno stanowić podbudowę dla stawiania przed jednostką kolejnych wyzwań. Tymczasem w Polsce ustanowienie takiego wynikowego

wsparcia jest uzależnione od dalekowzroczności osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie podmiotów, możliwości ekonomicznych konkretnych instytucji (w danym momencie, gdyż podmioty te funkcjonują często w logice projektowej – realizacja programu wsparcia konkretnej grupy beneficjentów (edycja) jest finansowana ze środków realizowanego grantu/projektu. A zatem instytucje prowadzą działalność akcyjną. Mogą istnieć, prowadzić programy ale mogą tylko figurować w ewidencji, nie realizując aktywności. W takiej sytuacji trudno mówić o reintegracji społecznej i zawodowej w Polsce jako systemie ale także (ze względu na problemy, które będą opisane poniżej m.in. w zakresie relacji międzyinstytucjonalnych) jako o procesie.

Zrealizowane studia empiryczne, wyniki monitoringów, analizy eksperckie wskazują, że w logice funkcjonowania podmiotów RSiZ nie sposób dostrzec czytelnej wizji relacji między reintegracją społeczną i zawodową. Potwierdzenie tego stanu rzeczy można odnaleźć w deklaracjach personelu odnośnie celów podmiotów (deklaracje odnośnie centralnego problemu, który stara się rozwiązywać instytucja, cele interwencji na poziomie mikro ale także priorytetowe usługi), jak i konstrukcji systemu usług oferowanych beneficjentom (potencjalne profile mogą wyrażać balans między usługami reintegracji społecznej i zawodowej lub ukierunkowanie na któryś z typów usług). Tymczasem badania (np. projekt realizowany przez ekspertów Instytutu Spraw Publicznych) ujawniają, że część centrów integracji społecznej ukierunkowuje się na pracę z klientami o najmniejszym zakresie deficytów (a jednocześnie największym poziomie zasobów), uznając (ustami przedstawicieli kadr podmiotów), że w takich warunkach można mówić o sensowności podejmowanych działań, czy szansach osiągnięcia skuteczności. Jednocześnie w tej grupie podmiotów reintegracja utożsamiana jest z aktywizacją zawodową nieaktywnych ekonomicznie klientów a zatem jest to w praktyce pomoc w znalezieniu zatrudnienia. Można zatem stwierdzić, że dla – orientacyjnie - połowy centrów integracji społecznej reintegracja jest utożsamiana z poprawą zdolności zatrudnieniowej lub *de facto* ułożeniem klientów w ramach różnych form zatrudnienia z wykorzystaniem przede wszystkim usług z zakresu reintegracji zawodowej. Druga część podmiotów wyznaje inną filozofię, orientując swoje działanie na osobach o najbardziej rozległych deficytach (w ten sposób rozumiejąc misję instytucji). W ramach tych podmiotów często mamy do czynienia ze świadomością bazowej roli reintegracji społecznej w ramach ścieżki wsparcia klientów, jednak próbują także rozwijać wsparcie w zakresie reintegracji zawodowej (jednocześnie w ramach przeprowadzonych wywiadów te same osoby podważały sensowność tego typu działań wobec swoich klientów). Mamy zatem do czynienia z chaotyczną próbą osiągnięcia skuteczności (która niestety

w instytucjach reintegracyjnych w Polsce sprowadzana jest do miar zatrudnieniowych a jednocześnie brakuje jakichkolwiek prób weryfikacji rezultatów „społecznych” interwencji instytucjonalnych) przy jednoczesnych ograniczeniach wynikających z deficytów doświadczanych przez klientów tych podmiotów. W rezultacie misja (pomagamy realnie wykluczonym) zderza się z próbami sprostanania oczekiwaniom wobec skuteczności zatrudnieniowej (co jest trudne, czy często niemożliwe).

Podsumowując, przyglądając się funkcjonowaniu podmiotom reintegracyjnym można odnieść wrażenie, że dryfują one w kierunku wiązania reintegracji społecznej i zawodowej ze zwiększaniem zdolności zatrudnieniowej klientów a jednocześnie, że jest to transfer usług w ramach konkretnego podmiotu ukierunkowany na potencjalne zatrudnienie beneficjentów wsparcia. Trudno mówić o systemie (orbitujące akcyjne instytucje ze skomplikowanymi relacjami z podmiotami systemu pomocy społecznej i administracji pracy), które w miarę możliwości (głównie ekonomicznych, ale także związanych z dostępem do profesjonalnej kadry, z powiązaniem z możliwościami lokalnego rynku pracy i lokalnych możliwości realizacji zleceń w ramach aktywności wewnętrznych warsztatów zawodowych) oferują swoim beneficjentom pakiety usług społecznych. Nie znajdujemy tu wizji reintegracji społecznej i zawodowej jako procesu rozłożonego w czasie i zaplanowanego jako wynikowe oddziaływania instytucji ukierunkowane na sekwencyjne gromadzenie kompetencji, umiejętności i wyzwalamie potencjału, który może (ale nie musi) wyrażać się aktywnością zawodową.

## **1.2. Dla kogo, jak przebiega, po co reintegracja społeczna i zawodowa?**

Monitoring funkcjonowania centrów integracji społecznej przeprowadzony 1,5 roku po wejście w życie ustawy o zatrudnieniu socjalnym ujawnił, że liczba uczestników wahała się od 25 do 50 w ramach jednego podmiotu – 2/3 wszystkich uczestników stanowiły osoby bezrobotne, minimalna przewaga mężczyzn (55%), 45% uczestników to osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym; 70% miało przygotowanie do pracy w przynajmniej jednym zawodzie. Połowa uczestników nie uzyskiwała żadnych dochodów tuz przed przyjściem do CIS. Monitoring z roku 2007 ujawnił z kolei, że instytucje te doświadczają poważnych problemów dotyczących personelu: (relacja pracowników CIS do uczestników; część kadry nie ma właściwego przygotowania merytorycznego, zdobywa je z trudnością w trakcie pracy w CIS; brak bodźców pozytywnych; w konsekwencji duża rotacja kadry), co nie sprzyja stabilności instytucji, czytelności wizji i celów. Jeśli chodzi o kluczowe pytanie (ze względu na próby udzielenia odpowiedzi na pytanie: dla kogo jest oferowana

reintegracja społeczna i zawodowa?) monitoring ujawnił, że w 2006 roku średnio uczestniczyło w programach 34,5 osoby. Zdecydowanie największą część uczestników centrów stanowią osoby długotrwale bezrobotne (79,3%). Realny jest proces rezygnacji uczestników ze względu na odległość od miejsca zamieszkania. Za główne problemy dla badanych uznane zostały: wysokość świadczeń integracyjnych; zmiana stosunku personelu do beneficjentów programów; waga praktycznej nauki zawodu – możliwość zwiększenia wyboru zajęć w ramach warsztatów, aby zajęcia praktyczne stanowiły większą część edukacji praktycznej. Odwołując się do kluczowego tu ustalenia dotyczące profilu „problemowego” instytucji należy zaznaczyć, że na plan pierwszy wysuwa się długookresowe bezrobocie, jako problem, który starają się rozwiązywać podmioty oferujące usługę zatrudnienia socjalnego. Ma to niewątpliwie swoje konsekwencje dla ustanawiania relacji między reintegracją społeczną i zawodową, dla profilu usług adresowanego do klientów instytucji.

Przyglądając się od lat funkcjonowaniu instytucji świadczących usługi reintegracyjne, wydaje się, że nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie dla kogo jest w praktyce CIS? To pytanie eksperci stawiali już przed przynajmniej 8-10 laty, przyglądając się deklaracjom personelu podmiotów odnośnie rekrutacji do programów wsparcia i logice tego doboru. Monitoring przeprowadzony przez zespół Ewy Leś ujawnił, że realne jest współwystępowanie „silnych selekcji pozytywnych” oraz „silnych selekcji negatywnych” w rekrutacji do CIS – w jednym przypadku kierowano się zatem wysokim stopniem zmotywowania kandydatów na uczestników programu CIS jako gwarancie ukończenia programu i podjęcia zatrudnienia, a także orientowano się na tych, którzy żyją w najbardziej dramatycznych warunkach. A zatem jest to kolejny przykład obrazujący brak systemowej wizji celów, jakie mają spełniać podmioty takie, jak CIS czy KIS. Jeśli rzeczywiście miałyby one orientować się na wspieranie osób od największych deficytów (realnie doświadczających wykluczenia poprzez głęboką depryzację w sferze zasobów, praw i uczestnictwa), to taka sytuacja wymuszałaby orientację w zakresie oferowanego wsparcia na usługi reintegracji społecznej a miary zatrudnieniowe skuteczności instytucjonalnej należałoby „zawiesić”. Gdyby jednak CIS miał służyć wsparciem osobom o najmniejszych deficytach (rokujących zatrudnieniem), to wówczas „między bajki” trzeba włożyć ustawowe zapisy, że instytucje te służą wsparciem tym, „którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych” (Art. 1., pkt 2 Ustawy o zatrudnieniu socjalnym). Na pytanie: dla kogo



reintegracja społeczna i zawodowa, odpowiedź brzmi: dla osób o głębokich deficytach (jednak bez odpowiedniej, zindywidualizowanej oferty usługowej) i dla osób o dużej zdolności zatrudnieniowej (aby osiągać zatrudnieniową skuteczność instytucji). Jednak **przed jedną i drugą grupą potencjalnych beneficjentów stawiane są raczej te same cele – w ten sam sposób ustanawia się miary sukcesu i trudno odnaleźć rażące różnice w zakresie oferty kierowanej do klientów.**

Próbując odpowiedzieć na pytanie, jak generalnie przebiega reintegracja w podmiotach oferujących usługę zatrudnienia socjalnego, warto odwołać się raz jeszcze do tezy o braku systemowości reintegracji w Polsce. Osoba doświadczająca problemów ekonomicznych w praktyce jest kierowana przez instytucje pomocy społecznej do CIS lub KIS (np. na bazie zapisów kontraktu socjalnego). W rezultacie przedstawiciele takich podmiotów, jak kluby integracji społecznej, jako jeden z problemów swojego funkcjonowania wskazują na **brak możliwości prowadzenia samodzielnej rekrutacji**. Podobne problemy wskazuje część kadry zarządzającej centrami integracji społecznej (ograniczone możliwości samodzielnego rekrutowania beneficjentów). Ośrodki pomocy społecznej jeśli stosują kontrakty socjalne (przypomnijmy instrument fakultatywny), to wobec swoich klientów mogą stosować zapisy o konieczności odbycia programu w instytucjach świadczących usługi reintegracyjne. Poświęćmy trochę miejsca kontraktowi socjalnemu, jako instrumentowi/usłudze w dyspozycji Instytucji pomocy społecznej, która wpisuje się w ramy praktyki reintegracyjnej. Ten instrument wymaga zmian (jak wskazują badania). Jak podkreśla Tomasz Kaźmierczak, na bazie danych zebranych w ramach projektu „*Tworzenie i rozwijanie standardów usług...*”, aż 56,7% badanych pracowników socjalnych zadeklarowało, że kontrakt socjalny to dobre narzędzie, ale tylko w stosunku do niektórych klientów, 21,4% stwierdziło, że kontrakt socjalny powinien być stosowany powszechnie, a 16,9 % odpowiedziało, że narzędzie to nie sprawdza się w pracy socjalnej. Co istotne, respondenci, którzy akceptują kontrakt socjalny (ale jako selektywne narzędzie pracy) najczęściej wymieniali jako właściwą do stosowania grupę klientów osoby bezrobotne (70%), osoby uzależnione od alkoholu (31,2%), rodziny bezradne wychowawczo (11,3%), osoby uzależnione od narkotyków (10,2%), osoby opuszczające zakłady karne (9,6%) W tym miejscu warto zaznaczyć (na podstawie analiz Tomasza Kaźmierczaka), że 56,4% respondentów zatrudnionych w OPS nigdy nie współpracowało z CIS a jedynie niespełna jedna piąta badanych współpracuje z tą instytucją często lub bardzo często. Blisko 60% badanych nigdy nie współpracowało z KIS a często lub bardzo często współpracę zadeklarowało 22,8% pracowników socjalnych. Nigdy z klubem

integracji społecznej nie współpracowało 77,8% pracowników socjalnych gminnych ośrodków pomocy społecznej, około 60% miejsko-gminnych ośrodków pomocy społecznej oraz ponad 30% pracowników socjalnych miejskich ośrodków pomocy rodzinie. Ponad trzy czwarte badanych zadeklarowało, że chcieliby współpracować, ale nie mają takiej możliwości. Klubów integracji społecznej jest za mało. Różnice między pracownikami socjalnymi z poszczególnych rodzajów ośrodków są nieistotne statystycznie (Kaźmierczak 2011: 167-200). Jak wskazują z kolei autorzy badania „Badanie kontrakt socjalny w praktyce...” bariery wymieniane przez respondentów w kontekście kontraktu socjalnego, to: „brak widocznych efektów w przypadku kontraktów długoterminowych, zniechęcających klientów do jego realizacji (wszystkie rodzaje gmin – różne typy badanych gmin w projekcie – dop. T.K., A.K.); klienci niechętni do zawierania kontraktów i ich realizacji (wszystkie rodzaje gmin); roszczeniowa postawa części klientów ośrodków pomocy społecznej (wszystkie rodzaje gmin); braki kadrowe wśród pracowników socjalnych (wszystkie rodzaje gmin, w szczególności gminy o najwyższym wskaźniku kontraktów socjalnych); czasochłonność stosowania kontraktu socjalnego (wszystkie rodzaje gmin); ograniczenia (głównie na terenach gmin wiejskich) związane z brakiem specjalistów, ograniczonych rynkiem pracy i niewystarczającymi środkami finansowymi ośrodków; brak szkoleń dla pracowników socjalnych, traktujących o praktycznym wykorzystaniu kontraktu socjalnego oraz dialogu motywującego; niejasne ustawodawstwo, w zakresie możliwości egzekwowania niezrealizowania kontraktu przez klienta ośrodka (wszystkie rodzaje gmin); Język kontraktu niedopasowany do grupy docelowej - zbyt skomplikowany (wszystkie rodzaje gmin, w szczególności gminy wiejskie); brak standaryzowanych metod monitoringu efektów kontraktu socjalnego (wszystkie rodzaje gmin); mała liczba projektów aktywizujących i szkoleń, przez co pracownicy socjalni mają ograniczone pole możliwości w trakcie planowania działań wobec danego klienta (przede wszystkim gminy wiejskie); przy brakach kadrowych i co za tym idzie, braku czasu pracowników socjalnych (w związku z obciążeniem pracą administracyjną), istnieje możliwość przeprowadzenia niedokładnej diagnozy sytuacji klienta oraz zawarcia niedostatecznej liczby kontraktów socjalnych (gminy o najwyższej liczbie kontraktów). Mocne strony stosowania kontraktu socjalnego zarówno w podziale na województwa, jak i typ gminy, były wspólne dla badanych respondentów: Możliwość stosowania narzędzia wobec szerokiego spektrum problemów społecznych (wszystkie rodzaje gmin); Forma umowy, mobilizująca klientów do podjęcia działań (wszystkie rodzaje gmin); Przejrzysta forma, wskazująca klientowi działania i możliwości z tym związane (wszystkie rodzaje gmin); Możliwość wyegzekwowania, do pewnego stopnia, skutków braku realizacji

kontraktu, w przeciwieństwie do umów ustnych, charakteryzujących się mniejszą skutecznością (wszystkie rodzaje gmin); Umożliwia indywidualne podejście do każdego klienta (wszystkie rodzaje gmin, w szczególności gminy o niskim wskaźniku kontraktów socjalnych). Proponowane zmiany w zapisach kontraktu to: zmniejszenie objętości dokumentu; uproszczenie języka zapisów (dostosowanie do grupy docelowej); wprowadzenie przykładowych odpowiedzi; zniesienie obowiązku wypełniania wszystkich elementów kontraktu; rezygnacją ze standaryzowanego arkusza na rzecz tworzonych indywidualnie, przez pracowników socjalnych, w odniesieniu do konkretnych sytuacji; połączenie niektórych elementów (np. „przyczyn” i „ograniczeń”); likwidacja podziału na część A i B; dodanie rubryki nt. współpracy z np. urzędem pracy czy specjalistami; usunięcie części poświęconej przyczynom aktualnej sytuacji życiowej, które opisane zostały już w wywiadzie środowiskowym; Większa ilość miejsca na ocenę kontraktu czy cele szczegółowe” (por. Badanie kontrakt socjalny w praktyce).

Wracając do próby rekonstrukcji „procesu” reintegracji, niewątpliwie do CIS-ów czy KIS-ów trafiają osoby o szerokich deficytach społecznych. Jak wskazują badani w projekcie ISP pracownicy CIS, są to osoby życiowo niezaradne, nieufne, zamknięte na kontakt z innymi (por. Karwacki 2014).

Działania instytucji wobec klienta w CIS rozpoczyna diagnoza potrzeb/problemów jako pierwsza oferowana usługa. Upowszechniła się trzyetapowa procedura diagnostyczna: wprowadzająca rozmowa z kierownictwem czy pracownikiem socjalnym (oszacowanie ogólnych predyspozycji, doświadczenia zawodowego i życiowego, motywacji); rozmowa z psychologiem (określenie profilu osobowościowego klienta); rozmowa z doradcą zawodowym (motywacja, doświadczenie, potrzeby). Zdarza się poszerzanie procedury o diagnozę lekarską. Badania wskazują (ale jest to perspektywa personelu), że klienci powszechnie charakteryzują się bierną postawą w ramach procedury diagnostycznej. Część personelu (bez przygotowania do pracy z osobami doświadczającymi procesów marginalizacji) wykazuje problemy w zakresie nawiązania kontaktu z klientami. Ze względu na problemy finansowe i organizacyjne trudno jest różnicować (profilować) wsparcie oferowane klientom. Generalnie oferta podzielona jest na wsparcie psychologiczno-społeczne (terapia, poradnictwo, warsztaty komunikacyjne, kursy, grupy samopomocowe etc.) i edukacyjno-zawodowe (kursy, warsztaty, praktyczna nauka zawodu). Na podstawie badań można stwierdzić, że najczęściej organizowane w CIS warsztaty zawodowe, to: krawiecki,

rolno-spożywczy, praca w drewnie, szkółkarski, pielęgnacja terenów zielonych, opieka nad osobami starszymi, niepełnosprawnymi i dziećmi, recykling, gastronomia-hotelarstwo, ogólnobudowlany, porządkowy, obróbki metalu, poligrafia i grafika komputerowa, kasjer-sprzedawca (por. Karwacki 2014: 277-278). Należy też zaznaczyć, że klienci CIS zdobywają też doświadczenie na rynku pracy (w poszczególnych placówkach klienci pracują np. 3 dni w tygodniu Banku Żywności, szpitalach, przedszkolach, PUP, szkołach, restauracjach, biurach reklamowych, DPS). Nieliczne podmioty starają się dostosowywać ofertę usług do potrzeb i deficytów konkretnych jednostek, a oferta usług uwzględnia szereg modułów a w nich szeroki wachlarz usług. Jednak wiele podmiotów ogranicza się do wąskiego zbioru usług, choć jednocześnie wśród kadr CIS-ów upowszechnione jest (przynajmniej w warstwie deklaratywnej) przekonanie, że tylko kompleksowość oferty usług daje szansę na zmianę sytuacji klienta, porządkowanie życia, wychodzenie z izolacji, zawiązywanie więzi i ewentualnie usamodzielnienie ekonomiczne. Po realizacji programu absolwenci CIS kierowani są do prac społecznie użytecznych, robót publicznych, część angażowała się w zakładanie i prowadzenie spółdzielni socjalnych, nieliczni podejmowali zatrudnienie na otwartym rynku pracy ale znaczna część absolwentów ponownie pozostawała bez pracy.

Jeśli chodzi o kluby integracji społecznej, to wsparcie klienta w tej instytucji wygląda podobnie z tym, że **KIS-y dysponują bardziej ograniczonym personelem i bardziej ograniczoną ofertą usług społecznych**. Jak wskazują wyniki badań, w opinii kadr KIS ich klienci to osoby z niskim wykształceniem, niezaradni życiowo (stali świadczeniobiorcy pomocy społecznej), bez doświadczenia zawodowego, z deficytem umiejętności wychowawczych, nie zdający sobie sprawy z własnych ograniczeń. W klubach integracji społecznej stosowane są różne strategie w zakresie diagnozy potrzeb/problemów klientów. W części podmiotów przed rozpoczęciem wspierania swoich beneficjentów dokonuje się całościowej diagnozy potrzeb i problemów danej osoby, w innych zaś na początku mamy do czynienia jedynie z ogólnym rozpoznaniem a następnie w jakiejś perspektywie czasowej dokonuje się kompleksowej diagnozy. „W części KIS diagnozę wiąże się z opracowaniem kontraktu socjalnego, w innych ma miejsce ankietyzacja w ramach postępowania rekrutacyjnego, wywiad indywidualny, wywiad środowiskowy, testy psychologiczne oraz ankieta ewaluacyjna, skoncentrowana na potrzebach klienta. Są również kluby, które diagnozę ograniczają do rozmowy potencjalnego klienta z koordynatorem placówki” (Karwacki 2014: 253). W części podmiotów usługi reintegracji zawodowej kierowane są do wyselekcjonowanych klientów po zaistniałym wsparciu w zakresie reintegracji społecznej.

**Oferta usług reintegracji społecznej w KIS jest zróżnicowana, jednak w wielu podmiotach ogranicza się do 1-2 usług.** W części jednostek próbuje się konstruować szerszą ofertę usług reintegracji społecznej spośród takich usług, jak: zajęcia prowadzone przez terapeutę, zajęcia prowadzone przez psychologa, warsztaty z doradcą zawodowym, szkoła dla rodziców, reintegracja środowiskowa (alternatywne sposoby spędzania czasu), trening kompetencji i umiejętności społecznych, trening interpersonalny, nauka obsługi komputera, nauka podstaw języka angielskiego, organizacja grup wsparcia, praca socjalna z jednostką, usługi opiekuńcze, poradnictwo prawne. W części podmiotów usługi te są realizowane w blokach spotkań odbywających w konkretne dni tygodnia. Część usług jest uniwersalna (adresowana do wszystkich) a część kierowna indywidualnie w zależności od potrzeb. Co istotne, badania pokazują, że w klubach integracji społecznej za optymalną miarę sukcesu uznaje się wejście klienta na rynek pracy (usamodzielnienie zawodowe na otwartym rynku pracy lub w formule wspieranej). Wydaje się zatem, że usługi reintegracji zawodowej przedkłada się nad usługami reintegracji społecznej (jednak KIS-y mają w tym względzie bardziej ograniczone możliwości niż CIS-y czy ZAZ-y), co zwiększa znaczenie usług reintegracji społecznej. Jakość usług jest determinowana kompleksowością oferty (z czym są wyraźne problemy), zakresem motywacji klientów (z czym także, jak wskazują badania, są problemy), kompetencjami kadry (vide powyższe determinanty), aktywnością kadry podmiotu w zakresie poszukiwania środków/zasobów z różnych instytucji oraz specyfiką terytorialności (rynek pracy, sieć instytucjonalna). Usługi reintegracji zawodowej są kierowane do wyselekcjonowanych, uprzednio przygotowanych klientów. Przykładowo warunkiem dostępu do robót publicznych (uzyskanie skierowania) może być realizacja konkretnego programu reintegracji społecznej. Doświadczenia KIS pozwalają utrzymywać przedstawicielom kadry tych podmiotów, że dla klientów szansą na aktywność jest przede wszystkim wspierany rynek pracy. Dużą popularnością cieszą się prace społecznie użyteczne (jako praca odpłatna a nie wolontariat), ale mają one charakter dorywczy.

Przyglądając się funkcjonowaniu reintegracji społecznej i zawodowej w Polsce (a konkretnie wykorzystaniu usług reintegracji społecznej i zawodowej w ramach różnych instytucji) można stwierdzić, że reintegracja w praktyce ukierunkowana jest na aktywizację zawodową i dyscyplinowanie klientów instytucji. Sprawdza się zatem diagnoza części analityków, którzy eksponują związki prowadzonej polityki aktywizacji z kontrolą społeczną. Intencje wydają się klarowne: spowodowanie, aby ludzie o głębokich deficytach i trwałej zależności od systemu pomocowego podjęli próbę usamodzielnienia. Wśród kadr podmiotów

oferujących usługi reintegracyjne nie brakuje świadomości roli reintegracji społecznej. W centrach integracji społecznej dominuje jednak aktywizacja zawodowa i udział klientów instytucji w warsztatach zawodowych, a kluby integracji społecznej dysponują niewielką ofertą w zakresie reintegracji społecznej, której wartość w działaniu podmiotów rośnie często ze względu na ograniczone możliwości wspierania klientów w zakresie reintegracji zawodowej (a nie ze względu na intencjonalnie projektowane cele). W podmiotach reintegracyjnych dokonuje się zatem bardziej lub mniej uświadomiona socjalizacja obywateli do roli, jaką powinni odgrywać w społeczeństwie czy wymagań wpisanych w określony status lub usługi publiczne (np. poprzez sprawdzanie ich gotowości do podjęcia pracy, starania aby zmienić ich postawy wobec pracy w ramach konkretnego wsparcia usługowego). Analiza funkcjonowania podmiotów oferujących usługi reintegracyjne wskazuje, że personel tych podmiotów staje przed zadaniem **formatowania ludzi zgodnie z celem transformowanego welfare state w postaci wzrostu zatrudnienia**. Myślenie „prozatrudnieniowe” dominuje zarówno w instytucjach systemu pomocy społecznej, podmiotach „zatrudnienia socjalnego”, jak i instytucjach administracji pracy. Jest to zorientowanie na miary sukcesu reintegracyjnego w postaci usamodzielnienia ekonomicznego i podejmowania pracy zarobkowej przez klientów instytucji.

### **1.3. Usługi reintegracji społecznej i zawodowej (uwarunkowania transferu, problemy)**

Analiza doświadczeń w zakresie świadczenia usług reintegracyjnych będzie ukierunkowana przede wszystkim na wskazanie problemów, jakie występują w funkcjonowaniu działalności usługowej podmiotów, których działania wpisują się w ramy reintegracji. Będzie to zatem ekspozycja podstawowych uwarunkowań transferu usług adresowanych do osób doświadczających wykluczenia społecznego lub zagrożonych wykluczeniem. Powyższe uwagi są kluczowe w budowaniu Krajowej Sieci Reintegracji – zarówno w:

- a) poszukiwaniu formuły **nowej instytucji** (nowy model instytucji o poszerzonym zakresie usług),
- b) konstruowaniu **systemu reintegracji**, jako zaplanowanych powiązań instytucjonalnych (system relacji między instytucjami oparty o konkretną logikę wsparcia osób marginalizowanych),

- c) rozwijaniu **reintegracji jako procesu**, który wykracza poza dotychczasowy kontakt z klientem w ramach ograniczonej w czasie (okres realizacji programu) interwencji,
- d) **rozwijaniu procesów weryfikacji (ewaluacji) oddziaływania instytucji na sytuację społeczno-zawodową klientów** wykraczającą poza miary zatrudnieniowe;
- e) poszukiwaniu własniwej formuły w ramach dwóch kluczowych ram w zakresie świadczenia usług reintegracyjnych: **standaryzacji procesu świadczenia usług oraz indywidualizacji wsparcia**;

A zatem najistotniejsze kwestie dotyczące stanu działalności usługowej podmiotów reintegracyjnych w Polsce, które związane są transferem tychże usług (wpływając na ten proces lub wyznaczając jego zakres), to:

1. **Problemy finansowe podmiotów.** Wszystkie studia dotyczące funkcjonowania podmiotów reintegracyjnych wskazują, że borykają się one z notorycznym zabieganiem o środki pozwalające prowadzić działalność. Raporty badawcze obrazują zatem takie kwestie, jak wysokie koszty początkowe utworzenia CIS, w tym wysokie wymagania lokalowe (konieczność zapewnienia warunków do prowadzenia zajęć praktycznej nauki zawodu), zasygnalizowany relatywnie wysoki koszt utrzymania CIS i środków przeznaczanych na wsparcie uczestników. Taka sytuacja (brak stabilnego finansowania) powoduje, że nie można mówić o systemie reintegracji – instytucje tworzone są tam, gdzie pojawia się możliwość ekonomiczna na organizację CIS czy KIS, podmioty funkcjonują w ramach formuły projektowej, co wpływa na ich stabilność, trwałość oferty, zakorzenienie, umiejscowienie pośród innych instytucji. Problemy finansowe determinują potencjał kadrowy instytucji. „Standardy zarządzania usługami reintegracyjnymi...” uwzględniają między innymi propozycję zatrudniania przedstawicieli zawodów pomocowych o podwójnych kwalifikacjach, jako receptę na niedostatki kompetencyjne wynikające z ograniczonej liczby etatów w wyniku niedostatku środków w budżecie instytucji. Problemy finansowe wpływają także na zakres usług oferowanych klientom, możliwości realnej indywidualizacji procesu świadczenia usług ale także pośrednio wpływają na możliwość rozwijania procesu koprodukcji usług. Ograniczenia finansowe wpływają bowiem na „konieczność” ustalenia z góry jakie usługi i w jakim zakresie będą świadczone grupie klientów, co powoduje, że trudno znaleźć tu miejsce na wspólne (kooperacyjne) konstruowanie

ścieżki reintegracji i modyfikowanie oferty z uwzględnieniem opinii, potrzeb, ocen ich odbiorców. Podmioty mają zatem problem z zapewnieniem wartościowej oferty aktualnym uczestnikom programów, co naturalnie niweluje możliwości rozwijania monitoringów losów ich absolwentów (nie mówiąc o jakichś formach wsparcia tych, którzy skorzystali już wcześniej ze wsparcia placówek). Brakuje też środków na promocję oferty instytucjonalnej, co także przekłada się na problemy w zakresie zakorzenienia instytucji w ramach lokalnej sieci. A zatem w warunkach braku systemowego finansowania instytucji reintegracyjnych trudno mówić o reintegracji społecznej i zawodowej w Polsce jako systemie. Mamy zatem do czynienia z działalnością akcyjną podmiotów, które ze względu na niedostatki środków realizują często strategię przetrwania z oczekiwaniem, że uda się zrealizować kolejną edycję programu w instytucji. Taka sytuacja nie pozwala podmiotom na zbudować sobie stabilnej pozycji w lokalnej sieci instytucjonalnej.

2. **Problemy kadrowe i niedostatek kompetencyjny.** Analizy wykazały, że podmioty RSiZ wykazują się wyraźnymi problemami o charakterze kadrowym. Wywiady indywidualne i grupowe, badania ankietowe wykazywały, że często trudno jest zapewnić stałą, zmotywowaną i kompetentną kadrę. Pośród problemów związanych z funkcjonowaniem personelu takich instytucji, jak CIS czy KIS, należy wskazać wypalenie zawodowe wynikające z pracy z wymagającymi klientami, wysoki poziom rotacji kadr, braki kompetencyjne w zakresie pracy z trudnym klientem. Kadry zarządzające często wskazywały w badaniach na brak stałej obecności wielu profesji w zasobach instytucji, co uniemożliwia wsparcie klientów na miarę ich potrzeb. Szczególnie KIS-y potrzebują własnej kadry aby budować swoją tożsamość a przede wszystkim zapewniać wsparcie klientom na miarę ich potrzeb. Własna kadra i możliwość prowadzenia samodzielnej rekrutacji wpływałoby na upodmiotowienie tych instytucji także w relacji do innych podmiotów. Trudno mówić o skutecznej praktyce pomocowej w takich instytucjach jak centra integracji społecznej bez wykorzystania kompetencji doradcy zawodowego, pracownika socjalnego, psychologa, pedagoga, czy instruktora zawodu. Wykorzystanie przedstawicieli zawodów pomocowych i instruktorów zawodu w ograniczonym wymiarze powoduje ograniczenia w zakresie kontaktu klientów z konkretną usługą (chodzi zarówno o czas godzinowy, w jakim klient jest odbiorcą konkretnej usługi, ale także możliwości powrotu do transferu konkretnej usługi klientowi w późniejszym okresie, jeśli diagnoza wykaże, że dotychczasowe wsparcie w tym



zakresie wymaga kolejnych „interwencji”). Nie dziwi duża rotacja personelu w podmiotach zatrudnienia socjalnego w sytuacji, w której pracownicy tych instytucji powszechnie wskazują na poczucie niskiego prestiżu zawodowego (zdecydowanie niższego w ich odbiorze w porównaniu z kadrami systemu pomocy społecznej czy administracji pracy). Rotacja jest jednym z czynników, który utrudnia konsolidację zespołów i spójny system praktyk (oczekiwań i oddziaływań wobec beneficjentów). Jak wskazują autorzy „Standardów jakości usług...”: „wszyscy pracownicy zatrudnieni w placówce reintegracyjnej i współpracujący z nią tworzą jeden zespół. Wszyscy, bez względu na wykształcenie i zajmowaną pozycję czy też pełnioną funkcję w placówce, uczestniczą w procesie reintegracji beneficjentów wsparcia. Będąc członkiem personelu podejmuje się indywidualne role zawodowe ale i zbiorową odpowiedzialność za proces reintegracji. Proces ten ma szansę przynieść powodzenie jeśli kadra będzie tworzyć wykwalifikowany ale i zintegrowany zespół. Niezbędne wydaje się uzgodnienie misji podmiotu i uświadomienie roli każdej z zatrudnionych osób w procesie reintegracji beneficjentów, nie tylko wynikającej z wyspecjalizowanej funkcji w danym podmiocie. (...) Niezbędnym wymogiem skutecznej pracy z klientem jest przepływ informacji o nim (jego postępach i problemach) między personelem zaangażowanym w proces reintegracji. Niewątpliwie służyć temu mogą cykliczne spotkania pełnego zespołu danego podmiotu, celem omówienia problemów i efektów podejmowanej pracy z konkretnymi klientami czy bieżących potrzeb w tym zakresie. Jest to także możliwość podjęcia dyskusji o problemach, postulatach poszczególnych członków personelu” (Rymsza, Karwacki 2013: 19-20). Aby taka sytuacja miała miejsce (zespołowość, spójne praktyki, przepływy komunikacyjne) niezbędna jest stabilizacja funkcjonowania samych podmiotów, zwiększenie możliwości zatrudnieniowych w tych podmiotach oraz umożliwienie stałego doszkalania się przez kadry instytucji. Kadry CIS potrzebują dostępu do szkoleń zawodowych (organizowanych dla regionów i ogólnopolskich) adresowanych do konkretnych profesji helperów (osobno dla doradców zawodowych, psychologów, terapeutów, pracowników socjalnych etc.). Aktualnie dostęp ten jest niedostateczny (choć na takie szkolenia mogą liczyć kadry OPS czy PUP). Branżowe szkolenia powinny być ukierunkowane na specyfikę pracy w takich placówkach, jak CIS, czy KIS. Bez warunków do samorozwoju kadr trudno mówić o skutecznym wsparciu klientów i reagowaniu na różne sytuacje problemowe. Ze względu na te problemy w placówkach reintegracyjnych mamy do czynienia z niedostateczną diagnozą potrzeb/ problemów/ zasobów klientów.

3. **Brak systemów motywacyjnych.** Jakość pracy wyraźnie zależy od poziomu umotywowania do jej wykonywania. Motywacja do zmiany własnej sytuacji społecznej i zawodowej jest też często najważniejszym deficytem beneficjentów wsparcia, który starają się niwelować przedstawiciele zawodów pomocowych w instytucjach podejmujących się praktyce reintegracyjnej. Wśród osób podlegających reintegracji warto wspierać osoby pozytywnie wyróżniające się na tle innych. Nie mamy wątpliwości, bazując także na badaniach empirycznych, że warto rozwijać umotywowanie kadry i beneficjentów (niezależnie od samej praktyki reintegracyjnej ukierunkowanej na budowanie motywacji do dążenia do pozytywnych zmian w życiu) poprzez czytelny system motywacyjny premiujący osoby, które wykazują szczególne starania. Dlatego też w poszczególnych podmiotach należy poszukiwać własnej formuły systemu motywacyjnego adresowanego do osób wykazujących ponadstandardowe starania w codziennej pracy oraz w ramach procesu reintegracji. Jak wskazują Marek Rymsza i Arkadiusz Karwacki: „przykładowe ‘motywatory’ adresowane do kadry i już stosowane w części podmiotów, to finansowe premie kwartalne dla personelu CIS „samorządowych”, wsparcie członków personelu w podwyższaniu kwalifikacji, ale także składanie oficjalnych gratulacji i podziękowań pracownikom przez władze samorządowe w trakcie oficjalnych uroczystości. Za nagrodę uznaje się też organizowane wyjazdy integracyjne dla kadry placówek. Jeśli chodzi zaś o systemy motywowania beneficjentów, to najczęściej opierają się one na przyznawaniu premii integracyjnej (20% wysokości świadczenia integracyjnego) za wykonywanie zadań wykraczających poza IPZS, za samodzielne poszukiwanie pracy, za współudział w organizacji zajęć kulturalnych, za 100% frekwencję. Warto w podmiocie opracować czytelny regulamin przyznawania premii. W KIS bonusem może być możliwość udziału w pracach społecznie użytecznych” (Rymsza, Karwacki 2013: 51-52). Tymczasem aktualnie w ramach podmiotów reintegracyjnych znajdziemy niewiele rozwiązań o charakterze motywującym (szczególnie w kontekście pracy personelu tych podmiotów).
4. **Brak wsparcia superwizyjnego.** W powiązaniu z powyższym zarysowanym problemem (słabości w wymiarze kadrowym) należy analizować sygnalizowany przez kadry podmiotów reintegracyjnych brak wsparcia superwizyjnego. Nie mamy wątpliwości, że kadry placówek trudniących się reintegracją klientów o rozległych deficytach szczególnie wykazują zapotrzebowanie na tego typu wsparcie. Jednak w większości placówek nie

stosuje się zewnętrznej superwizji (często ma miejsce wewnętrzna próba dokonywania ocen działań podejmowanych przez poszczególnych pracowników i organizowanie wsparcia dla nich w pracy z trudnymi przypadkami). Istnieje potrzeba wprowadzenia takiego rodzaju wsparcia oferowanego przez zewnętrznych względem placówki superwizorów. Takiego wsparcia wymagają wszyscy członkowie kadry zatrudnionej w danym podmiocie (dotyczy to także instruktorów zawodu). Niedostatek wsparcia superwizyjnego powoduje, że kadry podmiotów reintegracyjnych odczuwają poczucie wypalenia, braku zrozumienia, nieodwartościowania, spadków motywacyjnych, dylematów, jak radzić sobie z codziennymi wyzwaniami. Tu nie tyle istnieje zapotrzebowanie na zarezerwowanie puli środków na wsparcie superwizyjne ale na organizację system takiego wsparcia. Personel podmiotów trudniących się świadczeniem usług reintegracyjnych wykazuje szczególne zapotrzebowanie na systemowe wspieranie motywacji, kompetencji, upowszechnianie dobrych praktyk.

5. **Niedowartościowanie reintegracji społecznej.** Przedstawiciele kadr podmiotów takich, jak CIS czy KIS w ramach zrealizowanych badań wykazywali powszechnie świadomość, że działania prozatrudnieniowe nie wyczerpują praktyki interakcyjnej. Zgadzają się oni z przesłaniem, że reintegracja to wszechstronna praca z jednostką doświadczającą ubóstwa i wykluczenia społecznego a nie polityka rynku pracy. Jednak praktyka funkcjonowania tych podmiotów, oferta usług, miary sukcesu etc. wskazują, że działania prozatrudnieniowe w CIS, KIS zdają się dominować (nie bez kozery podmioty te funkcjonują w oparciu o ustawę o **zatrudnieniu socjalnym** i ta usługa jest szczególnie eksponowana). Dlatego też niezbędne wydaje się uporządkowanie procesów świadczenia w tych instytucjach usług reintegracji społecznej (a w ośrodkach pomocy społecznej stwarzanie pracownikom socjalnym możliwości poświęcania znacznego czasu ich pracy świadczeniu pracy socjalnej). To „porządkowanie” powinno dotyczyć zarówno:
- 1) poszerzenia zakresu usług reintegracji społecznej w ofercie podmiotów (aktualnie ten zakres jest niedostateczny w zarówno w wielu CIS jak i KIS),
  - 2) stwarzania możliwości ponownego świadczenia usług reintegracji społecznej dla konkretnych jednostek (powrót do danej usługi: np. wsparcia psychologicznego, pracy terapeutycznej) po uprzednim ich aplikowaniu – chodzi tu o optymalizację częstości świadczenia konkretnych usług i czasu ich świadczenia,

- 3) ustanowienia niezbędnej sekwencji między świadczeniem usług reintegracji społecznej i zawodowej (reintegracja społeczna jako baza dla ewentualnych dalszych działań prozatrudnieniowych z równoważnym statusem w ofercie instytucjonalnej),
- 4) rozwijania sposobów określania efektów wsparcia w wymiarze społecznym oraz traktowanie reintegracji społecznej jak cel sam w sobie, a wobec części klientów jedyny obszar praktyki reintegracyjnej,
- 5) poszukiwania możliwości rozwijania reintegracji społecznej w powiązaniu ze środowiskiem życia jednostki (interwencja wychodząca poza ramy instytucji) itp.

Badania wykazują, że w opinii personelu podmiotów zatrudnienia socjalnego jednym z kluczowych deficytów ich klientów jest brak zdolności komunikacyjnych. Nie sposób jest wspierać klienta, skutecznie uaktywniać jako członka wspólnoty rodzinnej, sąsiedzkiej, czy aktywizować zawodowo jeśli nie pomoże mu się zbudować podstawowych kompetencji interakcyjnych. Jak wskazują Marek Rymsza i Arkadiusz Karwacki na podstawie badań realizowanych przez zespół ISP, jak i przeglądzie wyników innych badań: „rozwijanie umiejętności wypowiedzania się w grupie, artykułowania własnych potrzeb, opisywania własnych emocji, pomoc w samoanalizie doświadczanych problemów (ich uświadomienie i zdolność do ich opisanie), umiejętność komunikowania się z urzędnikami w ramach załatwiania podstawowych spraw biurokratycznych, przygotowanie do kontaktu z pracodawcą i rozwijanie umiejętności komunikacji w zespole pracowniczym (w relacjach nadrzędno-podrzędnych oraz z równorzędnymi współpracownikami) to baza dla dalszych wzmocnień klienta, podstawa dla prowadzonych terapii, przygotowania do podjęcia aktywności zawodowej. Dlatego też warto rozpocząć proces reintegracji od zaoferowania beneficjentom usług społecznych skierowanych na rozwijanie właśnie tych kompetencji. Aby móc skutecznie zmieniać swoje życie na początek należy nauczyć się komunikować z otoczeniem” (tamże). Działania w ramach prac nad modelem Krajowej Sieci Reintegracji powinny zatem zostać ukierunkowane na upodmiotowienie reintegracji społecznej w praktyce funkcjonowania instytucji wspierających osoby wykluczone społecznie. W ramach tego bloku warto także wyeksponować potrzebę (np. w CIS) wychodzenia z działaniami wspierającymi poza ramy placówki – do środowiska życia klientów. Mamy przekonanie, że w Polsce nie wykształciły się dwa modele instytucji reintegracyjnych: ten ukierunkowany na rozwój kapitału ludzkiego i skoncentrowany wokół usług reintegracji społecznej i ten oparty na zatrudnieniu socjalnym. Warty rozważenia jest poszukiwanie formuły funkcjonowania dwóch takich modeli instytucji z intencjonalnie określonymi celami i jednocześnie konkretną

formułą wsparcia. Tymczasem mamy do czynienia ze „spontanicznymi” próbami krojenia usług na miarę możliwości finansowych podmiotów a „profil” danego podmiotu jest w tym względzie wypadkową prób instytucjonalnego przetrwania.

6. **Problemy w zakresie indywidualizacji planów ale i braki w zakresie standaryzacji procesu świadczenia usług.** Zrealizowane dotychczas badania wyraźnie wskazują, że indywidualizacja w procesie świadczenia usług jest w dużej mierze pozorowana. Choć część klientów systemu pomocy społecznej objęta jest zapisami i regulacjami kontraktu socjalnego a klienci centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej realizują odpowiednio indywidualny plan zatrudnienia socjalnego (IPZS) i indywidualny plan działania (IPD), to w praktyce trudno jest mówić o zróżnicowanych „profilach reintegracyjnych” realizowanych przez beneficjentów wsparcia tych instytucji. Podstawową zasadą w ramach organizowanej reintegracji w placówkach powinna być właśnie indywidualizacja planów integracyjnych. Należy dążyć do uczynienia tych planów realnie zindywidualizowanymi, tj. dostosowanych do potrzeb i problemów konkretnego klienta poprzez zaoferowanie beneficjentowi oferty usług dostosowanych do jego indywidualnych potrzeb. Jak wskazywaliśmy, aktualnie w części placówek plany przygotowywane są rutynowo bez faktycznej indywidualizacji. Wnioski z diagnozy każdego klienta, czy analiza jego postępów nie przekładają się zatem na konstrukcję oferty wsparcia dostosowanej do różnorodnych potrzeb. To kluczowe odstępstwo od istoty procesu reintegracji. Indywidualizacja ścieżki reintegracyjnej (rehabilitacyjnej) powinna być zatem priorytetem w działaniach podejmowanych w placówkach, jednak w aktualnej sytuacji ekonomicznej podmiotów jest często niemożliwa do projektowania i wdrażania. Jednocześnie aby można było mówić o systemowości reintegracji społecznej i zawodowej w Polsce niezbędne są działania porządkujące system transferu usług o charakterze standaryzacyjnym. **Badania wskazują na silne zróżnicowanie w zakresie jakości świadczonych usług w poszczególnych podmiotach** - pomoc jest często nieadekwatna do profili adresatów i lokalnego rynku pracy. Niezbędne jest zatem implementowanie w procesie świadczenia usług standardów proceduralnych, które pozwoliłyby osiągać określoną jakość oferowanych usług. Taka standaryzacja powinna dotyczyć np. postępowania diagnostycznego, form wsparcia i sposobów wykorzystania okresu próbnego, prowadzenia współpracy z podmiotami, w których klienci podmiotów odbywają praktyki w ramach zewnętrznych warsztatów zawodowych etc.

7. **Niedostatek oferty w zakresie warsztatów zawodowych – jednocześnie niedostateczna dyferyfikacja infrastruktury zatrudnieniowej.** Sytuacja ekonomiczna podmiotów uniemożliwia organizowanie szerokiego zestawu profili warsztatów zawodowych, w których beneficjenci wsparcia mogliby podlegać reintegracji zawodowej. Jak wskazywaliśmy, niezależnie od wyników diagnozy (doświadczeń, potrzeb, aspiracji) klienci kierowani są do jednego z maksymalnie 3-4 warsztatów w dyspozycji podmiotów (warsztaty wewnętrzne w CIS). Oferowanie kilku profili rozwoju zawodowego umożliwia indywidualizację wsparcia adresowanego do klientów podmiotów. Przygotowanie oferty warsztatów/pracowni powinno być spójne z wynikami diagnoz indywidualnych problemów/potrzeb klientów i analizy lokalnego rynku pracy ale dzisiaj trudno mówić o takiej sytuacji. Klienci instytucji mają różne predyspozycje, zdolności, są w stanie osiągnąć konkretne kwalifikacje, ale z innymi zadaniami mogą sobie nie radzić. Indywidualizacja ścieżki reintegracyjnej klienta wymaga zatem, aby posiadał on możliwość nabywania kwalifikacji i podejmowania aktywności w zawodzie maksymalnie powiązanych z zainteresowaniami, predyspozycjami, czy także oczekiwaniami. Oferta profili kształcenia i praktyki zawodowej musi także korespondować z potrzebami rynku pracy. Niezbędne jest zatem dokonywanie cyklicznej analizy tego, na jakie kwalifikacje zawodowe jest zapotrzebowanie na rynku pracy, jaki profil zawodowy daje szanse klientom na aktywność teraz i w nieodległej przyszłości. Wskazana powyżej potrzeba monitorowania sytuacji na rynku pracy może być zaspokajana poprzez rozwijanie współpracy z biznesem. Może ona przybierać postać stałej wymiany informacji, organizacji seminariów skoncentrowanych na potrzebach podmiotów działających na rynku, czy organizowania warsztatów wewnętrznych z udziałem przedstawicieli biznesu, których podpowiedzi mogłyby pomagać w przygotowaniu beneficjentów do odbywania staży na otwartym rynku pracy i samodzielności zawodowej. Badania wskazują jednak, że podmioty zatrudnienia socjalnego mają ograniczone kontakty z firmami i instytucjami w kontekście organizacji zewnętrznych warsztatów (jednocześnie pamiętając o ograniczonych możliwościach beneficjentów w zakresie podejmowania aktywności zawodowej w warunkach zewnętrznych warsztatów). Jednak staże zawodowe na otwartym rynku pracy stwarzają beneficjentom szansę na wykorzystanie wiedzy zdobytej w trakcie szkoleń w praktyce zawodowej (szczególnie pożądane i obecne w CIS). Zorganizowane staże świadczą także o drożności systemu przepływu pracownika między zatrudnieniem na chronionym i otwartym rynku pracy. Aby beneficjenci wsparcia podmiotów mieli szansę na podjęcie stażu niezbędne jest rozwijanie własnych kontaktów placówek z pracodawcami. Gwarantują one wartość dodaną,

uzupełniają pulę możliwości organizowania aktywności klientom za pośrednictwem PUP i pozwalają na kontrolowanie procesu zbierania doświadczeń zawodowych.

8. **Brak koprodukcji usług (uspołecznienia kontraktów socjalnych)**. W aktualnym porządku instytucjonalnym nie mamy do czynienia z rozwijaniem procesów koprodukcji usług rozumianej tu jako udział klienta w konstrukcji oferty usługowej i zaistnienia jego podmiotowości w konstruowaniu zapisów kontraktów socjalnych czy indywidualnych planów reintegracyjnych. Jak wskazuje Tomasz Kaźmierczak w ekspertycie pt. „Koprodukcja usług publicznych...” „(...) koprodukcja, by mogła być stosowana w praktyce społecznej i miała sens, wymaga od służb publicznych rzeczywistej woli i gotowości do zachęcania obywateli do rozwijania ich koprodukcyjnego potencjału i wkładu, od obywateli zaś – aktywności, przy czym musi ona być dobrowolna, tj. niewymagana przez prawo. Obywatele mogą się angażować w koprodukcje bądź jako jednostki bądź zorganizowani w grupy lub kolektywy. W związku z tym można wyróżnić trzy jej typy:

- 1) koprodukcja indywidualna dotyczy współdziałania służb publicznych i jednostek przy wytworzeniu usługi, którą owe jednostki dla własnego pożytku konsumują;
- 2) koprodukcja grupowa ma miejsce wówczas, gdy grupa obywateli organizuje się po to, by zwiększyć ilość lub jakość usług, z których korzystają (ten typ koprodukcji może wymagać już wprowadzenia mechanizmów koordynacji działań podejmowanych przez członków grupy i służby publiczne, co nie zawsze jest proste; ponadto zagrożeniem dla efektywności koprodukcji grupowej jest sytuacja, gdy rzeczywistymi beneficjentami nie są wszyscy członkowie grupy, tylko niektórzy i to w dodatku ci już skądinąd uprzywilejowani);
- 3) koprodukcja kolektywna angażuje całe wspólnoty i dotyczy usług, których użytkownikami mogą być wszyscy ich członkowie, mają one bowiem charakter dóbr publicznych“ (Kaźmierczak 2014:11).

Badania wskazują, że według personelu tych podmiotów (a dotyczy to także opinii pracowników socjalnych przygotowujących kontrakty socjalne) nie ma możliwości zaistnienia takiej kooperacji ze względu na skalę deficytów klientów instytucji. Według kadr instytucji, nie są oni w stanie świadomie dokonywać wyborów, nie mają także motywacji do współpracy, do rozważania różnych wariantów i możliwości podejmowania aktywności w drodze ku wywołaniu pozytywnych zmian w życiu. Jak wskazuje Tomasz Kaźmierczak

w cytowanej wyżej ekspertyzie: „W świetle naszkicowanej wcześniej teorii koprodukcji, usługi społeczne ze swej natury przynależą do tej kategorii usług, w przypadku których koprodukcja oparta jest na współzależności wkładów „regularnego” producenta i konsumenta-producenta, a zatem udział konsumenta-producenta warunkuje ich finalną wartość. Gdy tego udziału nie ma, lub jest on mniejszy niż by mógł być, zakres osiągniętych rezultatów musi być ograniczony. W przypadku usług społecznych oznacza to, iż zakładana poprawa sytuacji życiowej usługobiorcy nie następuje w ogóle lub jest mniejsza, niż się oczekuje. Oznacza to także, iż z czysto ekonomicznego punktu widzenia działania nie są wystarczająco efektywne – przy danych kosztach można byłoby bowiem osiągnąć więcej. Wniosek w tej sytuacji może być tylko jeden: stosowanie praktyk koprodukcyjnych jest warunkiem koniecznym skuteczności i efektywności usług społecznych” (tamże: 28). Warto zatem koncentrować się na szkoleniu kadr podmiotów reintegracyjnych w zakresie skutecznego angażowania klientów w procesy koprodukcji usług społecznych.

#### **1.4. Reintegracja społeczna i zawodowa jako polityka publiczna**

W kwestii oceny stanu reintegracji społecznej i zawodowej jako polityki publicznej na plan pierwszy wysuwa się fakt, że podmioty te nie tworzą spójnej sieci (na kształt systemu pomocy społecznej). W rezultacie odczuwalny jest **wyraźny niedostatek ilościowy instytucji aktywnej integracji i czytelne zróżnicowanie skali obecności tych podmiotów w regionach**. Już w roku 2005 Tomasz Kaźmierczak pisał, że przeniesienie odpowiedzialności za tworzenie centrów i klubów integracji społecznej na ociążałą i powolną administrację gminną (Kaźmierczak 2005: 95) ale także w czasie późniejszym bazowanie na aktywności organizacji III sektora (dostrzegając możliwość funkcjonowania CIS, czy KIS w oparciu o środki z Europejskiego Funduszu Społecznego) nie wróży stabilności podmiotów zatrudnienia socjalnego a także nie pozwala na zbudowanie spójnej sieci podmiotów reintegracji społecznej w Polsce (z powszechnym dostępem do nich w różnych regionach i społecznościach lokalnych w Polsce). W tym samym 2005 roku Krzysztof Piątek i Arkadiusz Karwacki pisali, że w kontekście tworzenia KIS istnieje problem braku minimalnych i niezbędnych środków finansowych do utworzenia i funkcjonowania KIS, co może stać się zasadniczą i, często nie do przekroczenia, barierą ich istnienia. Kolejne lata potwierdziły te przypuszczenia.

Problemem jest zatem prawna lokalna odpowiedzialność za reintegrację społeczną i zawodową. To sytuacja rodząca problem i wymagająca zmian. **Konieczne jest budowanie**



## **systemu koordynacji reintegracji i niwelowanie słabości aktualnej uznaniowości.**

W obecnym systemie reintegracji społecznej i/lub zawodowej zaobserwowano brak spójności, m.in. brak zarówno dojrzałej wizji działań, jak i dojrzałej koncepcji budowania systemu ich wsparcia, brak jednostek nadzorujących i koordynujących regionalne czy lokalne podmioty, a nawet brak uwspólnienia wiedzy na temat grup docelowych. Skutkuje to m.in. dowolnością tworzenia infrastruktury przez regiony, nieprzemyślanym finansowaniem do czasu dostępności środków czy brakiem w danym województwie jakiegokolwiek podmiotu, który dysponowałby pełną informacją o skali i charakterystyce zjawisk kształtujących trudne grupy docelowe.

W tym względzie kluczowe wydają się także analizy eksperckie Tomasza Kaźmierczaka, według którego stan prawny obszaru RSiZ ma niejasne/rozmyte granice. Innymi słowy praktyka RSiZ nie odbywa się w wyraźnie zakreślonych (zdefiniowanych) ramach instytucjonalno-prawnych. Bez wątplenia w istniejącym porządku prawnym centralna pozycja przypada ustawie o zatrudnieniu socjalnym, ale wiele kluczowych kwestii „leży poza nią” - jest uregulowanych w innych aktach prawnych – ustawach, które koncentrują się na innych zagadnieniach i dla których RSiZ jest przedmiotem o nie-kluczowym (by nie powiedzieć: marginalnym) znaczeniu. Rozmyte granice porządku prawnego, stanowiącego podstawę prowadzonych działań praktycznych, to jeden z dowodów na niedoistytucjonalizowanie RSiZ. Drugim dowodem, i to chyba istotniejszym, jest nawet nie to, co i jak prawnie unormowano, ale to, co nie stało się przedmiotem prawnych uregulowań. Jak zauważa Tomasz Kaźmierczak, po pierwsze zwraca uwagę fakt, iż reintegracja społeczna i zawodowej nie została wpisana do katalogu zadań statutowych organów władzy publicznej. W szczególności dotyczy to także tworzenia i prowadzenie CIS, zgodnie bowiem z zawartą w ustawie o zatrudnieniu socjalnym regulacją, kwestie te zostały pozostawiane uznaniu samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych. Po drugie, w systemie administracji publicznej nie wyodrębniono struktur odpowiedzialnych za zarządzanie RSiZ, a jedynie administracji pomocy społecznej pewne zadania z zakresu zatrudnienia socjalnego dopisano. Stan rzeczy w tym zakresie charakteryzują trzy cechy:

- 1) rozproszenie sektorowe i instytucjonalne, które oznacza, iż w praktykę RSiZ zaangażowane są różne podmioty organizacyjne działające w różnych sektorach (publiczny i III sektor) i w różnych pionach administracji publicznej;
- 2) powszechna uznaniowość (bodaj wszystkie kluczowe elementy praktyki RSiZ: CIS, KIS, zatrudnienie wspierane, PAI, kontrakt socjalny zgodnie z prawem stosowane – realizowane - być mogą, a nie muszą)

3) brak struktur i mechanizmów koordynacji pionowej i poziomej.

Warto zauważyć, iż ani w okresie projektowania RSiZ i wprowadzanie jej do praktyki na początku poprzedniej dekady, ani później stan i proces nazwany reintegracją społeczną i zawodową nie był przedmiotem pogłębionego dyskursu. Nie jest w związku z tym jasne, dlaczego określono go tak, jak określono tj. poprzez koniunkcję dwóch pojęć: „reintegracja społeczna” i „reintegracja zawodowa”. Jak zatem należy tę koniunkcję rozumieć: czy RSiZ to mechaniczna suma efektów pochodzących z dwóch odrębnych segmentów życia i działania czy też należy widzieć je we wzajemnych związkach, innymi słowy rozumieć RSiZ holistycznie i oczekiwać po prowadzeniu szarmonizowanych i zsynchronizowanych działań efektu synergii?

Kolejnym ważnym opisem stanu reintegracji w Polsce jako polityki publicznej jest **słaba rozpoznawalność na poziomie lokalnym i obawy ze strony partnerów** w kontekście potencjalnej współpracy z takimi podmiotami, jak CIS. Niedostatki kadrowe i finansowe nie pozwalają na rozwijanie promocji podmiotów w środowisku lokalnym, kadry instytucji systemu pomocy społecznej i administracji pracy „bronią swojej pozycji” a przez fakt, że podmioty reintegracyjne funkcjonują poza systemem pomocowym (i same nie tworzą systemu reintegracji) traktowane są jako instytucje pomocnicze wobec aktywności „głównych graczy” instytucjonalnych na polu polityki socjalnej. Przedstawiciele kadr takich podmiotów jak CIS-y wskazują, że próby organizowania zewnętrznych warsztatów dla swoich beneficjentów często nie przynoszą rezultatów ze względu na brak wiedzy przedsiębiorców na temat instytucji RSiZ lub wytwarzanie się stygmatów wokół klientów instytucji, którzy są postrzegani jako dostarczyciele potencjalnych problemów dla pracodawców.

Bardzo istotnym problemem, który charakteryzuje funkcjonowanie RSiZ w Polsce w powiązaniu z innymi systemami (administracji pracy, czy pomocy społecznej) jest **brak rozwijania idei case management**. Idea ta sprowadza się do rozwiniętej współpracy między podmiotami zarówno w zakresie wymiany informacji o kliencie placówki, który często miał już kontakt z innymi podmiotami, ale także w zakresie konstruowanej oferty wsparcia (wymiana zasobów między placówkami). *Case management* to praca socjalna na rzecz konkretnego przypadku, gdzie klient wspólnymi siłami kadr różnych instytucji, unikając praktyk dublowania działań, ma być prowadzony do usamodzielnienia. O tyle jest realne usamodzielnienie społeczne i zawodowe osób potrzebujących, o ile będzie funkcjonował lokalny udrożniony system pomocy i reintegracji. Warto podkreślić potrzebę rozwiniętych relacji CIS z PUP w zakresie kierowania właśnie przez PUP klientów do CIS (przy udziale formalnym pracownika socjalnego), czy w ramach korzystania z usługi zatrudnienia

wspieranego. Dokonanie sformalizowanej korekty przepływu informacji między podmiotami trudniącymi się reintegracją może powodować, że klient będzie miał szansę na stopniowe wzmocnienie a „wędrówka” przez instytucje będzie stałym, konsekwentnym kierowaniem się ku otwartemu rynkowi pracy (por. Rymśa, Karwacki 2013). System reintegracji ma o tyle sens, o ile klient ma możliwość „piąć się wyżej” w ramach ścieżki usamodzielnienia. Dlatego też należy dążyć do „przepływów” klientów między OPS a KIS, czy między OPS a CIS. Miarą skutecznej pomocy jest doprowadzenie osoby potrzebującej do „postępu” w zakresie własnej aktywności i złożoności podejmowanych obowiązków. Taka sytuacja ma miejsce jeśli długookresowy klient systemu pomocy społecznej podejmuje aktywność w CIS czy KIS. Warto orientować się na takie cele w pracy reintegracyjnej przy świadomości, że problemy braku drożności między instytucjami mogą wynikać z niedostatecznej oferty usługowej w podmiotach „wyższego rzędu” w drodze do usamodzielnienia. Tymczasem w Polsce trudno mówić o rozwiniętym systemie relacji międzyinstytucjonalnych. Sygnalizowaliśmy powszechną nieufność wobec instytucji zatrudnienia socjalnego. Badania ISP wskazywały na problem komunikacyjny między OPS a CIS czy KIS (brak wglądu pracowników podmiotów reintegracyjnych w pełny zapis kontraktu socjalnego danego klienta), problemy w zakresie możliwości prowadzenia samodzielnej rekrutacji (np. w KIS), kierowanie klientów przez OPS do podmiotów reintegracyjnych bez możliwości wpływania na proces przyjęcia klienta ze strony personelu tych podmiotów, dublowanie się działań instytucji (swoista “walka o pesel” w warunkach rekrutacji do projektów finansowanych ze środków UE), powielanie diagnozy i brak wglądu w wyniki diagnozy klienta dokonanych w innych instytucjach, brak przepływu klientów między instytucjami (zasysanie klientów) a różnymi formami zatrudnienia. To tylko wybrane problemy, które wskazują na brak systemu instytucjonalnych relacji w procesie wspierania poszczególnych klientów.

#### **Podsumowanie. Zarządzanie underclass w „reintegracji po polsku”**

Na koniec tej części naszego opracowania warto powrócić do ramy analitycznej, która pozwala nam na określenie, w kierunku którego biegną aktywizacji ciężą w istocie swojej działalności podmioty reintegracyjnej w Polsce. Jak wskazywaliśmy praktyki aktywizacyjne (w tym procesy reintegracyjne) można analizować koncentrując się na: 1) filozofii i aksjologii wsparcia aktywizacyjnego, 2) założeniach systemu usług aktywizacyjnych i zarządzania nim, 3) metodyce pracy aktywizacyjnej w bezpośrednim kontakcie z klientem. Powyższe wnioskowanie odnosiło się do wszystkich powyższych wymiarów modeli aktywizacji. Nie mamy wątpliwości, że z dotychczasowych studiów nad funkcjonowaniem podmiotów

oferujących usługi reintegracyjne wynika obraz nie systemu reintegracyjnego ale instytucji oferujących usługi o charakterze reintegracyjnym, które:

- 1) **koncentrują się na niwelowaniu problemu bezrobocia poprzez wspieranie osób nieaktywnych ekonomicznie.** Trudno mówić o wszechstronnych inwestycjach w kapitał ludzki, w obszary deficytowe jednostek w sferze zasobów, praw i uczestnictwa. Praca, zatrudnienie, aktywność ekonomiczna, usamodzielnienie ekonomiczne, uniezależnienie do wsparcia instytucji system pomocy społecznej to priorytety w działaniu instytucji. Miarą sukcesu funkcjonowania instytucji jest zatem doprowadzenie do podjęcia pracy przez klientów instytucji przy jednoczesnym położeniu nacisku w ofercie wsparcia na usługi reintegracji zawodowej.
- 2) **instytucje działają w oparciu o reguły *new public management* w oparciu o poszukiwanie sprawnej formuły alokacji ludzi między usługodawcami i programami.** Jako, że miary zatrudnieniowe (w powiązaniu z ruchami w ramach ewidencji klientów systemu pomocy społecznej) są jednymi wykorzystywanymi w weryfikacji skuteczności instytucjonalnej, instytucje starają się wykazywać skuteczność w postaci ulokowania klientów w ramach różnych form aktywności zawodowej. Instytucje nie wykazują twórczej współpracy, podmioty reintegracyjne wykonują „czarną robotę” z trudnymi klientami, jednocześnie nie ciesząc się zaufaniem instytucji systemu pomocy społecznej lub administracji pracy. W rezultacie trudno mówić o systemie reintegracji i projektowaniu w takim systemie procesu reintegracyjnego.
- 3) **wsparcie o charakterze reintegracyjnym to przede wszystkim praca z jednostką nieaktywną ekonomicznie i postrzeganą jako nie mającą potencjału do podjęcia współpracy z kadrami instytucji w zakresie projektowania planu reintegracji.** Bezpośrednia praca z klientem sprowadza się do próby zbudowania nowych nawyków, zmiany zachowań jednostek przede wszystkim w odniesieniu do wymogów rynku pracy i możliwości podjęcia i utrzymania zatrudnienia. Osoby wspierane traktowane są przedmiotowo (nie funkcjonują procesy koprodukcji usług), zarówno w ramach prac nad kształtem zapisów kontraktów socjalnych, jak i indywidualnych planów w CIS czy KIS. Diagnoza potrzeb/problemów klientów najczęściej ma charakter punktowy i dokonywana jest na początku obecności klientów w programach wsparcia.

## Część II

### Założenia

Projektowanie zmian w obszarze reintegracji społecznej i zawodowej (RSiZ), zwłaszcza w opisanej w części I raportu sytuacji niestabilności, daleko idącego niedookreślenia koncepcyjnego oraz niedoinstytucjonalizowania, wymaga sformułowania wyjściowych założeń odnośnie trzech podstawowych kwestii: istoty reintegracji społecznej i zawodowej, usług reintegracji społecznej i zawodowej oraz polityki reintegracji społecznej i zawodowej. Założenia te nie mają jeszcze przesądzać o zakresie możliwych zmian, chodzi przede wszystkim o uporządkowanie problematyki w punkcie wyjścia, zbudowanie mocnego, ale ukierunkowanego prowadzenia dalszych prac, fundamentu.

Spośród trzech wymienionych wyżej kwestii najważniejsza jest ta pierwsza: od tego jak skonceptualizowana zostanie reintegracja społeczna i zawodowa zależy wszak zdefiniowanie usług mających w tym obszarze zastosowania, stanowisko w tym względzie daje z kolei podstawę do określenia warunków, jakie powinny być spełnione, by RSiZ mogła stać się polityką publiczną.

#### **2.1 Istota reintegracji społecznej i zawodowej.**

Czym jest reintegracja społeczna i zawodowa? Jaka jest jej natura? To pytania o fundamentalnym znaczeniu, na które wcale nie ma jednoznacznej odpowiedzi.

Bez wątplenia pojęcie to można odnieść zarówno do pewnego stanu rzeczy jak i procesu wiodącego do jego osiągnięcia. Stan reintegracji społecznej i zawodowej to nic innego jak cele stawiane politykom/ programom aktywizacji. W Polsce cele RSiZ określono w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. Zgodnie z jej zapisami stan reintegracji to *odbudowanie (...) umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu oraz (...) zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy wśród osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym bezrobotnych*. Charakteryzując europejskie polityki aktywizacji van Berkel i Vankelburg wskazują, iż ich celem jest podniesienie poziomu zatrudnialności i uczestnictwa na rynku pracy osób bezrobotnych, utrzymujących się z opieki społecznej. (van Berkel, Vankelburg 2007) Dwa przytoczone przykłady ilustrują fakt, na który warto zwrócić uwagę - cele związane z RSiZ/politykami aktywizacji nie są specyficzne, w tym sensie, że wchodzące tu w grę stany rzeczy - mówiąc najogólniej: powrót na rynek pracy i uczestnictwa w życiu społecznym - można osiągać na wiele innych sposobów, w tym poprzez politykę rynku pracy

czy służb społecznych w szczególności. Jeśli zatem polityki aktywizacji nie tylko przetrwały już blisko 30 lat i – co więcej - osiągnęły taki stopień tożsamości i poziom instytucjonalizacji, by uznać, iż uformował się ich paradygmat, to nie ze względu na specyfikę celów, ale przede wszystkim specyfikę sposobu ich realizacji. Tym sposobem jest aktywizacja, stąd nazwa tej grupy polityk. Należy jednak podkreślić, że tożsamość polityk aktywizacji kształtuje nie tyle samo odwołanie się do idei aktywizacji, ale przyjęta i praktykowana jej operacjonalizacja.

Dla pełniejszego wyjaśnienia aktywizacji jako procesu prowadzącego do stanu reintegracji społecznej i zawodowej warto cofnąć się w czasie i zadać pytanie, dlaczego to aktywizacja i jak rozumiana aktywizacja ukonstytuowały polityki aktywizacji? Przypomnijmy zatem, że do (europejskiej) polityki społecznej idea aktywizacji trafiła w latach 90. ub. w., towarzysząc odkrywaniu zjawiska wykluczenia społecznego. Badacze społeczni zastanawiający się nad dość nagłą karierą dyskursu aktywizacyjnego zwracali uwagę na jego ideologiczne przesłanki. Z perspektywy lat nie sposób nie zgodzić się m.in. z D. Geldofem (Geldof 1999), który wskazywał trzy powody, dla których idea aktywizacji stała się dla polityki społecznej poszukującej środków przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu atrakcyjna.

- Po pierwsze w aktywizacji widziano właściwy środek zaradczy na opisywany jeszcze w latach 80. przede wszystkim przez amerykańskich neokonserwatystów syndrom (kulturę) uzależnienia od publicznej pomocy. Twierdzili oni, że szczodre zasiłki wypłacane na podstawie bezwarunkowych praw socjalnych są szkodliwe zarówno dla ich beneficjentów (bo demoralizują, w szczególności zniechęcają do szukania/podejmowania pracy), jak i całego społeczeństwa (marnotrawienie środków publicznych, osłabianie motywacji do pracy poprzez pokazywanie, że można dobrze żyć nie pracując). W tej sytuacji – postulowali - potrzebne są zmiany: w system opieki społecznej powinny być wbudowane mechanizmy zachęcające biernych do tej pory zasiłkobiorców do aktywności, tj. szukania i podejmowania pracy. Ponieważ ta bierność jest przejawem ich uzależnienia, zasiłkobiorky sami z siebie nie chcą i nie mogą się zmienić, dlatego też potrzebne są mechanizmy operujące bodźcami o charakterze sankcji negatywnych, by tę zmianę wywołać.
- Po drugie aktywizację uznano za właściwą strategię zapobieżenia destrukcyjnym dla ładu społecznego zagrożeniom ze strony *underclass*. Koncepcja *underclass* upowszechniona na przełomie lat 80. i 90. dostarczyła innego niż syndrom uzależnienia wyjaśnienia zjawiska wykluczenia społecznego, proponując widzieć je jako przejaw

podziałów klasowych. W opisach *underclass* podkreślano nagromadzenie w niej wielu negatywnych zjawisk i zachowań (bezrobocie, przestępczość, uzależnienia, nielegalne rynki), które – rozwijając się – mogły prowadzić do destabilizacji. Z punktu widzenia klas dominujących *underclass* była więc klasą niebezpieczną. W tym kontekście aktywizacja prowadząca do reintegracji dawała perspektywę łagodzenia podziałów klasowych, a zatem i redukcji niebezpieczeństwa.

- Po trzecie aktywizację postrzegano jako właściwe działanie z punktu widzenia przywracania spójności społecznej. Istnienie zjawiska wykluczenia społecznego dowiodło, że tradycyjne prawa socjalne już przestały realnie gwarantować obywatelom pełnię uczestnictwa w życiu społecznym. Dlatego też państwo musiało podjąć działanie adresowane do osób/grup/kategorii społecznych, które zostały wykluczone, by je powtórnie włączyć poprzez aktywizację, tj. umożliwienie wykonywania społecznie znaczących zadań.

Mimo, iż powyższe przesłanki wynikały z odmiennych ideologicznie źródeł wszystkie zgodnie dowodziły, iż aktywizacja jest kluczem do zaradzenia problemom bezrobocia i społecznego wykluczenia – nowym wyzwaniom, przed którymi polityka społeczna w latach 90. stanęła. Swoisty konsens, że tym, co bezrobotni/wykluczeni potrzebują jest aktywizacja nie przesądzał jeszcze, jak tak aktywizacja ma wyglądać. Mogła zapewne przybrać wiele różnych form. Jest jednak faktem, iż zoperacjonalizowana tj. przełożona na język działań praktycznych, aktywizacja nabrała dość szczególnego i oryginalnego znaczenia. Termin aktywizacja zaczął mianowicie odnosić się do pewnego zestawu tzw. środków aktywizacji. Środki te to, po pierwsze zasilki (z tytułu opieki społecznej rozumianej jako z technika zabezpieczenia społecznego) ale także dodatki motywacyjne lub subsydia, po drugie usługi (np. doradztwo, poradnictwo, szkolenia zawodowe, pomoc i instruktaż w zakresie poszukiwania pracy), po trzecie, szczególne zasady i reguły (zasada pomocy warunkowej, zasada *make work pay*, kontrakty integracyjne, sankcje, czasowy charakter uprawnień), po czwarte, tzw. test pracy (wymóg podejmowania czynności zmierzających do podjęcia pracy). Zauważmy, że środki te mają charakter bądź bodźców pozytywnych (zachęt) bądź negatywnych (tj. czynników zniechęcających). Uzupełnieniem tego zestawu środków stosowanych po podażowej stronie rynku pracy, były środki stosowane po jej stronie popytowej (np. programy tworzenia miejsc pracy, zachęty dla pracodawców lub subsydiowanie miejsc pracy). W sumie środki te ułożyły się w spójny wzór interwencji, na który złożył się zestaw bodźców pozytywnych (np. dodatki motywacyjne, usługi) i

negatywnych (np. sankcje, kontrakty) kierowanych do osób aktywizowanych oraz zestaw środków służących tworzeniu miejsc pracy. Wzór ten ilustruje poniższa tabela.

**Tabela 1. Polityki aktywizacji – wzor interwencji**

	Działania po stronie podaży pracy	Działania po stronie popytu na pracę`
Bodźce negatywne	Wymogi aktywizacyjne (testy pracy) Kontrakty socjalne Sankcje Limity czasowe Zmniejszenie / zawieszanie świadczeń pieniężnych	
Bodźce pozytywne	Programy pomocy w poszukiwaniu pracy (doradztwo w zakresie poszukiwania pracy i szkolenia) Trening Zachęty lub subsydia dla jednostek	Obowiązek państwa dotyczący dostarczania ofert aktywacyjnych. Zachęty lub subsydia dla pracodawców. Systemy tworzenia miejsc pracy (tradycyjne tworzenie miejsc pracy, pośrednie inicjatywy rynku pracy). Dzielenie stanowisk / rotacja stanowisk pracy

Źródło: A. Moreira, *The Activation Dilemma*, Policy Press, 2008

Jeśli w politykach aktywizacji aktywizacja to tyle, co pewien zestaw środków aktywizacji, to aktywizowanie (tj. proces aktywizacji) jest niczym innym jak rozłożoną w czasie sekwencją ich aplikowanych osobom uznanym za wymagające aktywizacji, przy czym sekwencja ta może trwać nie dłużej niż z góry określony czas. Po upływie tego czasu aktywizowani powinni zostać zreintegrowani, jeśli nie zostaną – tracą uprawnienia, z których w trakcie aktywizacji korzystali.

Z powyższych uwag wynikają dwie konkluzje:

- Po pierwsze, w politykach aktywizacji proces aktywizacji to proces stosowania przez poszczególne instytucje i organizacje oraz ich personel dostępnych środków aktywizacji zgodnie z przyjętymi jej zasadami. Proces ten zatem dotyczy podmiotów aktywizujących. Tłumaczy to dlaczego ewolucja polityk aktywizacji sprowadzała się do zmian w sferze zarządzania i dlatego niemal cała literatura naukowa dotycząca polityk aktywizacji skupia się na tej problematyce.
- Po drugie, projekt polityk aktywizacji nie zakłada – i nie uwzględnia - procesu aktywizacji, którego podmiotem byłyby osoby aktywizowane. Z punktu widzenia uczestnika programów aktywizacji uczestnictwo to oznacza bycie aktywizowanym, tj. podlegania aplikowanym oddziaływaniom.



Czy zatem polityki aktywizacji są wewnętrznie sprzeczne skoro chcą, by docelowo ich adresaci stali się podmiotowymi uczestnikami życia społecznego, mimo tego, że w procesie, który ma do tego stanu doprowadzić, traktowani są przedmiotowo? Na pytanie to, stawiane zresztą już u zarania polityk aktywizacji, odpowiedź może brzmieć zarówno tak, jak i nie.

Polityki aktywizacji nie są wewnętrznie sprzeczne, jeśli będziemy je analizować w ramach właściwego im paradygmatu behawioralnego. Jest bowiem oczywiste, że opisany wcześniej wzór aktywizacji jest przykładem zastosowania schematu modyfikacji zachowań opartego na karach i nagrodach. Tę behawioralną tożsamość polityk aktywizacji podkreślano wielokrotnie, czego wyrazem jest popularność wyrażania jej istoty poprzez odwołanie się do potocznej kategorii „kija i marchewki”. (np. Ditch, Roberts 2002 s. 23)

Rozpatrywane w tym kontekście polityki aktywizacji stanowią przykład inżynierii behawiorystycznych. Celem tych inżynierii *nie jest zmiana stanów wewnętrznych, takich jak poczucie winy, lek czy siła woli, lecz modyfikacja reakcji człowieka, które są obserwowalne i mierzalne*. (Koziński 1976 s 63). U ich podstaw leżą właściwe behawiorystycznym założenia, zgodnie z którymi jednostka to zaledwie układ reaktywny, którym można sterować za pomocą zewnętrznych bodźców (Koziński 1976). Jej cele, aspiracje, stany emocjonalne to swoista „czarna skrzynka”, w którą się nie wnika. By kształtować pożądane reakcje jednostek, sterować ich zachowaniem, nie trzeba znać zawartości tej skrzynki, należy natomiast umiejętnie aplikować procedury pozytywnego wzmacniania (np. nagrody materialne, uznanie i in.). Bez wątpienia behawioralna koncepcja człowieka razi aż nadto uproszczonym, jednowymiarowym i mechanistycznym rozumieniem jego zachowań. Mimo to stosowanie metod/inżynierii behawiorystycznych może przynosić efekty, tyle że w zakresie z góry ograniczonym tylko do modyfikacji zewnętrznych zachowań człowieka.

Polityki aktywizacji jako inżynierie behawiorystyczne nie są wewnętrznie sprzeczne, bo w gruncie rzeczy nie chodzi w nich o nic więcej niż o modyfikację zewnętrznych zachowań ich adresatów - przejście od stanu „bierności” do stanu „aktywności”, przy czym definicja obu stanów jest osobom aktywizowanym narzucana z zewnątrz. Jednocześnie, by osiągać te cele, polityki aktywizacji nie muszą dysponować modelem reintegracji rozumianej jako proces doświadczany przez osoby aktywizowane, ponieważ to, co się z nimi dzieje z punktu widzenia technologii behawiorystycznej nie jest istotne ( „czarna skrzynka”), liczą się tylko procedury kar i nagród i zarządzanie procesami ich stosowania. Co więcej brak ten nie jest mankamentem czy słabością polityk aktywizacji, ale naturalnym następstwem wpisania ich projektu w ramy paradygmatu behawioralnego.

Kwestia wewnętrznej sprzeczności polityk aktywizacji wygląda inaczej, jeśli na reintegrację społeczną i zawodową spojrzeć się z innej niż behawioryzm perspektywy. Alternatywę dostarcza podejście behawioralno-poznawcze - współcześnie najbardziej uznana podstawa konstruowania społecznych technologii. Najogólniej rzecz biorąc podejście to przyjmuje za behawioryzmem, że ludzkie zachowania są efektem procesów uczenia się w toku warunkowania klasycznego lub instrumentalnego, ale zakłada jednocześnie, że równie ważne, jeśli nie ważniejsze, są wewnętrzne procesy poznawcze i to od nich, tj. od tego jak jednostka postrzega i interpretuje świat- i siebie w tym świecie - zależą jej zachowania.

Z behawioralno-poznawczego punktu widzenia punktu widzenia polityki aktywizacji są wewnętrznie sprzeczne, bowiem prowadzić muszą do skutków odwrotnych niż deklarowane i zamierzone. Dzieje się tak dlatego, że dla osób nimi objętych uczestnictwo w programach aktywizacyjnych, bycie aktywizowanym, to kolejne doświadczenie opresji, wywołującej i/ lub wzmacniającej w nich przekonanie o braku kontroli nad własnym życiem i obniżającej samoocenę. Przekonaniom tym towarzyszy poczucie bezradności/bezsilności. W rezultacie u osób aktywizowanych wewnętrzna motywacja do działania ulega osłabianiu, rodzi się apatia, słabną relacje społeczne. Z punktu widzenia celów polityk aktywizacji efekty prowadzonej w ich ramach aktywizacji są zatem przeciwno skuteczne - bardziej sprzyjają utrwalaniu stanu wykluczenia społecznego niż przybliżają do podmiotowego włączania się w życie społeczne i publiczne.

Konkluzje powyższych rozważań prowadzą do konfuzji: polityki aktywizacji bronią się przed zarzutem wewnętrznej sprzeczności jedynie na gruncie założeń wyrastających z behawioralnej koncepcji człowieka. Rzecz w tym, że współcześnie założeń tych nie da się obronić, Behawioryzm, na skutek własnych ograniczeń, został zastąpiony podejściem behawioralno-poznawczym, uznanym za bardziej trafne. Z jego natomiast perspektywy wewnętrzna sprzeczność polityk aktywizacji jest dość oczywista. Co z tego wynika dla polityk aktywizacji?

Zasadnicza niespójność pomiędzy reintegracją jako stanem włączenia społecznego z jednej strony, a konstrukcją procesu prowadzącego do jego realizacji z drugiej, nie oznacza, że sama filozofia polityk aktywizacji jest nietrafna, że – innymi słowy – strategia przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (reintegracji osób wykluczonych) odwołująca się do idei aktywizacji jest błędna. Na to dowodów nie ma. Jeśli zatem chcemy, by polityki aktywizacji nie pełniły jedynie funkcji kontroli społecznej, nie stanowiły jedynie narzędzia zarządzania *underclass*, odrzucenie idei aktywizacji nie jest ani potrzebne, ani wskazane, należy natomiast dokonać innej jej operacjonalizacji, co oznacza wyjście poza

dotychczasowy paradygmat polityk aktywizacji. W szczególności chodziłoby o zredefiniowanie ich istoty: obecnie koncentrują się one na aplikowaniu środków aktywizacji, korekta polegałaby na usytuowaniu w ich centrum procesu aktywizacji jako procesu doświadczanego przez osoby powracające do uczestnictwa w życiu publicznym. **W tym układzie tworzenie odpowiednich warunków, by podmioty tego procesu – osoby reintegrowane – były w stanie poprawić swoją sytuację życiową, stałoby się podstawowym wyzwaniem stojącym przed politykami aktywizacji. Proces ten musi też stać się punktem wyjścia do ich przeprojektowania.**

Realizacja powyższego założenia od razu napotyka na kłopot – rzecz w tym, że, jak do tej pory, kwestia podmiotowego rozumienia aktywizacji nie została w obrębie refleksji towarzyszącej problematyce aktywizacji/ reintegracji społecznej i zawodowej podjęta. Nie dysponujemy zatem gotowymi propozycjami jej skonceptualizowania. Wydaje się, że w tej sytuacji nie tylko pomocne, ale i merytorycznie uzasadnione byłoby sięgnięcie do dorobku prowadzonych od dziesiątków lat studiów i badań nad problematyką osób niepełnosprawnych/ problematyką rehabilitacji społecznej i zawodowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że niepełnosprawność to jeden z najczęstszych ryzyk wykluczenia społecznego (w każdym z wchodzących tu w grę wymiarze), a rehabilitacja zestawem działań publicznych prowadzonych po to, by (re)integrować osoby z niepełnosprawnościami.

Dla (przyszłej) konstrukcji modelu procesu podmiotowej aktywizacji w szczególności inspirujące wydaje się być odwołanie do współcześnie dominującego społecznego modelu niepełnosprawności. W największym skrócie przyjmuje on, że niepełnosprawność to stan izolacji i wykluczenia z pełnej aktywności społecznej doświadczany przez osoby z ograniczeniami sprawności w wyniku istnienia opresyjnych wobec nich barier: fizycznych, organizacyjnych, społeczno-kulturowych (postawy, uprzedzenia, stereotypy). Niepełnosprawność jest zatem nie tyle kwestią jednostki, ale społeczeństwa, które bariery te tworzy, nie uwzględniając w procesach kształtowania warunków życia i pracy specyficznych potrzeb i możliwości osób, których sprawność jest ograniczona. Model społeczny zakłada, że osobom z niepełnosprawnością należy w pierwszym rzędzie zapewnić możliwość podejmowania/uczestniczenia w codziennych społecznych aktywnościach, co traktowane jest jako coś naturalnego i im należnego. (Gąciarz 2017). Z istoty modelu społecznego wynika, że integracja stanowi wspólne wyzwanie dla społeczeństwa (tj. polityk publicznych), które powinno bariery usuwać, ale także osób z niepełnosprawnością, które muszą chcieć w dostępnych im warunkach dawać sobie radę. To zaś wymaga ich aktywności i zaangażowania

we wzmacnianie własnych możliwości, własnego potencjału adaptacyjnego, np. poprzez usprawnianie.

Przeniesienie modelu społecznego niepełnosprawności na obszar polityk aktywizacji, a w zasadzie rozszerzając jego zastosowanie tak, by objęte zostały nim także inne niż osoby z niepełnosprawnościami, kategorie osób wykluczonych, prowadzi do następujących konkluzji:

- wykluczenie, w tym wykluczenie z rynku pracy, jest efektem doświadczania przez pewne kategorie osób barier i ograniczeń, które są społecznie konstruowane i które powstają w wyniku nie uwzględniania specyficznych potrzeb i możliwości tych osób związanych np.: ze stanem ich sprawności mentalnej i psychofizycznej, statusem ekonomicznym, tożsamością kulturową czy przynależności do grup mniejszościowych;
- osoby wykluczone mają pełne prawo powrotu do uczestniczenia w życiu publicznym i społecznym, co wymaga usuwania istniejących barier i ograniczeń w wyniku działań społeczeństwa i osób wykluczonych;
- aktywność osób wykluczonych w procesie w reintegrowania polega na rozwijaniu/wzmacnianiu przez nie własnego potencjału adaptacyjnego.

Pierwsza konkluzja jest oczywista – nawiązuje wprost do wielokrotnie opisywanej natury zjawiska wykluczenia społecznego. Podobnie konkluzja druga – istnieje ponadideologiczna zgoda co potrzeby i zasadności reintegrowania osób wykluczonych oraz że powinno stanowić ono wspólna troskę państwa i obywateli, w szczególności obywateli doświadczających wykluczenia. W kontekście prowadzonych tu rozważań kluczowe znaczenie ma konkluzja ostatnia. Podpowiada ona jak można by zdefiniować proces podmiotowej aktywizacji, tj. proces prowadzący do reintegracji społecznej i zawodowej.

Idąc tropem powyższej sugestii należałoby przyjąć, że **proces podmiotowej aktywizacji to proces w trakcie którego osoba wykluczona angażuje się w czynności i zadania, w trakcie których nabywa / rozwija swój potencjał istotny dla przełamania barier ograniczających jej uczestnictwo w życiu społecznym i publicznym, w tym na rynku pracy. Cechą konstytutywną tego procesu jest podmiotowość osoby reintegrującej się. Oznacza ona, że /1/ uczestnik procesu ma wpływ na jego charakter, przebieg i czas trwania oraz że /2/ uczestnictwo w procesie wzmacnia jego poczucie sprawstwa.**

Zaproponowane powyżej rozumienie procesu reintegracji społecznej i zawodowej silnie akcentujące znaczenie podmiotowości pozwala sięgnąć po jeszcze jedno źródło inspiracji – rozwiniętą w obszarze pracy socjalnej koncepcję *empowerment* – model profesjonalnej pomocy rozwinięty w połowie lat 70. ub. w. Zasadność przywołania tego modelu uzasadnia poniższa krotka jego prezentacja.

Dla koncepcji *empowerment* kluczowe znaczenie mają trzy pojęcia: opresja, *empowerment* i wyzwolenie (Lee 1994). Opresja jest rozumiana jako zjawisko uwarunkowane strukturalnie, majace destrukcyjny wpływ na jednostki i grupy, które jej doświadczają. Konsekwencje opresji są daleko idące, m.in. jest nią poczucie beznadziejności, które prowadzi do deprecjacji obrazu siebie i innych, desperacji, apatii i fałszywych przekonań na temat własnej wartości.

Pojęcie wyzwolenia rozumiane jest jako przeciwieństwo opresji. W wymiarze indywidualnym oznacza ono zdolność kontrolowania własnego życia, sprawstwo i podmiotowość. Rzecz w tym, że wyzwolenie z opresji może być wyłącznie aktem osoby opresjonowanej – nikt za nią nie może tego uczynić. Można natomiast jej asystować w odzyskiwaniu/nabywaniu przez nią sił osobistych, interpersonalnych i politycznych niezbędnych dla podjęcia pracy nad wyzwoleniem także w sensie instytucjonalnym.

Potrzeba *empowermentu* wiąże się z istnieniem narzucanych przez społeczeństwo osobom i rodzinom należących do stygmatyzowanych grup społecznych blokad, które im utrudniają/ uniemożliwiają rozwiązywanie problemów życiowych. *Empowerment* jest procesem, w którym osoba wpsomagajaca podejmuje wspólnie z wspomaganym szeregiem działań, których celem jest zredukowanie bezsilności powstałej w wyniku dotychczasowych doświadczeń życiowych. Działania te obejmują identyfikację opresyjnych blokad, jak również rozwój oraz implementację specyficznych strategii redukcji zarówno bezpośredniego wpływu owych blokad jak i pośrednich ich efektów. *Empowerment* zatem jest to coś, co przyżywa i czego doświadcza osoba wychodząca z opresji, a nie ktoś, kto jej pomaga. Jako taki, proces ten ma trzy wzajemnie powiązane wymiary:

- rozwijanie bardziej pozytywnego obrazu siebie jako kogoś, kto jest w stanie skutecznie wpływać na rzeczywistość;
- kształcenie wiedzy i zdolności potrzebnych do bardziej krytycznego rozumienia sieci czynników społecznych i politycznych współkształtujących własne środowisko życia;
- rozwijanie zasobów i strategii niezbędnych do osiągnięcia indywidualnych i zbiorowych celów.

Dla rozumienia istoty procesu podmiotowej aktywizacji co najmniej trzy wnioski wynikają z przedstawionej wyżej koncepcji *empowerment*:

- jeśli wykluczenie społeczne jest sytuacją opresji, a jest, reintegrację trzeba rozumieć jako proces wyzwolenia się z niej, czego dokonywać może tylko osoba opresjonowana; innymi słowy z natury rzeczy **nie można być zreintegrowanym**,

**możliwe jest tylko (z)integrowanie się** w efekcie własnej aktywności i zaangażowania;

- **reintegrowanie się**, jako wyzwalenie z opresji, **wymaga nabierania** pewnej osobistej siły/mocy, **pewnego potencjału sprawstwa** na który składają się: pozytywny stosunek do samego siebie; świadomość, iż własna sytuacja życiowa kształtowana jest przez rozmaite mechanizmy; posiadanie umiejętności warunkujących skuteczne działanie;
- wymienione wyżej czynniki są **powiązane integralnie**, co oznacza, iż **wzajemnie się warunkują**.

Ostatnia konkluzja przypomina, iż konstruując jakikolwiek rodzaj technologii społecznej należy pamiętać, iż człowiek jest istotą bio-psycho-społeczną. Sfery te wzajemnie na siebie oddziałują, a zatem stany sfer jednych rzutują na stany pozostałych. Mając to na uwadze K. Jankowski tak pisał o rehabilitacji: *Cele rehabilitacji można formułować według kryteriów humanistycznych, ekonomicznych lub społecznych. W pierwszym przypadku ważne jest przede wszystkim to, aby w wyniku rehabilitacji inwalida odzyskał choćby częściowo poczucie radości i satysfakcji życia; w drugim – aby przynajmniej w pewnym stopniu był niezależny i nie był ciężarem dla otoczenia; w trzecim – aby nadal uczestniczył z społecznym podziale pracy, a więc w jakimś przynajmniej stopniu wszedł w soje role społeczne . Okazuje się jednak, że z teoretycznego punktu widzenia wszystkie te cele są realizowane jednocześnie. Tak więc jeśli rehabilitacja się powiedzie – osiągnięte zostaną wszystkie, jeśli nie – najprawdopodobniej żaden.* (Jankowski 1975, s. 167) Proces rehabilitacji musi być zatem **procesem integralnym** w tym sensie, że obejmującym wszystkie aspekty istoty ludzkiej. To samo rzecz jasna dotyczy procesu reintegracji społecznej i zawodowej.

Proces reintegracji społecznej i zawodowej jest procesem:

- doświadczanym podmiotowo przez osoby wykluczone społecznie,
- integralnym,
- w trakcie którego nabywają / rozwijają one swój potencjał sprawstwa, w tym potencjał istotny z punktu widzenia osiągnięcia satysfakcjonującego ich poziomu uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym, w tym na rynku pracy.

## 2.2 Usługi reintegracji społecznej i zawodowej

Czym są usługi reintegracji społecznej i zawodowej? Na czym w szczególności polegają? Czy istnieje jakaś ich specyfika? Na pytania te, podobnie jako to miało miejsce w

przypadki pojęcia reintegracji społecznej i zawodowej, nie ma jednoznacznych odpowiedzi; nie ma ich nie tylko w odniesieniu do procesu reintegracji społecznej i zawodowej rozumianego w sposób zaproponowany powyżej, ale także ujęcia – nazwijmy to – tradycyjnego.

W politykach aktywizacji miejsca i rola usług reintegracyjnych (tzw. *activation services*) związane jest z absolutnie kluczowym dla tych polityk pojęciem zatrudnialności. Przypomnijmy: projekt polityk aktywizacji zakłada, że mechanika powrotu osób wykluczonych na rynek pracy oraz do życia społecznego wymaga wywołania w nich motywacji – tę generować/wymuszać ma system sankcji - oraz podniesienia poziomu ich zatrudnialności. I właśnie ta funkcja legła u podstaw wyodrębnienia się nowej kategorii usług społecznych - *activation services*. Zrozumiałe w tej sytuacji, że rozumienie pojęcia zatrudnialności musi stanowić punkt wyjścia do wyznaczania ich zakresu i charakteru.

Problem w tym, że samemu pojęciu zatrudnialności - w znaczeniu, w jakim jest ono współcześnie używane - daleko do precyzji. Pozornie jego sens jest jasny: w uproszczeniu – to zdolność/możliwość do podjęcia pracy (wejścia na rynek pracy), utrzymania się w niej i, ewentualnie, jej zmiany (na korzystniejszą). Fraza ta ukrywa jednak bardzo wiele niejasności, spośród których na jedną trzeba tu zwrócić uwagę: chodzi mianowicie o to, jakie czynniki/grupy czynników na te zdolność/możliwość się składają. Biorąc pod uwagę ten wymiar – znowu upuszczając - można by wyróżnić dwa rozumienia zatrudnialności: wąskie i szerokie (McQuaid, Lindsey 2006).

W wąskim znaczeniu zatrudnialność tworzą dwie grupy umiejętności i własności jednostek ściśle związanych z kwestią zatrudnienia i pracy: pierwsza grupa określa ich pozycję i atrakcyjność na rynku pracy, druga – sprawność w poszukiwaniu/ znajdowaniu pracy. Na zatrudnialność w znaczeniu szerokim składają się trzy kategorie czynników:

- czynniki indywidualne, które obejmują zatrudnialność w wąskim znaczeniu oraz inne atrybuty jednostek: cechy demograficzne, stan zdrowia i sprawności oraz zdolności adaptacyjne (do różnych warunków pracy);
- okoliczności życiowe – to grupy czynników odnoszących się do socjo-ekonomicznej, kulturowej i rodzinnej sytuacji jednostek, która w sposób istotny może rzutować na rzeczywistą gotowość i możliwości poszukiwania/podjęcia pracy.
- grupa zewnętrznych wobec jednostki czynników kształtujących popyt na pracę oraz ułatwiające i wspierające zatrudnienie.

**Tabela 2. Czynniki zatrudnialności**

### WĄSKIE ROZUMIENIE ZATRUDNIALNOŚCI

#### Czynniki wpływające na pozycję i atrakcyjność na rynku pracy:

- właściwości niezbędne, m. in: podstawowe umiejętności społeczne (uczciwość i rzetelność), wygląd osobisty, solidność, chęć do pracy i pozytywny do niej stosunek, odpowiedzialność, autodyscyplina, rozumienie działań i ich konsekwencji;
- kompetencje osobiste, m.in.: proaktywność, wytrwałość, automotywacja, inicjatywność, asertywność, zaufanie, rozsądek, autonomiczność w działaniu;
- podstawowe umiejętności ogólne: czytanie, pisanie, liczenie, wypowiedzanie się;
- kluczowe umiejętności ogólne, m.in.: rozumowanie, rozwiązywanie problemów, adaptacyjność, zarządzanie procesem pracy, praca w zespole, zarządzanie własnym czasem i zadaniami, ruchliwość funkcjonalna, podstawowe umiejętności ICT, podstawowe umiejętności interpersonalne i komunikacyjne, emocjonalne i estetyczne umiejętności obsługi klienta;
- umiejętności ogólne wyższego rzędu, m.in.: praca zespołowa, myślenie biznesowe, świadomość komercyjna, ustawiczne uczenie się, posiadanie wizji, umiejętności przedsiębiorcze, swoiste umiejętności zawodowe;
- kwalifikacje: kwalifikacje akademickie lub zawodowe;
- podstawy wiedzy zawodowej: doświadczenie zawodowe, ogólne umiejętności zawodowe i nastawienia, powszechnie cenione umiejętności ogólne (np. prawo jazdy), konkretne umiejętności zawodowe;
- pozycja na rynku pracy: długość obecnego zatrudnienia/bezrobocia, ilość i długość okresów pozostawanie bez pracy, „zrównoważenie” historii pracy.

#### Czynniki wpływające na sprawność w poszukiwaniu/ znajdowaniu pracy:

- efektywne korzystanie z formalnych służb/zasobów informacyjnych, także przy wykorzystaniu ICT;
- efektywne korzystanie z nieformalnych sieci społecznych;
- zdolność przygotowania własnego CV i wypełniania formularzy aplikacyjnych;
- zdolność odbycia rozmowy rekrutacyjnej i autoprezentacja;
- posiadanie referencji;
- świadomość własnych silnych i słabych stron;
- świadomość oferowanych przez rynek pracy możliwości zatrudnienia;
- realizm w poszukiwaniu pracy.

### SZEROKIE ROZUMIENIE ZATRUDNIALNOŚCI

#### Czynniki indywidualne

- zatrudnialność w wąskim znaczeniu
- cechy demograficzne, takie jak: wiek, płeć, stan cywilny, sytuacja rodzinna;
- stan zdrowia (zdrowia fizycznego, emocjonalnego i mentalnego, przebyte choroby) i stopień sprawności (ewentualnie rodzaj i stopień niepełnosprawności).
- cechy składające się na zdolności adaptacyjne jednostki, np. mobilność, elastyczność dotycząca poziomu wynagrodzenia, typu pracy, warunków zatrudnienia.

#### Okoliczności życiowe:

- obowiązki sprawowania bezpośredniej opieki nad dziećmi, starymi rodzicami lub krewnymi;
- inne zobowiązania rodzinne, takie jak: zapewnienie środków utrzymania dzieci lub innych członków rodziny, także pozostających poza gospodarstwem domowym jednostki; podejmowanie aktywności wynikających z emocjonalnych więzi rodzinnych lub więzi z innymi bliskimi osobami;
- warunki funkcjonowania gospodarstwa domowego, takie jak np. posiadanie bezpiecznego, pewnego, pełnowartościowego i dostępnego finansowo mieszkania.
- dostęp do kapitału finansowego (poziom dochodów w gospodarstwie domowym, dostęp do formalnych i nieformalnych źródeł wsparcia finansowego, zarządzanie wydatkami i zadłużeniami, długość i głębokość doświadczanych trudności finansowych),



- dostęp do kapitału społecznego (dostęp do sieci wsparcia: osobistych i/lub rodzinnych, formalnych i/lub nieformalnych, np. sąsiedzkich; liczba, ranga i status osób, z którymi jednostka utrzymuje kontakty),
- dostęp do środków transportu (publicznych i/lub prywatnych).

#### Czynniki zewnętrzne kształtujące popyt na pracę:

- cech rynku pracy, tj. m.in.: skali nierównowagi; struktury poszukiwanych zawodów, charakteru lokalnego rynku pracy: peryferyjny czy centralny, oferujący przestarzałe czy nowoczesne miejsca pracy; zmienności struktury podaży towarów i usług, konkurencji wśród bezrobotnych i wśród pracodawców;
- czynników makroekonomicznych, tj. m.in.: stabilności makroekonomicznej, średnio i długoterminowych perspektyw rozwoju, popytu na prace w gospodarce narodowej;
- reguł rekrutacji do pracy, tj. m.in.: stosowanych przez pracodawców procedur i kryteriów selekcji; wykorzystywania formalnych i/lub nieformalnych kanałów rekrutacji; występowania praktyk dyskryminacyjnych.

#### Czynniki zewnętrzne ułatwiające i wspierające zatrudnienie:

- dostępność aktywnych instrumentów rynku pracy, tj. m.in.: pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego, szkolenia zawodowego, wspieranego zatrudnienia, specjalnych programów aktywizacji społecznej i zawodowej, specjalnych programów przechodzenia od szkoły do pracy;
- dostępności (fizyczna i finansowa) różnego typu usług publicznych, takich jak: publiczny transport, opieka nad dziećmi itp.

Źródło: McQuaid Ronald, Lindsay Colin, *The Concept of Employability*, w: Ronald McQuaid, Anne Green, Mike Danson, *Employability and Local Labour Market Policy*, Routledge, London 2006.

Przedstawione wyżej (szerokie) rozumienie zatrudnialności ma przed wszystkim walor poznawczy. Obejmując względnie pełnego spektrum czynników mających wpływ na zatrudnieniowe szanse jednostek ujawnia jego złożoność. Ale ma też wartość praktyczną - pokazuje, iż rzeczywiste szanse na podjęcie pracy zależą nie tylko od /1/ cech indywidualnych jednostki, ale także jej /2/ sytuacji życiowej/rodzinnej oraz /3/ cech rynku pracy i rozwoju usług publicznych i społecznych, a więc czynników leżących poza wpływem i kontrolą danej jednostki i całkowicie od niej niezależnych. Zatem, jeśli w ramach polityk aktywizacji następować ma poprawa poziomu zatrudnialności osób wykluczonych, powinny one obejmować wszystkie trzy kierunki działań. Tak nie jest. Rzecz w tym, że ich paradygmat operuje pojęciem zatrudnialności w okrojonej wersji, tj. sprowadzonej przede wszystkim do indywidualnych atrybutów jednostki, często zredukowanej do jej wąskiego rozumienia.

Zwróćmy uwagę, że nawet ograniczając skalę prowadzonych w ramach polityk aktywizacji działań do podnoszenia poziomu/rozwijania atrybutów jednostek spectrum wchodzących w grę usług jest względnie szerokie, a ich arsenał – otwarty. O ile, z jednej strony, da się zidentyfikować pewne usługowe minimum – tworzyłyby je usługi polegające na: /a/ wyposażenia osób wykluczonych w sprawność w poszukiwaniu pracy; /b/ wyrabiania (wzmacniania) nawyku pracy; /c/ zdobywania kompetencji zawodowych użytecznych na

rynku pracy ,o tyle z drugiej - spektrum to może być stale rozbudowywane. Zauważmy, że w obrębie atrybutów jednostki mieszczą się również takie postawy (w tym postawy wobec siebie samego), posiadanie takiej wiedzy i umiejętności, które są ważne nie tylko w środowisku pracy, ale także w innych sferach życia i aktywności (np. umiejętności interpersonalne, odpowiedzialność itp.) Potrzeba ich wzmacniania/ rozwijania otwiera możliwości konstruowania i wdrażania szerokiego wachlarza właściwych z tego punktu widzenia usług.

Nie wychodząc zatem poza granice paradygmatu polityk aktywizacji można je implementować wyposażając zarówno w wąski jak i względnie rozbudowany zestaw usług. O wyborze opcji w gruncie rzeczy decyduje preferowana strategia. Jak wiemy niemal już w „chwili narodzin” polityk aktywizacji ujawniły się dwie takie strategie. Pierwsza, zwana *work-first*, opiera się na założeniu, że każda praca jest równie dobra zatem najlepsza droga do zatrudnienia, traktowanego jako warunek wystarczający społecznej integracji, polega na jak najszybszym wejściu na rynek pracy. Od osób wykluczonych wymaga ona przede wszystkim aktywnego poszukiwania pracy, gdy to im się nie udaje oferuje pakiet usług oscylujący wokół usługowego minimum. Druga strategia zakłada, iż wejście na rynek pracy jest warunkiem koniecznym reintegracji, ale niewystarczającym, dlatego konieczne jest rozwinięcie – szeroko rozumianego – kapitału ludzkiego osób wykluczonych. Aktywizację, która wpisuje się w ramy tej strategii EAPN<sup>1</sup> tak opisuje: *Celem aktywizacji jest integracja społeczna i mobilność zawodowa osiągnięta poprzez wzmacnianie motywacji (empowering) osób aktywizowanych do poprawy swoich kompetencji i umiejętności oraz stanu zdrowia fizycznego i psychicznego, do tworzenia kontaktów społecznych i zwiększenia poczucia uczestnictwa i obywatelstwa itd. (pomoc dla samopomocy). Potrzebne są dodatkowe usługi na rzecz dalszej integracji społecznej, a nie obowiązki. Aktywizacja to inwestycja w człowieka, w jego społeczne, psychologiczne i kulturowe zasoby. Celem aktywizacji jest integracja na rynku pracy, ale też integracja społeczna w szerszym znaczeniu. Taka strategia jest szeroka, uwzględnia złożoność problemów i oferuje działania „szyte na miarę” indywidualnych potrzeb i oczekiwań. Jako taka (społeczna) aktywizacja może obejmować również grupy wykluczone z najpoważniejszymi problemami i najodleglejsze od rynku pracy, np.: alkoholików, narkomanów, osoby z problemami zdrowotnymi lub psychicznymi, pozostające bez oparcia społecznego samotne matki, imigrantów ze słabą znajomością języka itd. . (EAPN 2005)*

---

<sup>1</sup> European Anti Poverty Network – najważniejsza europejska organizacja broniąca /lobbująca na rzecz praw ludzi biednych.

Tabela 3. Kryteria „dobrej aktywizacji wg EAPN

Dobra aktywizacja oznacza:

- Poprawę umiejętności i kompetencji osobistych, społecznych i zawodowych oraz umożliwienie dalszej integracji społecznej.
- Indywidualne i elastyczne oferty uwzględniające całą sytuację osoby i uznające różnicowania np. ze względu na: wiek, doświadczenie itd.
- Dostosowanie oferty dla potrzeb, życzeń i priorytetów danej osoby.
- Dążenie do pokonania lub zrehabilitowania sił wykluczających w społeczeństwie.
- Szerokie sieciowanie z istotnymi lokalnymi podmiotami z obszaru: rynku pracy, opieki zdrowotnej, usług społecznych, mieszkalnictwa, życia społeczności itp.
- Poszanowanie tożsamości jednostki i szacunku dla samego siebie.
- Osiąganie jakości dorównujących ambitnym standardom socjalnym.
- Podnoszenie statusu.
- Budowanie relacji na zasadzie wzajemności między jednostką a agencjami władzy lokalnej.
- Zapewnienie, że planowanie, projektowanie i wdrażanie aktywizacji odbywa się we współpracy i w interakcji między osobą aktywizowaną a właściwym organem władzy publicznej.
- Angażowanie zasobów i mocnych stron osoby aktywizowanej.
- Stosowanie zasilków zapewniających dochód minimalny, jako pozytywnego narzędzia, które może zagwarantować bezpieczeństwo socjalne potrzebne w toku aktywizacji. Zasiłki powinny być wykorzystywane również jako pozytywna zachęta do stawienia czoła dodatkowym kosztom i ryzykom, podczas powrotu do pracy po okresie bezrobocia

Źródło: EAPN 2005

Postulowaną przez siebie wersję aktywizacji EAPN nazywa „dobrą aktywizacją”. Jest oczywiste, że jej realizacja wymagałaby zapewnienia dostępu do bardzo szerokiego asortymentu usług zróżnicowanych ze względu na cele, treści, formy z jednej strony, z drugiej - profile usługobiorców.

Mimo, iż na poziomie operacyjnym polityki aktywizacji posługują się pojęciem zatrudnialności w wersji zredukowanej do indywidualnych atrybutów jednostki (osoby wykluczonej) spektrum wchodzących w grę usług reintegracyjnych pozostaje szerokie i otwarte, co nie oznacza – nieograniczone. Należy przyjąć, że ograniczenie ich zakresu narzuca sama natura pojęcia zatrudnialności – w jego centrum leży kwestia zatrudnienia, zatem usługi reintegracyjne muszą w sposób bezpośredni lub pośredni się do niej odnosić.

Rodzi się jednak wątpliwość, czy pojęcie zatrudnialności nie jest „za ciasne” jeśli przyjmiemy, że celem polityki aktywizacji nie jest samo podjęcie zatrudnienia (traktowane jako stan, który niejako automatycznie prowadzi do reintegracji społecznej), ale reintegracja społeczna, której bardzo ważnym, ale nie jedynym, wymiarem jest powrót na rynek pracy. Zasadność tej wątpliwości bierze się choćby stąd, że są takie kategorie osób doświadczających wykluczenia społecznego, których szanse na pracę zawodową dającą podstawę samodzielnego utrzymania się, czy nawet jakąkolwiek pracę, są minimalne, co nie odbiera im prawa do uczestnictwa w życiu publicznym i społecznym na miarę ich obiektywnych możliwości. Źródłem wątpliwości jest również samo rozumienie aktywizacji jako działań rozwijających kapitał ludzki osób wykluczonych i prowadzących do szeroko

rozumianej ich inkluzji, którego bardzo wyrazistym przykładem jest „dobra aktywizacja” zaproponowana przez EAPN.

Wątpliwości już nie ma, jeśli wyjdziemy poza paradygmat polityk aktywizacji i przyjmiemy, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, iż ich istota polega na tworzeniu odpowiednich warunków dla przebiegu procesu aktywizacji rozumianego jako doświadczany podmiotowo przez osoby wykluczone integralny proces prowadzący do ich powrotu do uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym, w trakcie którego nabywają i/lub rozwijają one swój potencjał istotny dla przełamania barier, które to uczestnictwo ograniczają lub blokują. Dla tak ujmowanych polityk aktywizacji zatrudnialność, jako podstawowe pojęcie operacyjne, jest zdecydowanie zbyt wąskie. Jego naturalnym następcą wydaje się być użyte powyżej pojęcie potencjału. Z kontekstu wynika, iż w istocie chodzi o **potencjał, który można by nazwać reintegracyjnym**. Problem w tym, że takie pojęcie nie zostało jeszcze skonstruowane, choć – jak się wydaje – istnieje po temu obiektywna potrzeba. W chwili, obecnej, w tym miejscu, można jedynie sformułować pewne wstępne założenia, które mogłyby stanowić punkt wyjścia i /lub być wzięte pod uwagę w toku prac nad jego porządną konstrukcją:

- Miałyby on status analogiczny do statusu, jaki w tradycyjnej, paradygmatycznej, wersji polityk aktywizacji zajmuje pojęcie zatrudnialności. Jako pojęcie potencjał reintegracyjny byłby szerszy od zatrudnialności, ale zatrudnialność włączona by była w jego zakres znaczeniowy.
- Zasadne wydaje się także, by zdefiniować je w sposób analogiczny do zatrudnialności. Potencjał reintegracyjny zatem odnosiłby się do zdolności/możliwości danej osoby do włączenia się i uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym.
- Sensowne jest także pogrupowanie czynników kształtujących ten potencjał w trzech kategoriach: czynniki indywidualne, okoliczności życiowe, czynniki środowiskowe.
- W odróżnieniu od zatrudnialności, która ze swej istoty jest jednowymiarowa, potencjał reintegracyjny musi być pojęciem wielowymiarowym. Praca i zatrudnienie to jeden z jego wymiarów, jest kwestią otwartą, jak (lub jakie) wyodrębnić pozostałe wymiary (z pewnością w każdym układzie znalazłby tu miejsce wymiar rodzinny).
- Wielowymiarowość potencjału reintegracyjnego oznacza, że występujące pod tym względem między ludźmi różnicowania dotyczyłyby nie tylko jego poziomu, ale także struktury.

- Inna konsekwencją wielowymiarowości jest fakt, iż możliwa jest rozbieżność potencjałów cząstkowych (tj. odnoszących się do poszczególnych wymiarów), innymi słowy pojęcie potencjału reintegracyjnego „każe” zwracać uwagę nie tylko na słabości i deficyty, ale także na posiadane przez daną osobę zasoby i aktywa. W toku procesu reintegracji te pierwsze byłyby zredukowane/kompensowane, te drugie – mobilizowane.

Wprowadzenie pojęcia potencjału reintegracyjnego w miejsce zatrudnialności implikuje, że to ono właśnie wyznaczałoby zakres i charakter „nowych” *activation services*. Wydaje się, że *a priori* można by wskazać dwie podstawowe kategorie tych usług:

- usługi służące przełamywaniu/pokonywaniu przez daną osobę/daną kategorię osób wykluczonych barier/blokad/utrudnień/ograniczeń stojących na drodze ich reintegracji; w szczególności mogłyby one polegać na: /a/ rozwoju kapitału ludzkiego osób aktywizowanych i/lub /b/ amelioracji ich sytuacji życiowej i/lub /c/ udostępnianiu /ułatwianiu dostępu do usług publicznych;
- usługi służące budowaniu /wzmacnianiu podmiotowości osób wykluczonych, budzeniu i rozwijaniu ich gotowości do kierowania własnym życiem, w tym aktywnego zaangażowania w proces reintegracji (dobre podstawy do konstrukcji usług tego typu daje m.in. koncepcja tzw. umiejętności życiowych).

#### Tabela 4. Umiejętności życiowe

Wg WHO umiejętności życiowe (*life skills*) to umiejętności (zdolności) umożliwiające jednostce pozytywne zachowania przystosowawcze, które pozwalają efektywnie radzić sobie z zadaniami i wyzwaniami codziennego życia:

**Podstawowe dla codziennego życia umiejętności** umożliwiające dobre samopoczucie, relacje z innymi i zachowania sprzyjające zdrowiu: podejmowanie decyzji, rozwiązywanie problemów, twórcze myślenie, krytyczne myślenie, dobre porozumiewanie się, dobre relacje interpersonalne, samoświadomość, empatia, radzenie sobie z emocjami i ze stresem

**Umiejętności specyficzne, tj. dotyczące radzenia sobie z zagrożeniami** np.: asertywne odmawianie używania alkoholu, radzenie sobie z psycho-społecznymi następstwami przynależności do grupy stygmatyzowanej.

Źródło: B. Woynarowska, *Kształtowanie umiejętności życiowych u dzieci i młodzieży – wyzwanie dla szkoły*, „Chowanna”, t. 1, nr 18, 2002

Umiejętności życiowe istotne dla osób z niepełnosprawnością intelektualną wg D. Wolskiej:

- umiejętności interpersonalne związane z komunikowaniem
- umiejętności podejmowania decyzji i odpowiedzialność
- umiejętności budowania samoświadomości i samoobsługi
- umiejętności budowania własnego systemu wartości i kierowania sobą
- umiejętności radzenia sobie ze stresem
- umiejętności zarabiania na życie

Źródło: D. Wolska, *Poziom umiejętności życiowych osób z głębszą niepełnosprawnością intelektualną – beneficjentów zatrudnienia wspomagane*, Niepełnosprawność. Dyskursy pedagogiki specjalnej Nr 24/2016

Należy bardzo mocno podkreślić, że cele i charakter usług reintegracyjnych wymaga, by w możliwie największym stopniu były one - zarówno w fazie projektowania jak i realizacji - koprodukowane przez ich odbiorców. (Kaźmierczak 2014) Dwa powody nadają tej uwadze znaczenia. Po pierwsze w przypadku takich usług, jak m.in. usługi reintegracyjne, zaangażowanie usługobiorców jest jednym z podstawowych czynników warunkujących skuteczność. Po drugie, ich wkład i aktywność w tworzenie usług dodatkowo – jako pozytywny efekt uboczny – wzmacniać będzie ich podmiotowość.

Oprócz usług podnoszących poziom czy to zatrudnialności czy potencjału reintegracyjnego w politykach aktywizacji, jako ich integralny element, musi być stosowany jeszcze jeden rodzaj usług, tzw. *case management*. *Case management* praktykowany jest w służbach społecznych w odniesieniu do osób / rodzin doświadczających wielu złożonych problemów (trudności, deficytów, itp.) i w związku z tym wymagających korzystania z wielu rodzajów usług. Istotą *case management*'u jest wprowadzenie do praktyki roli menedżera przypadku, który ma zapewniać, iż usługi, których wymaga klient, są koordynowane - udostępnione, świadczone w odpowiednim czasie i w odpowiedniej jakości. Użyteczność – i konieczność stosowania - *case management*'u w politykach aktywizacji jest oczywista ze względu na złożoności i wielowymiarowość zatrudnialności i potencjału reintegracyjnego, ponadto zapewnia on prowadzenie procesu reintegracji w sposób zindywidualizowany.

#### **Tabela 5. Case management**

*Case management* w praktyce składa się z kilku funkcji, zasadniczo realizowanych sekwencyjnie. Oczekuje się zatem, iż menedżer przypadku:

- nawiąże z osobą/rodziną w potrzebie kontakt i ustanowi z nią właściwą relację;
- oceni jej sytuację i rozpozna, przy udziale zainteresowanych osób i, jeśli to wskazane, innych specjalistów, występujące potrzeby;
- ustali, czy i gdzie odpowiednie dla zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb usługi/zasoby się znajdują;
- przy współudziale zainteresowanych osób opracuje plan pomocy (wsparcia);
- zapewni dostęp do usług/zasobów ujętych w planie;
- monitoruje proces świadczenia/korzystania z usług i ich wpływ na sytuację osoby/rodziny; w razie potrzeby podejmie działania interwencyjne lub modyfikujące plan;
- w razie potrzeby wystąpi jako rzecznik interesów i obrońca praw osoby/rodziny, której asystuje;
- okresowo oceni skuteczność i efektywność przyjętego planu i opracuje nowy, jeśli ewaluacja dotychczasowego wypadła niekorzystnie;
- zamknie relacje, jeśli ustały powody dalszego asystowania osobie/rodzinie lub jego (menedżera przypadku) misja się kończy

Zródło: N. Radol Raiff, B.K.Shore, *Advanced Case Management*, Sage Publications, Newbury Park 1993;

*Case management* to jednak nie tylko logistyczna koordynacja, ale w równej mierze także asystowanie indywidualnym osobom/rodzinom doświadczającym wielowymiarowych deprivacji w czasie korzystania z usług, po to, by odnieśli z nich jak największy pożytek. Ponieważ problemy osób/rodzin, do których *case management* jest adresowany, z natury są

głębokie i złożone, asystowanie to ma charakter celowego procesu, opartego na relacji pomocy, często długotrwałego, który posiada swoją sekwencyjność i wymaga podejmowania rozmaitych zadań.

Wyodrębniły się dwa modele prowadzenia *case management'u*. (Rose, Moore 1995) Różnice między nimi związane są z odmienną orientacją menedżera przypadku: albo identyfikuje się on z osobami, które z tych usług korzystają (tzw. *client-driven case management*) albo z organizacją dostarczającą usług (tzw. *provider-driven case management*). Jednak ich pierwotnym źródłem jest leżące u podstaw każdego z nich odmienne założenie dotyczące stopnia podmiotowości osoby korzystającej z usług. W pierwszym modelu jest ona traktowana jako pełnoprawny obywatel, posiadający prawo do samostanowienia i zdolny do kierowania własnym życiem. W modelu drugim natomiast jego podmiotowość jest ograniczona w tym sensie, iż *implicite* zakłada się jego niedojrzałość, dlatego można mieć do niego stosunek paternalistyczny i sprawować nad nim opiekę, „wychowywać” go.

**Tabela 6. Modele *case management'u***

Aspekty <i>case management'u</i>	Model zorientowany na usługobiorcę	Model zorientowany na dostawcy
Zasadnicze rozumienie klienta	Klient jako podmiot, który wie i działa	Klient jako „przedmiot”, który podlega poznaniu i oddziaływaniu
Menedżer przypadku szuka u klienta...	...sił/zasobów, by je ujawnić i rozwinąć	... problemów, by je ujawnić i patologii, by nią zarządzać
Menedżer przypadku oczekuje od klienta...	... aktywnego uczestnictwa, redefinicji deficytów, nakierowania	... podporządkowania się warunkom i planom
Cele <i>case management</i>	Utrzymywanie pozytywnego kierunku, implementacja kolejnych kroków, nabycie wiary w siebie	Poprawa wzorów konsumpcji usług i zachowania w roli pacjenta/klienta
Rozpoznanie potrzeb	Ze względu na cele i plany klienta	Ze względu na definicje i wyniki przyjęte przez instytucje
Wiązanie z zasobami	Społeczność postrzegana jako zasób, podkreślanie roli nieformalnych sieci społecznych	Rozpatrywanie jedynie istniejących instytucji usługowych, wykorzystywanie tylko formalnych systemów
Monitorowanie	Wzajemna ewaluacja procesu ze względu na kierunkowy plan	Ocena zgodności z ustalonym planem pomocy
Ewaluacja	Wzrost autonomii, krytyczna ocena kontekstu społecznego, wzrost wiary w siebie, włączenie w nieformalne sieci społeczne	Wzrost jednostek skonsumowanych usług, liczba osobogodzin/osobodni, poprawa zgodności realizacji z planami
Istota	Identyfikowanie sił, zasobów i barier utrudniających osiągnięcie celów, rozwijanie sieci społecznych, uwalnianie klienta od klinicznych wartościowań i etykiet, ocena roli systemów usług z punktu widzenia ich wspierającej lub „przeszkadzającej” roli	Identyfikowanie problemów, odsyłanie do... z formalnych systemów usług, zapewnianie przestrzegania przez klienta warunków planu pomocy. Zwracanie uwagi na zachowania klienta, jego funkcjonowanie i stosunki rodzinne; formalne z nim spotkania

Źródło: S.M. Rose, V.L. Moore, *Case Management*, w: *Encyclopedia of Social Work*, 19<sup>th</sup> Edition, NASW, Washington 1995.

Z punktu widzenia polityk aktywizacji powyższe rozróżnienie nie jest oczywiście obojętne. Naturze ich wersji paradygmatycznej bliższy jest model zorientowany na dostarczyciela. Są dane empiryczne dowodzące, że jego zastosowanie podnosi dyscyplinę uczestników programów aktywizacyjnych - lepiej niż osoby prowadzone w ramach modelu zorientowanego na usługobiorcę wywiązują się oni z nałożonych nań obowiązków i – w konsekwencji – rzadziej stosowane są wobec nich sankcje. (Brock, Harknett 1998). Oznacza to, iż wówczas, gdy w centrum polityk aktywizacji leży doświadczany podmiotowo proces reintegracji koordynacja usług powinna być prowadzona zgodnie z zasadami modelu zorientowanego na ich użytkowników. W tym przypadku bowiem nie chodzi o dyscyplinowanie osób reintegrowanych, ale aktywizowanie poprzez budzenie wewnętrznej motywacji.

Potencjał reintegracyjny, pojęcie odnoszące się do zdolności/możliwości osoby wykluczonej do włączenia się i uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym, wyznacza zakres i charakter usług reintegracyjnych. Potencjał ten rozwijają:

- usługi służące przełamywaniu/pokonywaniu przez daną osobę/daną kategorię osób wykluczonych barier/blokad/utrudnień/ograniczeń stojących na drodze ich reintegracji;
- usługi służące budowaniu /wzmacnianiu podmiotowości osób wykluczonych, budzeniu i rozwijaniu ich gotowości do kierowania własnym życiem, w tym aktywnego zaangażowania w proces reintegracji.

Zorientowany na odbiorcę usług *case management* jest niezbędny dla koordynowania usługami świadczonymi w procesie reintegracji.

### **2.3 Reintegracja społeczna i zawodowa jako polityka publiczna**

Co to znaczy, że jakiś rodzaj działań przebiegających w sferze publicznej jest polityką publiczną? Jakie warunki powinny być spełnione, by polityką publiczną stała się reintegracja społeczna i zawodowa?

Przypomnijmy: pojawienie się i wdrożenie polityk aktywizacji przeobraziły naturę *welfare states*. Zmiany, jakie w ramach tych przeobrażeń się dokonały, dotyczyły natury relacji obywatel – państwo i objęły każdy poziom jego działania. Były one głębokie i znaczące na tyle, by przesądzić o wyłonieniu się nowego modelu państwa: *welfare states* przestało już być państwem opiekuńczym, a stało się *enabling state* (Gilbert 2004), *workfare state* (Jessop 1993). Z punktu widzenia obywateli *enabling/workfare state* oznaczał, że czasy rozległych praw socjalnych, za pośrednictwem których państwo brało odpowiedzialność za



ich los, się skończyły i że muszą w większym stopniu polegać na sobie; dla państwa natomiast – nowe cele do osiągnięcia i zadania do wykonania, słowem - nowy rodzaj (obszar) polityk publicznych. Oczywiście, nie każdy rodzaj polityk publicznych ma tak fundamentalny wpływ na ład państwowy, jakie miały polityki aktywizacji implementowane w latach 90. Wręcz przeciwnie – w zdecydowanej większości przypadków polityki publiczne w istniejący ład się wpisują i go w ten sposób potwierdzają. Tak też zapewne byłoby, gdyby polityki aktywizacji wdrażane były współcześnie.

By polityki aktywizacji jako polityki publiczne mogły zacząć działać, musiał być spełniony szereg warunków:

- Po pierwsze, problemy, którym zaradzić miały polityki aktywizacji, musiały trafić do agendy rządowej, tj. trafić na listę kwestii, uznawanych za priorytetowe, którymi trzeba się zająć. W szczególności były to trzy problemy: /a/ redukcja skali bezrobocia i wykluczenia społecznego; /b/ redukcja wydatków socjalnych; /c/ zapewnienie rynkowi odpowiedniej siły roboczej (Heikkilä 1999).
- Po drugie, kwestie te musiały stać się przedmiotem publicznej deliberacji, w efekcie której uzgodniono ramy koncepcyjne planowanych przyszłych publicznych działań. W przypadku polityk aktywizacji rola ta przypadła idei aktywizacji operacjonalizowanej w szczególności – opisanej wcześniej (str xx) – sposób jako proces aplikowania tzw. środków aktywizacji zgodnie z behawioralnym schematem modyfikacji zachowań.
- Po trzecie przyjęte ramy koncepcyjne musiały zostać zamienione w projekty polityk, które m.in. wskazywały ich cele i adresatów, ustaliły zadania do wykonania i ich wykonawców, zaproponowały ramy instytucjonalno-prawne zapewniające sprawną (efektywną i skuteczną) realizację działań, określiły koszty i źródła ich finansowania. Projekty polityk aktywizacji przygotowane w różnych krajach rzecz jasna się różniły się rozwiązaniami poszczególnych kwestii, ale też były zasadniczo podobieństwa, co wynikało z roli Unii Europejskiej w ich (polityk) upowszechnianiu. I tak projekty te zakładały, że działania kierowane będą do osób niepracujących i utrzymujących się zasiłków z tytułu opieki społecznej, a właściwe tym działaniom ramy prawno-instytucjonalne wyłonią się z głębokich reform obejmujących wspólnie służby zatrudnienia i opiekę społeczną (tj. system zasiłków gwarantujących dochód minimalny).
- Po czwarte, projekty polityk musiały zostać wdrożone, co wymagało uchwalenia niezbędnych aktów prawnych, które określiły zakres odpowiedzialności i obowiązki organów władzy państwowej oraz uprawnienia i zobowiązania obywateli.

Po wdrożeniu polityki aktywizacji podlegały procesom zarządzania publicznego. Tak się złożyło, iż ostatnie dekady zdominował styl zarządzania publicznego zwany nowym zarządzaniem publicznym (*new public management*). Jedną z jego funkcji jest monitoring i ewaluacja. Na podstawie zbieranych w ich toku informacji rządy poszczególnych krajów przeprowadzały kolejne reformy polityk aktywizacji. W krajach UE można już doliczyć się co najmniej trzech fal tych reform. Warto podkreślić utrzymywanie się stałego kierunku ich ewolucji : od dominacji strategii zasobów ludzkich do dominacji strategii *work-first*. (Lodemel, Moreira )

Powyższe uwagi wyjaśniają, co to znaczy, że polityki aktywizacji są politykami publicznymi i ilustrują, jakie warunki muszą być spełnione, by jakieś publiczne działania stały polityką publiczną, czyli prowadzoną przez państwo przy udziale społeczeństwa domeną *zracjonalizowanych działań i programów publicznych, które posiadają zamierzona strukturę ich projektowania i wykonywania i oparte są na względnie zobiektywizowanej wiedzy*. (Zybała 2013)

\* \*

\*

Opisany w części I niniejszego raportu stan praktykowanej w Polsce reintegracji społecznej i zawodowej dowodzi słabości jej koncepcyjnych, prawno-instytucjonalnych i organizacyjnych podstaw oraz jej niedostatecznego zasilania w zasoby. **Wzmocnienie potencjału prowadzonych działań reintegracyjnych wymaga wzajemnie spójnych i układających się w logicznie zaprojektowaną politykę publiczną zmian dotyczących każdego z tych aspektów.**

Kierunek zmian odnoszących się do koncepcyjnych ram takiej polityki przedstawiony zostały w części II. Zakłada się w nich dość zasadnicze zrewidowanie przyjmowanego do tej pory podejścia do istoty reintegracji społecznej i zawodowej traktowanej jako polska wersja europejskich polityk aktywizacji. Należy podkreślić, iż o potrzebie – i zasadności – takiej jego rekonstrukcji mówi także opisany przez polskich ekspertów (i przedstawiony w załączonym do niniejszego raportu opracowaniu) model aktywizacji nazwany modelem *empowerment* (Rymsza, Karwacki 2017). Mając zatem na uwadze ten model oraz wychodząc od krytycznej analizy wzoru działań, na którym polityki aktywizacji są oparte, zaproponowaliśmy przyjęcie następujących założeń:

#### **Założenie 1**

Proces reintegracji społecznej i zawodowej jest procesem doświadczanym podmiotowo przez osoby wykluczone społecznie, integralnym, w trakcie którego

nabywają / rozwijają one swój potencjał sprawstwa, w tym potencjał, który można nazwać reintegracyjnym, tj. zdolności/możliwości istotne z punktu widzenia osiągnięcia satysfakcjonującego poziomu uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym, w tym na rynku pracy.

## **Założenie 2**

Potencjał reintegracyjny jest głównym pojęciem oparcyjnym, wyznaczającym zakres i charakter usług reintegracyjnych.

## **Założenie 3**

Podstawowe kategorie usług reintegracyjnych to:

- usługi służące przełamywaniu/pokonywaniu przez daną osobę/daną kategorię osób wykluczonych barier/blokad/utrudnień/ograniczeń stojących na drodze ich reintegracji;
- usługi służące budowaniu /wzmacnianiu podmiotowości osób wykluczonych, budzeniu i rozwijaniu ich gotowości do kierowania własnym życiem, w tym aktywnego zaangażowania w proces reintegracji;
- *case management* służący koordynowaniu usługami świadczonymi w procesie reintegracji.

Powyższe założenia stanowią dobry punkt wyjścia dla podjęcia prac mających na celu oprzyrządowanie procesu reintegracji, m.in. poprzez stworzenie ramowego katalogu usług reintegracyjnych oraz opracowanie projektu partycypacyjnego zarządzania tym procesem. Kwestia pozostałych kategorii zmian niezbędnych do wypracowania założeń porządnego projektu polityki reintegracji społecznej i zawodowej będzie zasadniczo przedmiotem kolejnego opracowania (tzw. białej księgi). W tym miejscu warto jednak wskazać kluczowe w tym kontekście pytania:

1. Jakie cele polityka reintegracji społecznej i zawodowej miałyby realizować? W szczególności, na ile istotna w dalszym ciągu ma być rola reintegracji społecznej i zawodowej w przeciwdziałaniu bezrobociu? Przypomnijmy, 15 lat temu (w latach 2002-2004) stopa bezrobocia wynosiła ok. 20%, obecnie bezrobocia praktycznie nie ma.
2. Do kogo, do jakich kategorii obywateli/ osób wykluczonych polityka reintegracji społecznej i zawodowej miałyby być adresowana? Przypomnijmy, obecnie istnieją dwa wzajemnie nieprzetłumaczalne unormowania uprawnień - inaczej kwestia ta uregulowana jest w ustawie o zatrudnieniu socjalnym (przynależność do grup stygmatyzowanych),

inaczej w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (deficyt zatrudnialności). Które z tych unormowań powinno stanowi punkt odniesienia? Jak je pogodzić z logiką działania odwołującą się do pojęcia potencjału reintegracyjnego?

3. Polityka reintegracji społecznej i zawodowej wymaga klarownej struktury organizacyjnej oraz mocnych ram instytucjonalno-prawnych, koordynacji poziomej i pionowej. Na ile z tego punktu widzenia wystarczające/użyteczne są – działające w obecnym kształcie i formule – centra i kluby integracji społecznej i regionalne ośrodki polityki społecznej, a jakie nowe rozwiązania są niezbędne? W szczególności: jaki powinien być model Krajowej Sieci Reintegracyjnej?
4. W jakim zakresie implementacja polityki reintegracji społecznej i zawodowej wymagać będzie regulacji ustawowych?

Propozycje stanowisk i rozwiązań odnośnie m.in. powyższych kwestii przedstawione zopstaną w „białej księdze”.

## **Załącznik I**

**Marta Karwacka**

### **Reintegracja społeczna i zawodowa – wybrane stanowiska**

Reintegracja społeczna i zawodowa (dalej jako RSiZ) w Polsce znalazła swój pierwszy wyraz w latach 2003-2006 na mocy pakietu ustaw, stwarzających podstawy dla implementacji w naszym kraju założeń aktywnej polityki społecznej. Reformy, których podstawę prawną wprowadzały rzeczne ustawy dotyczyły przede wszystkim prowadzonej polityki socjalnej – wsparcia oferowanego do osób niesamodzielnych ekonomicznie. Aktywna polityka społeczna rozwijana była w Europie o ponad dekadę wcześniej, jako wyraz transformacji państwowej opiekuńczości i modelu państwa opartego na wszechstronnych gwarancjach bezpieczeństwa socjalnego obywateli w oparciu m.in. o pieniężne transfery pomocowe. Rozłożone na lata reformy uwzględniały przeobrażenia polityki publicznej o szerszym zasięgu, niżli tylko w odniesieniu do logiki wsparcia osób doświadczających problemów społecznych z lokowanymi w centrum tej polityki strategiami skłaniania i przygotowywania do zatrudnienia osób niekatywnych ekonomicznie (por. Rymsza, Karwacki 2015). Podkreślają to

m.in. Martin Heidenreich i Paolo Graziano zaznaczając, że: paradygmat aktywizacyjny stawia istotne wyzwania przed różnymi polami prowadzenia polityki (szkoleń, edukacji, opieki społecznej i wsparcia społecznego, polityki rodzinnej i cyklu życia, polityki zdrowotnej, polityki migracyjnej, inkluzji społecznej a nawet polityki mieszkaniowej) (Heidenreich, Graziano 2014). Na potrzeby niniejszego opracowania pragniemy jednak zaznaczyć, że to “centrum” reform aktywizacyjnych stanowi niewątpliwie poszukiwanie optymalnej formuły wsparcia osób zależnych od pomocy państwa, nieaktywnych ekonomicznie i doświadczających procesów społecznej marginalizacji. Mając na względzie fakt, że strategia reintegracyjna (organizowana wokół odpowiedzi na pytania: dla kogo wsparcie?, jakie wsparcie?, jakie cele interwencji?, jakie miary skuteczności i efektywności interwencji?) jest „jądrem” polityki aktywizacji w dalszej części opracowania będziemy utożsamiać aktywizację i reintegrację, pamiętając jednak, że reintegracja w praktyce nie wyczerpuje zakresu zmian w polityce publicznej wpisanych w paradygmat aktywizacyjny. A zatem kluczowa dla APS jest niewątpliwie **reintegracja społeczna i zawodowa rozumiana tu jako planowy, zindywidualizowany i koherentny proces obecny w zaplanowanym i koordynowanym systemie interwencji instytucjonalnej przy wykorzystaniu dwóch wiązek usług społecznych (usługi reintegracji społecznej – URS i usługi reintegracji zawodowej – URZ) adresowanych do osób doświadczających deficytów: 1/ w sferze zasobów, 2/ możliwości wykorzystania przysługujących uprawnień obywatelskich oraz 3/ w zakresie partycypacji społecznej. Proces ten ma prowadzić odbiorców usług w pierwszej kolejności do większej podmiotowości w środowisku życia a następnie samodzielności ekonomicznej.** Na przestrzeni lat i w ramach różnych kontekstów społeczno-politycznych kształtowały się w Europie różne strategie reintegracyjne (formalne: zróżnicowane uprawnienia, systemy instytucjonalne, regulacje dotyczące dostępu do wsparcia instytucjonalnego, jak i nieformalne: rozumienie celów, skuteczności i efektywności aktywizacji i reintegracji. To zróżnicowanie zostanie zarysowane poniżej.

W Polsce, jak już wskazaliśmy, reformy w duchu aktywizacyjnym znalazły podstawę prawną w pakiecie ustaw: Ustawie o zatrudnieniu socjalnym (2003), Ustawie o spółdzielniach socjalnych (2006), które zawierały regulacje dotyczące wyłącznie zagadnienia reintegracji społecznej i zawodowej, a także w trzech pozostałych aktach prawnych: Ustawie o pomocy społecznej (2004) i Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (2004), oraz Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (2003). Jak wskazuje w swoim raporcie Tomasz Kaźmierczak, „stworzony wówczas ład prawno-istytucjonalny dotrwał do

dziś bez fundamentalnych zmian. Odnotować natomiast należy istotne jego rozszerzenie, które przyniosła nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z roku 2014” (Kaźmierczak 2017). Podkreślmy to jeszcze raz, reintegracja społeczna i zawodowa stanowią fundament aktywnej polityki społecznej jako zmiany w formule wspierania obywateli nieaktywnych ekonomicznie, doświadczających procesów społecznego wykluczenia i jednocześnie będących klientami systemów pomocowych. Reintegracja, jako „przywracanie” jednostek do sfery uczestnictwa zawodowego i społecznego dokonywać się ma z wykorzystaniem bodźców pozytywnych (inwestycje w kapitał ludzki i społeczny przy wykorzystaniu systemu usług reintegracji społecznej i zawodowej) ale także negatywnych (idea wsparcia warunkowego, kontraty socjalne, sankcje).

Na moment rozdzielmy te dwa wymiary reintegracji (społeczny i zawodowy) i w oparciu o dorobek analityków spróbujmy je dookreślić. Reintegracja społeczna mieści się w ramach szerszego procesu społecznej inkluzji (Karwacki 2014). Za Barbarą Szatur-Jaworską możemy stwierdzić, że inkluzja społeczna to: „(...) proces stwarzający osobom zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem społecznym możliwość uzyskania szans i zasobów potrzebnych do pełnego uczestnictwa w życiu ekonomicznym, społecznym i kulturalnym oraz uzyskania poziomu życia i dobrostanu traktowanych jako normalne w danym społeczeństwie. Inkluzja zapewnia lepszy udział w procesach podejmowania decyzji dotyczących życia tych osób i lepszy dostęp do podstawowych praw” (Szatur-Jaworska 2005: 64). A zatem inkluzja społeczna to proces wielowymiarowego upodmiotowienia osób doświadczających wykluczenia społecznego, rozumianego jako trójpolowa deprivacja w sferze zasobów w dyspozycji, możliwości wykorzystania przysługujących uprawnień oraz partycypacji w życiu społecznym (por. Karwacki 2014: 233-234). A zatem **reintegracja społeczna to zaplanowany proces wzmocnienia jednostki przy wykorzystaniu oferty usług społecznych ukierunkowanych na rozwijanie przede wszystkim niematerialnych zasobów jednostek, zwiększania możliwości korzystania z przysługujących formalnie uprawnień oraz umożliwienie uczestnictwa jednostek w życiu wspólnotowym (wzmacnianie więzi w środowisku życia).** W procesie reintegracji społecznej aktywność zawodowa jednostki jest czymś wtórnym wobec projektowanych i rozwijanych procesów wzmocnienia jednostki jako uczestnika życia społecznego i członka mikrostruktur. Jak wskazują Arkadiusz Żukiewicz i Anna Kotlarska-Michalska, reintegracja społeczna jest procesem długotrwałym - w zasadzie niemożliwym do szybkiej realizacji – i uwzględniającym trzy zasadnicze wymiary:

- **Kompensacyjny** (obejmuje działania koncentrujące się na wprowadzeniu w życie człowieka elementów niwelujących jego deficyty w sferze fizycznej, psychicznej, społecznej, moralnej, kulturalnej i materialnej);
- **Profilaktyczny** (diagnoza – wykrywanie zagrożeń i przygotowywanie strategii i procedur zapobiegających; sfera więzi społecznych, aby gwarantowały one oparcie i były przyjazne w sytuacjach kryzysu; podejmowanie czynności w celu upowszechniania i wspomagania internalizacji określonych idei, wartości, postaw i wzorów zachowań ułatwiających człowiekowi rozwój i aktywność);
- **Promocyjny** (obejmuje promocję postaw prospołecznych – motywacje werbalne i praktyczne doświadczenie aktywności) (Żukiewicz 2009: 166-174; Kotlarska-Michalska 2012: 70-71).

W ramach reintegracji społecznej mogą być rozwijane procesy i realizowane cele wykazujące powiązanie z pracą socjalną:

- **Procesy reintegracji społecznej** (praca socjalno-wychowawcza jako proces budowania więzi międzyludzkich w środowisku życia jednostki; praca socjalno-wychowawcza jako proces pomocy w rozwiązywaniu problemów życiowych człowieka);
- **Cele reintegracji społecznej** (kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom podlegającym wykluczeniu społecznemu; nauka planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem oraz uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami) (Mikołajewicz 1999).

W dokumencie „Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce...” Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w roku 2006 określiło, że reintegracja społeczna powinna być rozumiana „jako stan zorganizowania, zaspokojenia i zharmonizowania różnorodnych elementów tworzących zbiorowość społeczną i odnoszący się do sfery norm i wartości, działań oraz łączności pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi” (Wykluczenie i integracja społeczna w Polsce... 2006: 19).

Reintegracja zawodowa w postaci zwiększania zdolności zatrudnieniowej jednostek pozostających poza rynkiem pracy celem „przywrócenia ich rynkowi pracy” wprost koresponduje z europejskim modelem społecznym (a w jego ramach np. Europejską Strategią Zatrudnienia w zakresie dążenia do pełnego zatrudnienia, reedukacji pasywnych transferów socjalnych, poprawy jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienia spójności społecznej i

integracji) zakładającym, że działania państwa zorientowane na stymulowanie aktywności zawodowej obywateli sprzyjają zarówno wzrostowi gospodarczemu, jak i wzrostowi ogólnego dobrobytu społecznego (Clasen, Clegg 2006: 527). Aktywizacja (reintegracja) zawodowa przynosić ma zatem nie tylko korzyści ekonomiczne ale i społeczne. Jak wskazuje Grażyna Spytek-Bandurska: Ważną rolę w przeciwdziałaniu ubóstwu i marginalizacji odgrywa aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy. Dzięki udzielaniu pomocy w znalezieniu przez jednostkę zatrudnienia, wspieraniu tworzenia nowych miejsc pracy i propagowaniu różnych form aktywności gwarantuje się społeczeństwu pozyskiwanie dochodów i poczucie bezpieczeństwa socjalnego, które zmniejsza ryzyko wystąpienia wielu zagrożeń wynikających z niedostatku materialnych środków utrzymania. Następuje też przerwanie bezczynności zawodowej osób i wzmocnienie ich pozycji na rynku pracy (...) mają świadomość nieależności i samowystarczalności, co pozytywnie wpływa na ich kondycję psychospołeczną. Korzystając z instrumentów aktywizacyjnych, wychodzą, choćby na pewien czas, ze stanu bierności, zwiększając szanse na uzyskanie trwałego zatrudnienia” (Spytek-Bandurska 2010: 156). Poszukując rozumienia reintegracji zawodowej w Polsce można odwołać się do publikacji Ministerstwa Polityki Społecznej z roku 2005 gdzie określono ją, jako „odbudowywanie i podtrzymywanie u osoby (...) zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy”. To także „stworzenie instytucjonalnych mechanizmów umożliwiających zatrudnienie i związaną z tym readaptację zawodową (...) dla tych osób, które nie są w stanie wykazać wymaganej produktywności, co znacznie ogranicza możliwości na otwartym rynku pracy” (Zatrudnienie socjalne... 2005: 45-46).

Powyżej staraliśmy się zarysować istotę reintegracji społecznej i zawodowej jako praktyk instytucjonalnych zorientowanych na poprawę sytuacji społecznej i zawodowej osób niesamodzielnymi ekonomicznie. Co ważne, wdrażane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej strategie aktywizacyjne uwzględniają zróżnicowane pozycjonowanie roli, wagi tych dwóch wymiarów praktyki reintegracyjnej. I tu dokonykamy wywołanej już kwestii różnych strategii aktywizacyjnych (w tym reintegracyjnych), jakie mogą być wyrażone praktyką działań w systemach polityk publicznych. Sprowadzając tą kwestię do prostej formuły kluczowe staje się, czy reintegracja (w ramach wdrażanego w danym kraju modelu aktywizacji) to system instytucjonalny świadczący usługi społeczne, w którym reintegracja społeczna jest celem samym w sobie (równoważnym wobec reintegracji zawodowej, sekwencyjnie w ramach logiki wsparcia, stanowiąc bazę do ewentualnych dalszych praktyk wspierających wprost zdolność zatrudnieniową jednostki), czy też dominuje strategia oparta na orientacji na zatrudnienie i usługi reintegracji zawodowej, gdzie mobilizacja do pracy jest



priorytetowa i często wymuszana przy jednoczesnym niedowartościowaniu inwestycji w „społeczno-kulturowy” wymiar ludzkich deficytów? Te dwie strategie można sprowadzić do dalszych pytań: kto jest odbiorcą usług reintegracyjnych w ramach wdrażanego modelu – osoba bezrobotna czy też realnie wykluczona (z wielowymiarowym zakresem deficytów wymagających wsparcia)?, jaką rolę mają odgrywać klienci wsparcia instytucjonalnego wobec systemu reintegracyjnego (podmiotową vs przedmiotową)? co jest miarą sukcesu RSiZ (odbudowywane więzi, poczucie godności i podmiotowości, skuteczna walka z nałogami vs miary zatrudnieniowe)? itp.

Jeśli chodzi o tendencje w zakresie implementacji strategii aktywizacyjnej w Europie, to Amilcar Moreira i Ivar Lodemel wskazują na dwie fale implementacji polityki aktywizacji. „Pierwsza fala miała miejsce w latach 90. XX wieku. Zasadniczą cechą podejmowanych wówczas działań było wprowadzenie zasady pomocy warunkowej przy ubieganiu się o świadczenia finansowe (zasiłki) z tytułu pomocy społecznej lub bezrobocia. Druga fala nadeszła z początkiem XXI w. W toku jego pierwszej dekady w krajach, gdzie polityki aktywizacji już obowiązywały, zaczęto je reformować. Znamienne, iż w różnych krajach europejskich zasadniczo zgodny był kierunek tych reform: nie polegały one na odstępowaniu od przyjętych uprzednio ideologicznych i instytucjonalnych reguł działania, ale pewnej technokratyzacji podejścia. Przejawia się ona, po pierwsze, w dążeniu do jak najlepszej koordynacji działań różnych służb, przy czym wykorzystywane są rozwiązania zarówno z zakresu *new public management* (większa orientacja w działaniach służb na konkretne zadania i rezultaty, *outsourcing* usług z wykorzystaniem firm komercyjnych), jak i podejścia *governance* (budowanie poziomych struktur współpracy różnych służb, instytucji i organizacji). **Po drugie, zaostrza się zasadę pomocy warunkowej, wprowadzając obowiązek uczestniczenia beneficjentów w procedurach aktywizacyjnych w zamian za otrzymywane wsparcie materialne, egzekwowany ma drodze zrutynizowanych procedur**” (Karwacki, Kaźmierczak, Rymsza 2014: 405; Moreira, Lodemel 2012).

Badacze starają się zarysować i dookreślić podstawowe założenia (wymiary i ich treści) modeli polityki aktywizacji (a w jej ramach reintegracji społecznej i zawodowej), jakie wypełniają treścią wskazane dwie fale polityki aktywizacji. Marek Rymsza i Arkadiusz Karwacki podkreślają, że aktywna polityka społeczna a niej strategie reintegracyjne są stale poszukiwaniem twórczego kompromisu między biegunowymi stanowiskami i rozwiązaniami, np. co należy uznać za fundamentalne: między aktywną inkluzją a mobilizacją do pracy (czyli de facto mówimy tu relacji reintegracji społecznej do zawodowej, co ma wyraz w celach, miarach sukcesu interwencji, preferowanych usługach etc.), między indywidualizacją

wsparcia a orientacją więziotwórczą, między decentralizacją i urynkowaniem konstrukcji i świadczenia usług społecznych a rolą w tym względzie centralnych instytucji itp. (Rymsza, Karwacki 2015: 101-112). Guliano Bonoli zwraca uwagę, że można mówić o dwóch uniwersalnych wymiarach upowszechnianej polityki aktywizacji: „**Pierwszy wymiar dotyczy stopnia, w jakim celem polityki jest przywrócenie ludzi na rynek pracy w ramach oferty tworzonej przez prywatnych lub publicznych pracodawców (...)**. Drugi wymiar dotyczy stopnia, w jakim programy opierają się na inwestowaniu w kapitał ludzki osób **bezrobotnych**” (Bonoli 2010: 439-440). Jak dookreślają to Marek Rymsza i Arkadiusz Karwacki „w najprostszym rozróżnieniu programowanie aktywizacji związane jest zatem z poszukiwaniem optimum w zakresie skutecznego wspierania jednostek pozostających trwale poza rynkiem pracy (stan nieaktywności ekonomicznej) lub funkcjonujących na rynku jako osoby bezskutecznie starające się o zatrudnienie (sytuacja bezrobocia) – pomiędzy dwoma biegunami filozofii „aktywnego wsparcia”: (1) **mobilizacją do zatrudnienia** (model utożsamiany z amerykańską koncepcją *workfare*) z uwzględnieniem instrumentów przymusu instytucjonalnego (*administrative discipline*) oraz (2) **orientacją na integrację społeczną** (*social inclusion*) (Nicaise 2002: 2-3) osób marginalizowanych, gdzie wyzwaniem potencjału do samozaradności jednostek, grup i środowisk traktowane jest jako inwestycja w kapitał ludzki i kapitał społeczny, a zatrudnienie (samodzielność ekonomiczna) jest raczej rezultatem aktywizacji niż jej ‘kołem zamachowym’. Istotą tego drugiego podejścia dobrze określa brytyjskie określenie *welfare-to-work*” (Rymsza, Karwacki 2017: 18). Zdaniem Ivara Lødemela i Heather Tricky, jednym z modeli aktywizacji jest podejście anglosaskie, które uwzględnia koncentrację na szybkim wprowadzeniu na rynek pracy osób pozostających poza tym rynkiem (*work first policy*). Z kolei drugim modelem jest podejście skandynawskie, bardziej skoncentrowane na rozwoju kapitału ludzkiego dzięki stosowaniu usług niekoniecznie prozatrudnieniowych i troskę o jakość wszechstronnych usług oferowanych przez instytucje (Lodemel, Tricky 2001). Marek Rymsza i Arkadiusz Karwacki w oparciu analizę literatury przedmiotu wskazują za innymi badaczami kolejne rozróżnienia odmiennych „polityk aktywizacyjnych” lub „typów aktywizacji”, sprowadzając je często do dwóch biegunów: (1) podejścia opartego na restrykcjach, obligatoryjności uczestnictwa w programach aktywizacji, presji wywieranej na osoby doświadczające problemów oraz (2) podejścia odwołującego się do indywidualnych praw jednostki w kontekście akcesu do programów aktywizacyjnych, troski o jakość oferty usług adresowanych do osób marginalizowanych. Określane są one odpowiednio jako podejście twarde (*hard*) vs podejście miękkie (*soft*) (van Oorschot, Hvinden 2001); stosowanie „kija bądź marchewki” – podejście

„sticks” (od ang. *sanctions, penalties* – sankcje, kary) vs podejście „carrots” (od ang. *incentives* – zachęty) (Serrano Pascual 2004); prowadzenie polityki społecznej w ramach *liberal regime* łączonego z koncepcją *workfare* vs. programów pomocowych w ramach *universal regime*, wolnego od warunkowania wsparcia (Rymsza, Karwacki 2017: 19).

Marek Rymsza i Arkadiusz Karwacki proponują własną typologię modeli aktywizacji, które ramy koncepcyjne uwzględniają uwzględnione w dwóch proponowanych modelach (traktowanych jako typy idealne) 1) filozofię i aksjologię wsparcia aktywizacyjnego, 2) założenia system usług aktywizacyjnych i zarządzanie nim, 3) metodykę pracy aktywizacyjnej w bezpośrednim kontakcie z klientem. W rezultacie rekonstruują 1) model zarządzania *underclass* oraz 2) model *empowerment*. Te dwa modele, traktowane jako typy idealne (a zaprezentowane poniżej) stanowią użyteczne narzędzie do diagnozy i oceny stanu reintegracji społecznej i zawodowej we współczesnej Polsce.

**Tabela 1. Polityka aktywizacji w modelu *empowerment***

Kryteria różnicujące	Cechy kultury aktywizacji dominującej w ramach modelu	Poziom interwencji
1. Podstawowy problem społeczny (którego rozwiązanie to cel interwencji w skali makro)	Wykluczenie społeczne	<b>Poziom ogólny – filozofia i aksjologia wsparcia (<i>normative activation</i>)</b>
2. Adresaci wsparcia	Osoby doświadczające wykluczenia/marginalizacji społecznej	Jak wyżej
3. Miara sukcesu interwencji socjalnej	Efekt <i>empowerment</i> –wzmocnienie i upodmiotowienie adresatów wsparcia	Jak wyżej
4. Priorytetowe usługi	Usługi (re)integracji społecznej	Jak wyżej
5. Całościowa koncepcja zarządzania programami aktywizacji	Koncepcja <i>governance</i> (współrzędzenie)	<b>Poziom operacyjny – organizacja <i>activation services</i> (<i>institutional activation</i>)</b>
6. Profil zarządzania systemem usług społecznych	Decentralizacja i uspołecznienie; możliwa koprodukcja usług	Jak wyżej
7. Dominujący typ usługodawcy	Niepubliczne organizacje non profit	Jak wyżej
8. Relacje międzysektorowe i wewnątrzsektorowe wokół świadczonych usług	Partnerstwa lokalne; <i>case management</i> zorientowany na zapewnienie ciągłości usług	Jak wyżej
9. Cel interwencji na poziomie mikro	Wsparcie jednostki w jej funkcjonowaniu w środowisku życia i pełnieniu ról społecznych	<b>Poziom mikro – metodyka pracy w bezpośrednim kontakcie z klientem</b>

		<i>(frontline activation)</i>
10. Metoda interwencji socjalnej	Orientacja więziotwórcza – powiązanie <i>case-worku</i> , pracy z rodziną i pracy środowiskowej	Jak wyżej
11. Sposób traktowania osoby (re)integrowanej	Podmiotowy (przynajmniej w warstwie deklaratywnej); orientacja na skuteczność świadczonych usług	Jak wyżej
12. Diagnoza sytuacji osoby (re)integrowanej	Ciągła – monitorowanie postępów (re)integracji i trafności zindywidualizowanego wsparcia	Jak wyżej

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 2. Polityka aktywizacji w modelu zarządzania *underclass***

Kryteria różnicujące	Cechy kultury aktywizacji dominującej w ramach modelu	Poziom interwencji
1. Podstawowy problem społeczny (którego rozwiązanie to cel interwencji w skali makro)	Bezrobocie	<b>Poziom ogólny – filozofia i aksjologia wsparcia (<i>normative activation</i>)</b>
2. Adresaci wsparcia	Osoby nieaktywne ekonomicznie lub bezrobotne	Jak wyżej
3. Miara sukcesu interwencji socjalnej	Zatrudnienie	Jak wyżej
4. Priorytetowe usługi	Usługi (re)integracji zawodowej	Jak wyżej
5. Całościowa koncepcja zarządzania programami aktywizacji	Koncepcja <i>new public management</i> (nowe zarządzanie publiczne)	<b>Poziom operacyjny – organizacja <i>activation services</i> (<i>institutional activation</i>)</b>
6. Profil zarządzania systemem usług społecznych	Urynkowanie i deregulacja	Jak wyżej
7. Dominujący typ usługodawcy	Niepubliczne organizacje <i>for-profit</i>	Jak wyżej
8. Relacje międzysektorowe i wewnątrzsektorowe wokół świadczonych usług	Kontraktacja usług; <i>case management</i> zorientowany na sprawną alokację klientów między usługodawcami i programami	Jak wyżej
9. Cel interwencji na poziomie mikro	Wprowadzenie jednostki na rynek pracy i pełnienie ról zawodowych	<b>Poziom mikro – metodyka pracy w bezpośrednim kontakcie z klientem (<i>frontline activation</i>)</b>

10. Metoda interwencji socjalnej	Koncentracja na pracy z jednostką ( <i>case-work</i> ); wsparcie warunkowe	Jak wyżej
11. Sposób traktowania osoby (re)integrowanej	Przedmiotowa (i w warstwie deklaratywnej, i w praktyce); orientacja na efektywność świadczonych usług	Jak wyżej
12. Diagnoza sytuacji osoby (re)integrowanej	„Punktowa” na początku interwencji – profilowanie klientów w celu przypisania do odpowiednich ścieżek aktywizacji	Jak wyżej

Zródło: Rymśza, Karwacki 2017

Jak wskazują autorzy powyższych modeli: „Na poziomie filozofii i aksjologii wsparcia aktywizującego wskazujemy na cztery kryteria różnicujące oba rekonstruowane modele. Kryteria te związane są z wyborem problemu społecznego do rozwiązania (*agenda setting* – kryterium pierwsze), zdefiniowaniem adresatów wsparcia (*target groups* – kryterium drugie), profilowaniem samej interwencji (*profiling of beneficiaries* – kryterium trzecie) oraz określaniem miary jej sukcesu (*measure of success* – kryterium czwarte).

I tak, w modelu *empowerment* celem polityki aktywizacji jest przeciwdziałanie problemowi wykluczenia i marginalizacji społecznej, a więc włączanie w główny nurt życia społecznego (społeczna inkluzja) osób niezaradnych, społecznie nieprzystosowanych, niepełnosprawnych itd. Chodzi o to, aby osoby te stawały się możliwie samodzielne życiowo, a więc podejmowały role społeczne dające trwałe zakorzenienie w systemie społecznym, uzyskiwały (integracja) lub odzyskiwały (reintegracja) kontrolę nad własnym życiem i poczucie sprawstwa. Chodzi tu o tytułowy *empowerment*, rozumiany jako umacnianie podmiotowości i „siły sprawczej” (*empower* po angielsku to wzmocnić i zarazem upodmiotowić) poprzez jednoczesne wzmacnianie zasobów, pomoc w uświadomieniu i wykorzystywaniu praw oraz zwiększenie zakresu partycypacji w życiu społecznym poprzez budowanie relacji z ludźmi i instytucjami oraz zwiększanie stabilności tworzonych przez siebie instytucji (rodzina, małżeństwo etc.).

Z kolei w modelu *zarządzania underclass* chodzi o rozwiązywanie problemu bezrobocia, czyli o podnoszenie poziomu tzw. zatrudnialności (*employability*) osób bezrobotnych (i nieaktywnych ekonomicznie) do poziomu zapewniającego realny dostęp do pracy. Ale także o mobilizowanie do podejmowania pracy dostępnej, gdyż miarą sukcesu jest tu doprowadzenie do realnego zatrudnienia adresatów wsparcia. Pomoc sprowadza się więc

do (re)integracji zawodowej, która traktowana jest jako swoiste „koło zamachowe” szerzej rozumianej inkluzji, obejmującej także komponenty społeczne.

Na poziomie operacyjnym, a więc organizacji *activation services*, można wskazać kolejne cztery istotne kryteria różnicujące dwa modele polityki aktywizacji. Są nimi: przyjęta koncepcja zarządzania programami aktywizacyjnymi (kryterium piąte), profil organizacji usług w terenie (kryterium szóste), uprzywilejowanie usługodawców określonego typu (kryterium siódme) oraz dominujący rodzaj relacji między podmiotami świadczącymi usługi (kryterium ósme).

I tak, w modelu *empowerment* zarządzanie systemem *activation services* wykorzystuje w pierwszej kolejności elementy *governance*, gdzie dowartościowuje się więzi poziome, *networking* i inne elementy współrzędzenia. Występuje tu tendencja do decentralizacji systemu usług, za których organizację odpowiedzialne stają się podmioty samorządowe, skłonne z kolei podzlecać ich świadczenie organizacjom non profit (lub przedsiębiorstwom społecznym – podmiotom not for profit), gdyż – jako podmioty zdolne tworzyć kapitał społeczny – gwarantują one zachowanie orientacji wsparcia na reintegrację społeczną.

Z kolei w modelu zarządzania *underclass* wykorzystuje się instrumenty zarządzania charakterystyczne dla świata biznesu, a implementowane do zarządzania publicznego w ramach koncepcji *new public management*. Preferuje się więc urynkowanie systemu usług, deregulację zasad ich świadczenia, a pozycję uprzywilejowaną uzyskują tu komercyjni usługodawcy.

W obu modelach wykorzystuje się elementy *case management* (zarządzania przypadkiem), ale dla odmiennych celów. W podejściu *empowerment* chodzi o zachowanie ciągłości wsparcia udzielanego przez różne instytucje w ramach kreślonej „drogi do samodzielności”, przy ograniczeniu ingerencji w życie osoby wspieranej i zagwarantowaniu jej wpływu na organizację wsparcia (efekt upodmiotowienia). Natomiast w podejściu określonym jako *zarządzanie underclass* w prowadzeniu przypadku chodzi o sprawną dystrybucję nie tyle pomocy, ile klientów, o ich odpowiednie alokowanie, gwarantujące maksymalizację efektu zatrudnieniowego, co z kolei przekłada się na korzyść usługodawców, rozliczanych (zgodnie z założeniami NMP) za rezultaty, a nie stosowane procedury.

Wreszcie na poziomie metodyki wsparcia wyróżnić można cztery kolejne kryteria: cel i metody pracy z konkretnymi klientami (kryterium dziewiąte i dziesiąte), traktowanie osób reintegrowanych (kryterium jedenaste) oraz charakter stosowanej diagnozy indywidualnej (kryterium dwunaste).

Model zarządzania *underclass* jest tu prostszy: dominuje *casework* – praca z jednostką jako tzw. indywidualnym przypadkiem, koncentrująca się na podniesieniu poziomu zatrudnialności konkretnego klienta i jego mobilizacji do pracy. Diagnoza obejmuje etap początkowy interwencji i polega na przypisaniu klienta do odpowiedniej ścieżki reintegracyjnej; potem mamy do czynienia z dosyć technokratycznie prowadzonym monitoringiem, skoncentrowanym na mierzeniu efektu prozatrudnieniowego świadczonych usług.

W modelu *empowerment* kojarzy się różne formy pracy z klientem i jego społecznym otoczeniem. Osoba wspierana traktowana jest bowiem jako uczestnik określonego ekosystemu społecznego będącego środowiskiem życia, a obejmującego rodzinę i pozostającą w bezpośredniej styczności społeczność lokalną lub jej część. Chodzi bowiem o zapewnienie możliwości pełnego uczestnictwa w owym ekosystemie, a praca zawodowa jest tylko jedną z form aktywności. Brak zatrudnienia nie oznacza tu porażki interwencji, można nią bowiem doprowadzić do lepszego i pełniejszego uczestnictwa klienta w innych aspektach życia zbiorowego.

Metodyka pracy z klientem w obu modelach zakłada stosunkowo szerokie dyskrecjonalne uprawnienia osób udzielających wsparcia. W literaturze poświęconej wdrażaniu polityk publicznych przez specjalistów zatrudnionych w służbach społecznych lub agencjach niepublicznych, a określanych mianem *street level bureaucrats* lub *frontline workers*, wskazuje się zakres dyskrecjonalności agentów interwencji publicznej mianem czarnej skrzynki (*black box*). Badacze *workfare* jednoznacznie wiążą rozrost dyskrecjonalności z upowszechnianiem podejścia spod znaku technokratycznego zarządzania *underclass*. Jak podkreśla Evelyn Z. Brodtkin, uznaniowość charakteryzuje bowiem zarówno przedstawiciele kadry zarządzającej amerykańskimi programami *workfare*, zainteresowanych maksymalizowaniem mierzalnych efektów zatrudnieniowych interwencji przy wykorzystaniu także nieformalnych technik mobilizowania klientów do pracy, jak i samych „aktywatorów”, mających często ograniczone kompetencje w zakresie kwalifikowanego pomagania, a zatrudnianych w kontraktowanych agencjach usługowych w celu obniżenia kosztów świadczenia usług. Ale dyskrecjonalność wpisana jest też w metodykę kwalifikowanej pracy socjalnej, szeroko stosowanej w modelu *empowerment*. Tyle że tutaj dyskrecjonalność uprawnień pracowników socjalnych wynika z uznania ich kompetencji zawodowych w zakresie organizowania adekwatnych form wsparcia, a także wiąże się z przekonaniem o wysokich standardach etyki pracy socjalnej, chroniących podmiotowość i dobro osób wspieranych” (Rymsza, Karwacki 2017: 41-45).

Co chcemy wyraźnie podkreślić, z modelem *empowerment* wiąże się rozumienie reintegracji społecznej i zawodowej nie jako zbioru rozporoszonych i punktowo aktywowanych usług czy instrumentów ale jako spójną systemową ofertę usług reintegracji społecznej i zawodowej, które w ramach implementacji i w niej odpowiedniej chronologii w transferze tych dwóch kategorii usług (URS i URZ) składają się na współzależny proces wielowymiarowych wzmocnień jednostki. W takim systemie i procesie kluczowa staje się synergiczność usług reintegracji społecznej i zawodowej. Nadrzędne i bazowe cele związane są z usługami reintegracji społecznej, które stanowią podbudowę dla potencjalnej aktywizacji zawodowej.

A zatem poniżej w ramach analizy stanu reintegracji społecznej i zawodowej będziemy odwoływać się do tych dwóch modeli, poszukując odpowiedzi na podstawowe pytanie: do którego z powyższych modeli aktywizacji ciąży polski system RSiZ? Nie mamy wątpliwości, że współcześnie w ramach drugiej fali polityki aktywizacji ewidentnie rozwijane są założenia bliższe modelowi zarządzania *underclass* niż *empowermentu*. Jak wskazują Martin Heidenreich i Paolo R. Graziano (w odwołaniu do refleksji Vando Borghiego) w tekście o znamienym tytule „*Lost in activation?...*” polityka aktywizacji w osotanych latach to w praktyce polityki i programy oparte na promocji bardziej lub mniej obligatoryjnego udziału jednostek zależnych od systemów pomocowych (w związku z ubóstwem lub bezrobociem) w rynku pracy (Heidenreich, Graziano 2014: S1; Borghi 2008: 332). Wskazani autorzy jako najważniejsze kwestie i wyzwania polityki aktywizacji w ostatnich lat traktują:

- A. **poszukiwanie właściwej relacji między efektywnością nakładów na politykę aktywizacji (*costeffectiveness*) a wszechstronnym wsparciem oferowanym beneficjentom;**
- B. **rozwijanie mechanizmów zarządzania aktywizacją w postaci:**
  - 1. koordynacji w sektorze reintegracji,
  - 2. współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej,
  - 3. urynkowienia,
  - 4. decentralizacji oraz
  - 5. indywidualizacji procesu transferu usług (Heidenreich, Graziano 2014: S2).

Powyższe ustalenia ramowe w kontekście oceny stanu reintegracji społecznej i zawodowej we współczesnej Polsce da się sprowadzić do następujących tez:



- reintegracja jako wielowymiarowa strategia wsparcia osób nieaktywnych ekonomicznie stanowi trzon polityki aktywizacji;
- reintegracja społeczna i zawodowa to proces, który prowadzony jest w danym kraju w oparciu o regulacje prawne, system instytucjonalny wraz z systemem relacji międzyinstytucjonalnych i międzysektorowych i usługi społeczne (usługi reintegracji społecznej i zawodowej) oferowane przez te instytucje ich klientom czyli osobom uznanym za wymagające wsparcia (z ustalonymi kryteriami kwalifikacji do programów wsparcia);
- wobec implementowanej w danym kraju strategii reintegracji społecznej i zawodowej można ustanowić kryteria oceny/weryfikacji w odwołaniu do różnych modeli aktywizacji, a których zróżnicowanie dotyczy zarówno filozofii i aksjologii wsparcia (*normative activation*), poziomu operacyjnego w postaci organizacji *activation services (institutional activation)* oraz poziomu mikro w postaci metodyki pracy w bezpośrednim kontakcie z klientem (*frontline activation*).
- Modele polityki aktywizacji wraz z kryteriami ich różnicowania stanowią użyteczne narzędzie oceny stanu reintegracji społecznej i zawodowej w Polsce.

## Literatura wykorzystana:

- Badanie sprawozdane w raporcie: Kontrakt socjalny w praktyce. Wyniki badania ogólnopolskiego. Warszawa 2014.
- Berkel van Rik, Valkenburg Ben., Making it personal. Individualising activation services in the EU, The Policy Press, Bristol 2007
- Brock Thomas, Harknett Kristen, A Comparison of Two Welfare-to-Work Case Management Models, *Social Service Review*, t. 72, nr 4, 1998
- EAPN, Can activation schemes work for social inclusion? EAPN criteria for 'good' activation, Position paper, 2005 dost. 15.01.2018  
<https://www.eapn.eu/eapn-position-paper-can-activation-schemes-work-for-social-inclusion-eapn-criteria-for-good-activation/>
- Frieske Kazimierz W., Migotanie rzeczywistości: wieloznaczność 'sukcesu' programów społecznej inkluzji, w: Kazimierz W. Frieske (red.), *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, IPISS, Warszawa 2004.
- Gąciarz Barbara., Niezatrudnieniowe wymiary aktywizacji. W stronę modelu empowerment? w: Arkadiusz Karwacki, Marek Rymśza, Barbara Gąciarz, Tomasz Kaźmierczak, Bohdan Skrzypczak, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2017
- Geldof Dirk., New Activation Policies: Promises and Risks, w: Hekkila Matti, *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 1999
- Gilbert Neil., *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Hekkila Matti, *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 1999
- Ditch John, Roberts Ellen., *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2002
- Jankowski Kazimierz, *Człowiek i choroba*, PWN, Warszawa, 1975.
- Jessop Bob., *Toward the Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy*, *Studies in Political Economy* no 40, 1993,
- Karwacki Arkadiusz, Wtórna analiza badań empirycznych dotycząca stanu reintegracji społecznej (raport w projekcie KSR) 2017.
- Karwacki Arkadiusz, Aldona Gliška-Neweś, Innovativeness of Social Economy Entities in Poland. An Empirical Study from the Perspective of Positive Organisational Scholarship. *Nonprofit Management & Leadership*, nr 4, 2017.
- Karwacki Arkadiusz, Usługi reintegracji społecznej. Istota, procedury, problem, w: Arkadiusz Karwacki, Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Karwacki Arkadiusz, Usługi reintegracji zawodowej. Istota, procedury, problem, w: Arkadiusz Karwacki, Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Karwacki Arkadiusz, Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśza. *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Kaźmierczak Tomasz, Analiza aktów prawnych oraz dokumentów programowych dotyczących reintegracji społecznej (raport w projekcie KSR) 2017.
- Kaźmierczak Tomasz, Koprodukcja usług publicznych (koncepcja, badania, rola w świadczeniu usług adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia), Warszawa 2014.
- Kaźmierczak Tomasz, Praktyka aktywizacji w ośrodkach pomocy społecznej, w: Marek Rymśza (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, ISP, Warszawa 2011
- Kozielecki Jozef., *Koncepcje psychologiczne człowieka*, PIW, Warszawa 1976
- Lajstet Joanna, Hanna Krocak, Przegląd rezultatów projektów dotyczących reintegracji zawodowej i społecznej zrealizowanych w ramach PO KL (raport w projekcie KSR) 2017.
- Lee Judith., *The Empowerment Approach to Social Work Practice*, Columbia University Press, Nowy Jork, 1994
- McQuaid Ronald, Lindsay Colin, The Concept of Employability, w: Ronald McQuaid, Anne Green, Mike Danson, *Employability and Local Labour Market Policy*, Routledge, London 2006.
- Moreira Amilcar , *The Activation Dilemma*, Policy Press, 2008
- Podkońska Aleksandra, Analiza praktyki społecznej w zakresie funkcjonowania Klubów Integracji Społecznej i Centrów Integracji Społecznej (raport w projekcie KSR) 2017.
- Raiff Radol Norma, Shore Barbara., *Advanced Case Management*, Sage Publications, Newbury Park 1993
- Rose Stephen, Moore Vernon L., *Case Management*, w: *Encyclopedia of Social Work*, 19<sup>th</sup> Edition, NASW, Washington 1995.
- Rymśza Marek, Arkadiusz Karwacki, Między podejściem empowerment a zarządzaniem underclass. Dwa modele aktywizacji w polityce społecznej, w: Arkadiusz Karwacki, Marek Rymśza, Barbara Gąciarz, Tomasz Kaźmierczak, Bohdan Skrzypczak, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2017

- Rymsza Marek, Arkadiusz Karwacki, Standardy jakości usług reintegracyjnych w centrach integracji społecznej, klubach integracji społecznej i zakładach aktywności zawodowej. Założenia i rezultaty badań empirycznych prowadzonych w latach 2009–2013. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 4, 2016.
- Rymsza Marek., Karwacki Arkadiusz., Aktywna polityka społeczna jako innowacyjne poszukiwanie „złotego środka” – na kanwie polskich doświadczeń w obszarze aktywizacji, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka, Warszawa 2015.
- Rymsza Marek, Arkadiusz Karwacki, Standardy jakości usług jako narzędzia zarządzania procesem świadczenia usług reintegracji (rehabilitacji) społecznej i zawodowej w centrach integracji społecznej, klubach integracji społecznej i zakładach aktywności zawodowej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Wolska Danuta, *Poziom umiejętności życiowych osób z głębszą niepełnosprawnością intelektualną – beneficjentów zatrudnienia wspomagane*, Niepełnosprawność. Dyskursy pedagogiki specjalnej Nr 24/2016
- Woynarowska Barbara, Kształtowanie umiejętności życiowych u dzieci i młodzieży – wyzwanie dla szkoły, „Chowanna”, t. 1, nr 18, 2002
- Zybała Andrzej., Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa, Difin, Warszawa, 2013