



**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**

---

**Centra integracji społecznej,  
kluby integracji społecznej, zakłady  
aktywności zawodowej w świetle badań**

Arkadiusz Karwacki

**Toruń 2009**



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



## **Spis treści:**

<b>1. Istota podejścia aktywizującego w Europie.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Aktywizująca polityka społeczna w Polsce .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Centra i kluby integracji społecznej oraz zakłady aktywności zawodowej – podstawy prawne oraz dylematy wokół zatrudnienia socjalnego.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Studia nad funkcjonowaniem CIS, KIS i ZAZ .....</b>	<b>20</b>
<b>4.1 Centra integracji społecznej (CIS).....</b>	<b>20</b>
<b>4.2 Kluby integracji społecznej (KIS).....</b>	<b>37</b>
<b>4.3 Zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) .....</b>	<b>43</b>
<b>5. Wnioski .....</b>	<b>48</b>

## Istota podejścia aktywizującego w Europie

W Europie, wobec wzrostu znaczenia konkurencji w organizacji usług społecznych, wzrostu roli organizacji pozarządowych w świadczeniu tego typu działań (czego wyrazem był np. wzrost zatrudnienia płatnego w trzecim sektorze) oraz powrocie do idei łączenia prawa do świadczeń z obowiązkiem pracy, zaczęto poszukiwać sposobów rekonstrukcji polityki społecznej. Przybrała ona przede wszystkim postać, otwartego na mechanizmy rynkowe, zdecentralizowanego państwa, które zaprasza do świadczenia usług w sferze socjalnej i na zasadzie subsydiarności (pomocniczości) współfinansuje – także przez samorządy lokalne – programy integracyjne, wspiera zatrudnienie w spółdzielniach i innych formach prawnych „przedsiębiorczości społecznej”, czyli rozwija ekonomię społeczną, będącą fundamentem społeczeństwa samorządności i odpowiedzialności obywatelskiej. W odniesieniu do działań na rzecz osób potrzebujących jest to przeniesienie do praktyki słynnego stwierdzenia o konieczności „posadzenia klientów na miejscu kierowcy”<sup>1</sup>, których to klientów staramy się mobilizować, integrować, a nie jedynie dyscyplinować, co w dużej mierze właściwe jest amerykańskiej koncepcji *workfare*.

Diagnozowany przez wielu teoretyków kryzys państwa opiekuńczego stał się kryzysem kolektywnego, mechanicznego, inżynierskiego planowania, który ich zdaniem powinien ustąpić pola innowacyjności, sieciowości w działaniu i interakcyjności, gdzie olbrzymią rolę w podejmowaniu decyzji ma informacja zwrotna, którą jednostka otrzymuje od innych ludzi. Ten interakcyjny charakter funkcjonowania społeczeństwa zarówno w aspekcie codziennych stosunków społecznych, jak i relacji jednostka (grupa) *versus* instytucje, stanowi fundament powszechnej aktywizacji. W rezultacie jest to postulat upowszechnienia postawy motywacyjnej i mobilizacyjnej, w której ludzie i podmioty instytucjonalne stają się emiterami i absorberami bodźców aktywizacyjnych. Jak stwierdza Norman Johnson, aktywna polityka społeczna przez działania skoncentrowane na gruntownej diagnozie potrzeb, zasobów i deficytów oraz precyzyjne plany operacyjne ma gwarantować racjonalność, efektywność, skuteczność i sprawiedliwość<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> David Osborne, Ted Gaebler. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. London, New York, Penguin 1993..

<sup>2</sup> Norman Johnson. *State Welfare*, w: Peter Alcock, Angus Erskine i Margaret May (red.). *The Student's Companion to Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishing 2003, s. 150–152.

Podstawowe kierunki działań w ramach *active social policy*, jako całościowej strategii w walce z wykluczeniem społecznym w kierunku aktywizacji, spójności i integracji, to: zdecentralizowane państwo oparte na lokalnej samorządności, deklarowana i wcielana w życie zasada pomocniczości z odpowiedzialnością każdego szczebla i możliwością kreowania polityki społecznej, zwrot ku więziom lokalnym w budowaniu sieci samopomocowej i elementarnego zaufania, rozważa w finansowaniu działań ze sfery socjalnej, w której kategoria „inwestycji” wypiera bądź znacznie wzbogaca (w praktyce i teorii): pojęcie „wydatków”, zintensyfikowanego dialogu obywatelskiego, dowartościowania edukacji jako inwestycji w przyszłość państwa i obywateli (lub w odwrotnej kolejności: obywateli i państwa), ekonomii społecznej, jako formy aktywizacji, terapii i zabezpieczenia socjalnego skutkującej integracją społeczną, wolontariatu jako sposobu rozwiązywania problemów, celu i forum potwierdzania obywatelskości niezależnie od zasobności portfela, nowej roli (perspektyw i wyzwań) pracy socjalnej (pracowników socjalnych) – renesansu III metody pracy socjalnej, nowych instrumentów pracy socjalnej<sup>3</sup>.

Jak stwierdzają Vando Borghi i Rik van Berkel, nadeszła era „nowego ducha kapitalizmu”, oparta na urzeczywistnianiu połączonych idei reżimu kapitalistycznego i indywidualizacji<sup>4</sup>. **Proces indywidualizacji**, leżący u podstaw nowego myślenia w i o polityce społecznej, jest ściśle powiązany z ekonomią kapitalistyczną<sup>5</sup>. W nowym rozumieniu – wpisanym w podstawy polityki aktywizacji – mamy mieć do czynienia z dążeniem do emancypacji jednostek w systemie kolektywnych regulacji przy zachowaniu ich autonomii<sup>6</sup>. Indywidualizacja, która jest jednym z ważnych aspektów transformacji we współczesnej polityce społecznej, powinna być (w duchu aktywnej polityki społecznej) interpretowana w pięciu podstawowych wymiarach: (1) Indywidualizacja usług socjalnych, jako zwiększenie odpowiedzialności i poszanowanie różnicowania i elastyczności w życiu społecznym, kulturowym i ekonomicznym. (2) Indywidualizacja jako przeciwdziałanie problemom, z którymi nie

---

<sup>3</sup> Por. np. Marek Rymsza. *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: Marek Rymsza, Tomasz Kaźmierczak (red.). *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2003, s. 19–32; Rik van Berkel, Iver Hornemann Møller (red.). *Active Social Policies in the EU*. Bristol: Policy Press 2002; Rik van Berkel, Iver Hornemann Møller *The concept of activation*. w: Rik van Berkel, Iver Hornemann Møller (red.), *Active Social Policies in the EU*. Bristol: Policy Press 2002.

<sup>4</sup> Vando Borghi, Rik van Berkel. *Individualised service provision in an era of activation and new governance*. „International Journal of Sociology and Social Policy”, 2007, vol. 27, nr 9/10, s. 354.

<sup>5</sup> Por. np. Robert Castel, Claudine Haroche. *Propriete privee, propriete sociale, propriete de soi*. Paris: Fayard 2001.

radziła sobie „tradycyjna polityka społeczna”, czyli nadmierny paternalizm, przebiurokratyzowanie, krótkowzroczna standaryzacja. Jest to jednocześnie zwiększenie roli prywatnych podmiotów, aktywnych na rynku usług socjalnych oraz urzeczywistnienie roli indywidualnych wyborów. (3) Indywidualizacja jako proces przeniesienia odpowiedzialności ze sfery publicznej do prywatnej (a w niej do jednostek i rodzin). (4) Indywidualizacja jako działania szczególnie istotne w krajach Europy Centralnej i Północnej, będące próbą odpowiedzi na erozję rodziny. (5) Indywidualizacja w polityce jako wzrost refleksyjności i racjonalności w życiu indywidualnym i zbiorowym<sup>7</sup>.

Innym ważnym aspektem aktywnej polityki społecznej jest **obywatelskie uczestnictwo**, które należy traktować jako cel polityki społecznej (stymulowanie, umożliwianie udziału w życiu społecznym), jak i środek (obywatelskie uczestnictwo w zorganizowanej i niezorganizowanej formie jako uzupełnienie publicznej polityki społecznej). W ramach aktywnej polityki społecznej urzeczywistniają się jego podstawy poprzez promocję: 1) idei demokracji uczestniczącej – gdzie obywatele mają większy udział w sprawowaniu i kontrolowaniu władzy, 2) zasady subsydiarności państwa – przy niezbędnym minimum kontroli i opieki centralnej ze wzmocnieniem odpowiedzialności podmiotów na różnych poziomach funkcjonowania społeczeństwa, 3) idei społeczeństwa obywatelskiego – gdzie społeczność opiera się na prawach obywateli, ich odpowiedzialności i aktywności, 4) koncepcji kapitału społecznego – zakładającej, że środowiska lokalne mają potencjał jednostek i grup, który można wydobyć i wykorzystać, 5) zasady inkluzji społecznej – gdzie ma miejsce koncentracja na włączaniu do życia społecznego wszystkich jednostek; 6) zasady zrównoważonego rozwoju – gdzie zmiana społeczna jest planowa i oparta na równowadze wszystkich elementów systemu społecznego<sup>8</sup>.

Recepta na socjalne problemy Europy ma być budowana zgodnie z powyższymi ideami. Kłopoty te najczęściej sprowadzane są do wielowymiarowych procesów społecznego wykluczania czy też nierówności w wymiarach: indywidualnym, grupowym, lokalnym, regionalnym czy narodowym. Efektem

---

<sup>6</sup> Vando Borghi, Rik van Berkel. *Individualised service provision in an era of activation and new governance*, tamże.

<sup>7</sup> Tamże, s. 413.

<sup>8</sup> Agnieszka Naumiuk. *Funkcje organizacji pozarządowych ze szczególnym uwzględnieniem organizacji działających na polu pomocy społecznej*, w: Marcin Bąkiewicz, Mirosław Grewiński (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*. Warszawa: WSP TWP 2009, s. 34–48.

namysłu nad dylematami i celami w ramach walki ze społecznym wykluczeniem, kwestiami kluczowymi w dyskursie wokół aktywnej polityki społecznej, są poniższe, ogólne, prawidłowości zmiany, która się dokonuje. Warto w tym względzie podkreślić redefinicję kwestii socjalnych, określanych jako brak uczestnictwa (głównie, ale nie wyłącznie na rynku pracy), rzadziej przez brak dochodu, większą rolę indywidualnej obywatelskiej odpowiedzialności i zobowiązania w przeciwdziałaniu problemom społecznym, powiększenie spektrum grup, które powinny podlegać zaktywizowaniu – włączając ludzi chorych, upośledzonych, ludzi starych, grup szczególnego ryzyka, samotnych rodziców, powiązanie systemu zabezpieczenia społecznego oraz rynku pracy z programami aktywizującymi – gdzie prawo do poprzedniego zostało uzależnione od uczestnictwa w następnym i wreszcie indywidualizację interwencji socjalnej, ukierunkowanej na promocję uczestnictwa<sup>9</sup>.

Jednocześnie wskazuje się na następujące – niżej prezentowane – kierunki zmian (procesy) w sferze instytucjonalnej aktywnej polityki społecznej (przestrzeń instytucji, aktorów i relacji między nimi). Należy zwrócić uwagę na te kwestie, ponieważ są one swojego rodzaju instruktażem, czego oczekuje się m.in. po konkretnych podmiotach, które realizują misję aktywizacyjną. Należy tu zatem wskazać: proces internacjonalizacji – wzrasta rola międzynarodowych aktorów w realizacji polityki narodowej (np. Europejska Strategia Zatrudnienia, wpływ OECD, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego), proces decentralizacji, w którym potencjał i środki realizacji polityki społecznej oraz odpowiedzialność są przeniesione z administracji narodowej na regionalną i lokalną, promocja współpracy – przykładowo różnych podmiotów (oraz powiązanie) w system administrowania zabezpieczeniem socjalnym oraz świadczenia usług aktywizujących, reintegrujących oraz związanych z rynkiem pracy, proces urynkowienia – rozdzielający nabywców od dostawców usług społecznych, w którym zaangażowanie w świadczenie usług społecznych podmiotów publicznych jest równie pożądane i dobre jak prywatnych, typu non profit oraz ukierunkowanych na dochód, czy proces ukontraktowania, uwzględniający instrument umowy jako regulacji stosunków między: podmiotami państwowymi, nabywcami oraz oferentami usług,

---

<sup>9</sup> Rik van Berkel, Vando Borghi. *New modes of governace in activation policies*. „International Journal of Sociology and Social Policy”, 2007, vol. 27, nr 7/8, s. 277–286.

producentami i użytkownikami usług oraz szeregowymi pracownikami różnych podmiotów polityki społecznej a ich kierownictwem<sup>10</sup>.

Ważnym uzupełnieniem założeń, na których opiera się upraktyczniony model polityki aktywizacji, jest zbiór charakterystyk odnoszących się do tzw. nowych usług społecznych (*new public service*). Robert B. Denhardt oraz Janet V. Denhardt<sup>11</sup> wskazują w tym zakresie na następujące charakterystyki, które musimy traktować jako wyzwanie w rekonstrukcji usług świadczonych przez służby społeczne i funkcjonowaniu podmiotów, wpisujących się ramy tychże służb.

**Tabela 1. Nowy model usług społecznych**

Założenia	Nowe usługi społeczne
<b>Podstawy teoretyczno-epistemologiczne</b>	Teoria demokracji oraz różne podejścia do wiedzy, włączając pozytywistyczne, interpretacyjne, krytyczne i postmodernistyczne
<b>Wymagana racjonalność oraz towarzyszące modele ludzkiego zachowania</b>	Strategiczna racjonalność, wielowymiarowe testy racjonalności (politycznej, ekonomicznej, organizacyjnej)
<b>Koncepcja społecznego interesu</b>	Rezultat dialogu o podzielane wartości
<b>Za kogo służby społeczne odpowiadają?</b>	Obywatele
<b>Rola rządu</b>	Usługi (negocjowanie oraz pośrednictwo interesów między obywatelami i grupami wspólnotowymi, budowanie wspólnych wartości)
<b>Mechanizmy osiągania celów polityki</b>	Budowanie partnerstw publicznych, pozarządowych oraz prywatnych (biznesowych) wspólnie zorientowanych na potrzeby
<b>Podejście do odpowiedzialności</b>	Wielowymiarowe – służby społeczne muszą respektować prawo, wartości wspólnotowe, reguły polityczne, standardy profesjonalizmu zawodowego oraz interesy obywateli
<b>Administracyjna dyskrecja</b>	Potrzebna wymuszona i odpowiedzialna dyskrecja
<b>Założone struktury organizacyjne</b>	Struktury współpracy z przywództwem respektowanym wewnątrz i zewnątrz
<b>Założone podstawowe motywacje usług społecznych i administracyjnych</b>	Usługi społeczne jako pragnienie wspierania społeczeństwa

**Źródło:** opracowanie własne oparte na: Robert B. Denhardt, Janet Vinzant Denhardt. *The new public service: serving rather than steering*. „Public Administration Review”, 2000, vol. 60, nr 6, s. 554.

Nowa polityka aktywizacji nie jest prostym produktem oficjalnych programów i idei<sup>12</sup>. To w praktyce działania, które w różnych krajach mają różne oblicze. W tym zakresie mamy do czynienia z różną konfiguracją obecności podmiotów konkretnych sektorów w obrębie produkcji bądź dystrybucji dóbr i usług społecznych, różny potencjał kadr, które podejmują się wdrażania idei APS, odmienne regulacje

<sup>10</sup> Por. tamże, s. 279.

<sup>11</sup> Robert B. Denhardt, Janet Vinzant Denhardt. *The new public service: serving rather than steering*. „Public Administration Review”, 2000, vol. 60, nr 6, s. 549-559.

<sup>12</sup> Rik van Berkel, Vando Borghi. *New modes of governance in activation policies*, tamże, s. 270.

prawne stwarzające podstawy do działania. W konkretnych krajach mamy do czynienia z odmienną strukturą modeli rządzenia: biurokratycznego, właściwego starej administracji publicznej (*old public administration*), tzw. nowego zarządzania publicznego (*new public management*) oraz nowych usług społecznych (*new public service*)<sup>13</sup>. Stąd należy mówić o hybrydowym charakterze procesu wdrażania założeń aktywnej polityki społecznej. Faktem jest jednak, że w warstwie oficjalnej polityka aktywizacji zdaje się triumfować – model biurokratyczny traci przy partnersko-sieciowym modelu aktywizacyjnym w ramach nowej alternatywy.

Aktywizacja ma być w praktyce nowym sposobem rządzenia, w którym powyższe założenia wypełniają wszelkie strategie i praktyki aktywizacyjne. To w praktyce model, na którym opierać się ma z założenia rekonstrukcja państwa opiekuńczego. W tej transformacji należy wskazać następujące obszary i w nich priorytetowe zadania do realizacji:

**OBSZAR I. Dawanie dzieciom szans na lepszy start życiowy oraz ułatwianie ich rodzicom godzenia życia zawodowego i rodzinnego.**

*Priorytety w tym obszarze:*

- a. **Inwestycje w dzieci** – włączając programy interwencji wspierającej wczesne dzieciństwo, planowane w bliskim porozumieniu z rodziną.
- b. **Promowanie zatrudnieniowego charakteru opieki nad dzieckiem** (włączając instrumenty podatkowe i systemy świadczeń budujące dochód).
- c. **Godzenie odpowiedzialności rodzinnej i zawodowej** – koordynacja systemu złożonego z chronienia opieki nad dzieckiem, urlopu macierzyńskiego, przyjaznych rodzinie i rodzicielstwu miejsc pracy.

**OBSZAR II. Wsparcie ludzi w wieku aktywności zawodowej w samodzielnym pokonywaniu barier w dostępie do wysokiej jakości pracy przez politykę wsparcia poprzez pracę (*welfare – to work*) oraz wsparcia w obrębie pracy (*welfare – in work*).**

*Priorytety w tym obszarze:*

- a. **Zbudowanie planu polityki „welfare – to work”** – głównie dotyczącego samotnych rodziców oraz w większości krajów ludzi z upośledzeniami.

---

<sup>13</sup> Denhardt, Robert B., Janet Vinzant Denhardt. *The new public service: serving rather than steering*. „Public Administration Review”, 2000, vol. 60, nr 6, s. 282–283.



- b. **Uczynienie postępów w polityce „welfare – in work”** – włączając rozwój polityki wzmocniającej płace osób zatrudnionych (*make work pay*) oraz wzmocnienie stabilizacji zatrudnienia i plany rozwoju karier najslabiej wynagradzanych pracowników.
- c. **Wzmocnienie i u efektywnienie programów socjalnych kierowanych do osób, dla których praca na otwartym rynku jest mało realna** – wzmocnienie programów adresowanych do wielowymiarowych potrzeb tych ludzi.
- d. **Promocja spójności w różnych działaniach nakierowanych na walkę z biedą i wykluczeniem społecznym** oraz budowanie długoterminowej polityki osiągnięcia celów związanych z redukcją skali ubóstwa.

**OBSZAR III. Zwiększanie uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym i ekonomicznym przez reformy emerytalne oraz wysokiej jakości długoterminową opiekę.**

*Priorytety w tym obszarze:*

- a. **Ograniczenie kosztów związanych z wypłacaniem emerytur z budżetu państwa** – włączając w to większą dywersyfikację oraz wycofanie świadczeń dla najbogatszych obywateli oraz ulepszone transfery do najuboższych.
- b. **Promowanie wydłużonego życia zawodowego** – przez kombinację instrumentów zniechęcających do wczesnego odchodzenia z rynku pracy, podwyższenie standardów wiekowych w uprawnieniach emerytalnych, przeglądu sytuacji w zakresie możliwości świadczeń w sytuacji wcześniejszego odejścia z rynku pracy oraz dopingowanie pracodawców do wspierania starszych pracowników.
- c. **Poprawa jakości i dostępu do opieki długoterminowej** – przez politykę wsparcia nieformalnej opieki, wzrostu jej dostępności w miejscu zamieszkania osób starszych, zwiększenie szans beneficjentów na alternatywne typy wsparcia oraz lepszy monitoring ich jakości<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> *Extending Opportunities. How active social policy can benefit us all. Summary Report.* Paris, OECD, OECD Publications 2005, s. 7–10.

Podobne priorytety wskazywane są także w ramach The Active Social Policy Agenda<sup>15</sup>, gdzie jako podstawowe elementy strategii aktywnej polityki społecznej podkreśla się inwestycje w rodzinę i dzieci, redukcję ubóstwa i wykluczenia społecznego (przez stymulowanie i kreowanie predyspozycji umożliwiających wchodzenie na rynek pracy) oraz mobilizację wszystkich grup do uszczelniania systemu ochrony socjalnej z podkreśleniem odpowiedzialności za siebie i innych w tym zakresie. Wskazane powyżej zadania stanowią cel działalności podmiotów różnych sektorów, wykazując jednocześnie potrzebę zaistnienia sieci powiązań różnych działań (w sferze prawa, strategii, konkretnych inicjatyw, instrumentów, projektów), które mają pozwalać osiągać powyższe cele. Ta polityka nie może się dokonać bez całkowitej zmiany w myśleniu i codziennym działaniu ludzi i instytucji. Rolę podmiotów – ludzi i instytucji w realizacji wartościowej polityki społecznej zrywającej z ograniczeniami i dysfunkcjami tej „tradycyjnej” – podkreślają także autorzy przywoływanego raportu „Extending Opportunities”, stwierdzając, że „potrzeba dobrze funkcjonujących instytucji, zwłaszcza prowadzących działania z zakresu indywidualnej i rodzinnej pomocy społecznej”<sup>16</sup>. Główną kwestią wydaje się w tym względzie paradygmat „praca przed świadczeniem”, którego wdrażanie jest możliwe dzięki ścisłej wielosektorowej współpracy podmiotów, oferujących usługi społeczne o wysokiej jakości.

### **Aktywizująca polityka społeczna w Polsce**

W polskich realiach możemy wskazać bezpośrednią reakcję na europejskie pomysły, dotyczące kierunku reformowania systemów wsparcia oraz pożądaných instrumentów adaptacji do globalnych praw rynkowej wymiany i partycypacji. Jak wskazują Marek Rymsza oraz Tomasz Kaźmierczak, w naszym kraju ma miejsce: „przedefiniowanie celu interwencji państwa na rynku pracy: z prób ograniczania poziomu bezrobocia i łagodzenia jego negatywnych skutków (obniżanie podaży pracy i działania osłonowe adresowane do bezrobotnych) w kierunku podejmowania działań na rzecz podniesienia poziomu zatrudnienia (określane najczęściej jako aktywna polityka zatrudnienia)”<sup>17</sup>. Jako ogólne założenia związane z kreowaniem rozwoju

---

<sup>15</sup> The Active Social Policy Agenda. 2005 ([www.oecd.org/socialmin2005](http://www.oecd.org/socialmin2005)).

<sup>16</sup> *Extending Opportunities*, tamże, s. 3.

<sup>17</sup> Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza. *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechniania koncepcji*. Analizy i Opinie, nr 48. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2005, s. 3.

społeczno-gospodarczego w Polsce w najbliższych latach wskazuje się, że: „[f]undamentem (...) musi być wysokie tempo wzrostu gospodarczego rządu co najmniej 5% PKB rocznie. Czynnikiem umożliwiającym wzrost gospodarczy będą dynamiczny eksport oraz inwestycje krajowe (wsparte funduszami strukturalnymi Funduszem Spójności) i inwestycje zagraniczne, dla których Polska przewiduje pełne otwarcie. Osiągnięcie 5% wzrostu gospodarczego wymaga inwestycji rządu 10 mld USD rocznie. W celu lepszego wykorzystania przyznanych Polsce środków, usprawnione zostanie zarządzanie środkami unijnymi. (...) Przewiduje się zintensyfikowanie inwestycji infrastrukturalnych i mieszkaniowych. Oczekujemy, że umożliwi to wzrost zatrudnienia i zmniejszenie poziomu bezrobocia. Inwestycje w kapitał ludzki i zwiększenie nakładów na naukę, badania, rozwój i innowacje, sprzyjając będą realizacji programu budowania społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnego do sprostania wyzwaniom demograficznym jak i wyzwaniom konkurencji w globalizującej się gospodarce światowej” – czytamy w Krajowym Programie Reform na lata 2005–2008<sup>18</sup>.

Tyle ogólnych założeń. Faktem jest, że te ramy konsekwentnie są wypełniane treścią, pod postacią celów, mechanizmów i instrumentów aktywnej polityki społecznej oraz wprowadzanie reguł nowego rządu. Reorientację polskiej polityki społecznej w kierunku idei APS należy postrzegać jako względny sukces. Realnym efektem wydaje się sięgnięcie do polskich doświadczeń z zakresu ekonomii społecznej i w rezultacie „nowa fala ekonomii społecznej”, a wraz z nią wiele udanych inicjatyw, realizowanych z korzyścią dla osób wykazujących problemy w realizacji potrzeb, ale i całych wspólnot lokalnych. Za sukces należy przyjąć próbę uporządkowania działań – poszukiwania ciągłości i długofalowej strategii, czemu towarzyszy konsekwentne ustawodawstwo, które wyznacza pole do kolejnych inicjatyw realizowanych w duchu APS. Mamy zatem do czynienia z konstrukcją uporządkowanej oferty w postaci zatrudnienia socjalnego, adresowanego do tych, którzy „podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych”<sup>19</sup>, organizowanie działań aktywizujących i łagodzących skutki bezrobocia przez dążenie do „pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości

---

<sup>18</sup> Rada Ministrów. Dokument Implementacyjny Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji strategii lizbońskiej. Przyjęty przez Komitet Rady Ministrów 3 sierpnia 2006 roku). Warszawa, ZWP MIPS, s. 5.

pracy, wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej”<sup>20</sup>, „umożliwianie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są oni w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości” w zreformowanym systemie pomocy społecznej<sup>21</sup>, rozwijanie spółdzielczości socjalnej w dążeniu do społecznej i zawodowej reintegracji jej członków, przez pełnienie ról społecznych i świadczenie pracy<sup>22</sup> oraz „prowadzenie działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i korzystanie z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu wykonywania zadań publicznych”<sup>23</sup>. Efektem ma być zerwanie z polityką ciągłej zmiany, która miała miejsce w polityce rynku pracy w naszym kraju po roku 1989. Brak ciągłości w kontekście stosowanych instrumentów z zakresu polityki rynku pracy (naturalnie dotyczy to także innych polityk szczegółowych) prowadził do cyklicznych eskalacji problemu bezrobocia. APS, jako filozofia polityki społecznej, przez konsekwentne wykorzystywanie możliwości cytowanych aktów prawnych, otwiera szanse na względnie trwałe ładu prawnego, staje się podwaliną pod konstytuującym się podziałem zobowiązań między państwem i obywatelami czy w kontekście wzajemnych zobowiązań obywatelskich. Idee APS i ich pochodne w postaci praktycznych wytycznych dają szanse na stopniową reorganizację podmiotów instytucjonalnych, powołanych do wspierania grup defaworyzowanych w systemie społecznym. „Nowe rządy” staje się pod tym względem zbiorem wartościowych wytycznych, które może, jeśli nawet nie zostały dotychczas właściwie wdrożone, to zdecydowanie stanowią przedmiot środowiskowej dyskusji, czemu towarzyszy wskazywanie aktualnych barier, jakie należy usuwać.

Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej dostosowała swoje strategie polityki socjalnej oraz polityki rynku pracy do wymagań „unijnej aktywnej polityki społecznej”, opartej na ideach wpisanych m.in. w: Nowy Początek Strategii Lizbońskiej (luty 2005), Strategiczne Wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013 (lipiec 2005), Wytyczne dla Polityk Zatrudnienia Państw Członkowskich (lipiec 2005), Agendę Społeczną (luty 2005). Zmiana, jaka dokonuje się w ramach polskiej polityki społecznej, opiera się na inicjatywach stymulowania aktywności indywidualnej (zadania integracyjne i reintegracyjne) oraz lokalnej (rozwijanie społecznego zaufania

---

<sup>19</sup> Ustawa o zatrudnieniu socjalnym 2003. Artykuł 1.

<sup>20</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy 2004. Artykuł 1.

<sup>21</sup> Ustawa o pomocy społecznej 2004. Artykuł 2.

<sup>22</sup> Ustawa o spółdzielniach socjalnych 2006. Artykuł 2.

<sup>23</sup> Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie 2003. Artykuł 1.

i kreowanie kapitału społecznego we wspólnotach). Aktywna polityka społeczna to wciąż sfera pomysłów, założeń, idei, które wymagają przełożenia na skuteczne działania. To także wciąż bariery, dylematy i wyzwania, które muszą być rozwiązywane każdego dnia przez konkretne podmioty, funkcjonujące po to, aby zmieniać socjalną rzeczywistość. Czy rzeczywiście aktywna polityka społeczna na polskim gruncie przynosi wymierne efekty? Czy podmioty ekonomii społecznej gwarantują świadczenie usług adekwatnych do potrzeb i zgodnych z istotą „nowych usług społecznych”? Czy studia nad funkcjonowaniem tych podmiotów pozwalają na ocenę standardów usług społecznych przez nie oferowanych? I czy standardy usług świadczonych przez podmioty ekonomii społecznej zdecydują o ich (jakiej?) przyszłości?

Debata ekspercka, jaka toczy się w Polsce wokół idei APS koncentruje się na kilku najważniejszych kwestiach. Należy tu przede wszystkim zasygnalizować poszukiwanie tożsamości „polityki aktywizacji” w odniesieniu do amerykańskiej koncepcji *workfare* (praca zamiast zasiłku)<sup>24</sup>. Mamy zatem do czynienia ze sporem o realną odpowiedzialność ludzi potrzebujących pomocy za swoje losy, powinnościami państwa i samego społeczeństwa w zakresie kreowania ładu społecznego, zasadnością i zakresem „mobilizujących” aspektów w ramach wprowadzanych instrumentów i zarazem selektywności w dostępie do konkretnych usług społecznych. Istotna jest zatem debata wokół zakresu niezbędnej zaradności jednostek i oczekiwanego obszaru społecznej solidarności, jako celu i środka polityki. Drugim aspektem dyskusji jest możliwość wprowadzania do praktyki instytucjonalnej w Polsce rozwiązań wdrażanych w innych krajach. Odnosi się to zarówno do aktywnej polityki rynku

---

<sup>24</sup> Por. Marek Rymsza. *Aktywna polityka społeczna w Polsce. Szanse i ograniczenia upowszechniania koncepcji*, w: Arkadiusz Karwacki, Hubert Kaszyński (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce*. Toruń: Wydawnictwo UMK 2009, s. 46-64; Marek Rymsza. *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: ISP 2003, s. 19–32; Marek Rymsza. *Rola służb społecznych w upowszechnianiu aktywnej polityki społecznej*, w: Mirosław Grewiński, Joanna Tyrowicz (red.), *Aktywizacja. Partnerstwo. Partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*. Warszawa: MCPS 2007, s. 13–28; Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza. *W stronę aktywnej polityki społecznej?*, w: Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Warszawa: ISP 2003, s. 235–251; Stanisława Golinowska. *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, w: Bożenna Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych 2003, s. 15–43; Ryszard Szarfenberg. *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*, w: Grażyna Firlit-Fesnak, Małgorzata Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007, s. 401–416.

pracy (np. odwołania do skandynawskich rozwiązań)<sup>25</sup>, integracji społecznej i zawodowej z wykorzystaniem potencjału podmiotów ekonomii społecznej (kraje „południowe”)<sup>26</sup>, polityki równościowej (regulacje unijne), sposobów i skutków osiągania obywatelskiej aktywności<sup>27</sup> czy narodowej i regionalnej konwergencji w ramach dążenia do spójności społecznej<sup>28</sup>. Ważnym obszarem debaty prowadzonej w naszym kraju wobec APS jest poszukiwanie i dyskusja wokół sposobów weryfikacji praktyki przekładania idei APS na konkretne rezultaty. Jest to zatem próba ujawniania, czy aktywizacja przybiera w naszym kraju postać efektywnej i skutecznej polityki (jaką z założenia ma być APS), czy też jest to jedynie absorpcja środków unijnych i kreacja pozorów skuteczności<sup>29</sup>. Ważny obszar debaty stanowią niezbędne kierunki (formy) i zarazem potrzeby aktywności. Czy w działaniach aktywizacyjnych powinniśmy ukierunkować się na rozwijanie potencjałów jednostek, czy też powinniśmy skoncentrować się na rozwijaniu kapitału wspólnot<sup>30</sup>? Jeśli uznamy (słusznie), że działania powinny koncentrować się zarówno na rozwijaniu kapitałów jednostek, jak i wspólnot, to rodzi się pytanie o to, jak w prowadzonych działaniach osiągać równowagę w realizowaniu tych celów i jak w praktyce udaje się nam to robić?! Niezwykle ważny obszar namysłu stanowi także poszukiwanie naszych własnych (polskich) doświadczeń, wzorców aktywności i aktywizacji i poszukiwanie sposobów ich twórczego wykorzystania w teraźniejszości<sup>31</sup>. Naturalnie wskazałem

---

<sup>25</sup> Warto tu przywołać dyskusję wokół koncepcji *flexicurity* i teksty zebrane w książce: Marek Rymśza (red.). *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?* Warszawa: ISP 2005.

<sup>26</sup> Por. Marek Rymśza. *The Social Economy and the Third Sector. Poland Compared to European Experiences*. „Trzeci Sektor”, Special English Edition, 2008, s. 4–10.

<sup>27</sup> Por. Mirosław Grewiński, Stanisław Kamiński. *Obywatelska polityka społeczna*. Warszawa: PTPS, WSP TWP 2007.

<sup>28</sup> Arkadiusz Karwacki. *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*. Toruń: Wydawnictwo UMK (w druku).

<sup>29</sup> Por. Mirosław Grewiński. *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa: WSP TWP 2009; Ryszard Szarfenberg. *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN 2008; Arkadiusz Karwacki. *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*. Toruń: Wydawnictwo UMK (w druku).

<sup>30</sup> Por. Tomasz Kaźmierczak. *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*, w: Tomasz Kaźmierczak (red.), *W poszukiwaniu strategii pobudzania oddolnego rozwoju społeczności wiejskich*. Warszawa: ISP 2008, s. 215–228; Barbara Fedyszak-Radziejowska. *Czy kapitał społeczny bez społecznego zaufania jest możliwy? Przykłady polskich gmin wiejskich*, w: Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*. Warszawa: ISP 2007, s. 65–90.

<sup>31</sup> Por. Adam Piechowski. *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce*, w: Ewa Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*. Warszawa: Wydawnictwo UW 2008, s. 13–36; Izabella Bukraba-Rylska. *Przedsiębiorczość społeczna w Polsce dwudziestolecia międzywojennego – przykłady*, w: Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*. Warszawa: ISP 2007, s. 127–174; Tomasz Kaźmierczak. *W stronę nowego Liskowa. Inspiracje, konteksty i cele projektu studyjno-badawczego*,

jedynie wybrane kwestie problemowe, podnoszone przez teoretyków i praktyków, a skoncentrowane na wyzwaniach aktywnej polityki społecznej. Niewątpliwie wielkie nadzieje wiąże się w ramach polityki aktywizacji z funkcjonowaniem podmiotów ekonomii społecznej i usługami przez nie świadczonymi. One łączą w sobie (w zakresie istoty ich funkcjonowania) przyjmowane w naszym kraju definicje celów i postulowanych środków w ramach polityki aktywizacji. Dlatego też warto koncentrować uwagę na jakości usług świadczonych przez te podmioty, ponieważ stanowią one mogą swoisty „papierek lakmusowy” do oceny istoty, efektywności i skuteczności polityki aktywizacji w ogóle. W niniejszym tekście chciałbym skoncentrować się na trzech podmiotach ekonomii społecznej: centrach integracji społecznej, klubach integracji społecznej oraz zakładach aktywności zawodowej.

### **Centra i kluby integracji społecznej oraz zakłady aktywności zawodowej – podstawy prawne oraz dylematy wokół zatrudnienia socjalnego**

Podstawę prawną funkcjonowania centrów i klubów integracji społecznej – podstawowych instytucji wdrażania polityki aktywnej integracji, stanowi Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 roku wraz z ustawą o jej zmianie z 15 czerwca 2007 roku. Ustawa określa zasady zatrudnienia socjalnego w stosunku do: osób bezdomnych, uzależnionych od alkoholu i narkotyków, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych, uchodźców, osób niepełnosprawnych (nowela z dnia 15 czerwca 2007).

Ustawa określa zasady tworzenia centrów integracji społecznej (CIS), realizujących integrację zawodową i społeczną przez:

- kształcenie umiejętności w osiąganiu zdolności pełnienia ról społecznych i zmiany niekorzystnej pozycji w społeczeństwie;
- nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczanie do zawodu;
- naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem;
- uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami finansowymi.

Centrum w ramach reintegracji zawodowej może prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową, które nie stanowią jednak działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Kierownik (na

wniosek zainteresowanej osoby lub w wyniku wniosku zakładu lecznictwa odwykowego, PCPR, PUP, OPS, organizacji pozarządowej lub KIS za jej zgodą) po podpisaniu z konkretną osobą indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego przyjmuje ją do centrum. Program określa zakres i formy reintegracji zawodowej i społecznej, rodzaje niezbędnych sprawności do podjęcia pracy oraz odpowiedzialnych za realizację programu. W okresie próbnym (1 miesiąc) uczestnik otrzymuje świadczenie integracyjne w wysokości 50% zasiłku dla bezrobotnych, po okresie próbnym w wysokości 80%. Centra mogą być tworzone przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta i organizacje pozarządowe.

Gmina lub na jej zlecenie ośrodek pomocy społecznej (OPS) lub organizacja pozarządowa, prowadząca opartą na dobrowolnym uczestnictwie reintegrację zawodową i społeczną dla osób wymienionych powyżej, może organizować roboty publiczne oraz prowadzić kluby integracji społecznej organizujące działania o charakterze terapeutycznym, zatrudnieniowym i samopomocowym.

W klubach integracji społecznej (KIS) organizuje się i prowadzi w szczególności:

- programy zatrudnienia tymczasowego, mające pomóc w znalezieniu pracy na czas określony lub na czas wykonywania określonej pracy, w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowania do podjęcia zatrudnienia;
- poradnictwo prawne;
- roboty publiczne (nowela z 15 czerwca 2007 roku);
- działalność samopomocową w zatrudnieniu, sprawach mieszkaniowych i socjalnych.

Zakłady aktywności zawodowej funkcjonują na podstawie przepisów ustawy z 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy z 15 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej.

Gmina, powiat oraz fundacja, stowarzyszenie lub inna organizacja społeczna, której statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób



niepełnosprawnych, może utworzyć wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostkę i uzyskać dla niej status zakładu aktywności zawodowej (ZAZ), jeżeli:

- co najmniej 70% ogółu osób zatrudnionych w tej jednostce stanowią osoby niepełnosprawne, w szczególności skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy:
- zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności,
- zaliczone do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, w tym osób, w stosunku do których rada programowa, o której mowa w art. 10a ust. 4, zajęła stanowisko uzasadniające podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej,
  - spełnia warunki, o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 2 i 3,
  - przeznacza uzyskane dochody na zakładowy fundusz aktywności,
- uzyska pozytywną opinię starosty o potrzebie utworzenia zakładu aktywności zawodowej.

ZAZ został zaprojektowany jako element trzystopniowego systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, w którym osoby niepełnosprawne po warsztatach terapii zajęciowej (WTZ) są w stanie pracować w ZAZ, by następnie wejść na otwarty rynek pracy.

\*\*\*\*\*

Należy jeszcze raz podkreślić, że przywoływana ustawa o zatrudnieniu socjalnym i jej zastosowanie pod postacią instytucji CIS i KIS, łączy w sobie szereg przedstawionych wyżej podstawowych idei aktywnej polityki społecznej (APS) i dlatego też, poza dużymi oczekiwaniami w kontekście wsparcia w ramach tych podmiotów oferowanego osobom mającym problemy z utrzymywaniem kontaktu z podstawowymi instytucjami życia społecznego, należy uważnie przyglądać się sposobom jej wykorzystania przez zgodne z jej ramami konkretne działania. Szczególnie istotna jest zatem weryfikacja praktyki funkcjonowania centrów i klubów integracji społecznej wobec realizacji głównych założeń (celów) tychże instytucji na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym bądź *de facto* wykluczonych. Istotna jest skuteczność, innowacyjność i wielowymiarowość wykorzystywanych form pomocnych w skutecznym przywracaniu wiary w siebie i nauce pełnienia ról społecznych, tworzeniu pola do uczestnictwa w życiu społecznym: środki finansowe na konsumpcję, kontakty z innymi jako generowanie relacji i stosunków społecznych,

zatrudnienie wspierane jako kreowanie i potwierdzanie umiejętności i społecznej użyteczności, wsparcie w walce z własnymi słabościami, promocji aktywności i wartości pracy w życiu człowieka, ale także w kontekście weryfikacji szeregu kwestii dyskusyjnych, podnoszonych przez socjologów<sup>32</sup> i polityków społecznych w kontekście zapisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym, jej zastosowania. W związku z **zapisami ustawy** o zatrudnieniu socjalnym można wskazać następujące kwestie do rozważenia:

**A) problemów pojęciowych:**

- zatrudnienie socjalne w tytule ustawy nie jest właściwą formą zatrudnienia, a raczej pomocą w „odzyskiwaniu zdolności zatrudnieniowej” – warto zatem spojrzeć na funkcjonowanie CIS z perspektywy procesualnej „zatrudnienia” i określenia zakładanych i rzeczywistych skutków;
- stygmatyzujący charakter zapisów kategorii osób uprawnionych do zatrudnienia socjalnego, potencjalna integracja wykluczonych przy wykorzystaniu języka wzmacniającego wykluczenie;
- problem dostępności CIS dla różnych kategorii osób zagrożonych wykluczeniem – zapisy ustawy i realne bariery uczestnictwa dla np. długotrwale bezrobotnych z epizodem w nieodległej biografii w postaci robót interwencyjnych itp.

**B) obligatoryjności zapisów:**

- woluntaryzm w kontekście aktywności na rzecz powoływania CIS i KIS: czy centra nie powinny stać się obligatoryjną formą walki z wykluczeniem społecznym na kształt zreformowanego systemu pomocy społecznej (CIS w każdej gminie?);
- jeśli miarą skuteczności centrów i klubów integracji społecznej jest zatrudnienie wyselekcjonowanych osób (tych, które już wykazały aktywność i wytrzymały reguły uczestnictwa) po odbyciu programu, to „muszą” one (a nie jak dotychczas „mogą”) kierować oferty do lokalnych zakładów pracy, promować centra u lokalnych pracodawców, kreować zatrudnienie wspierane<sup>33</sup>. Działalność na rzecz aktywnego poszukiwania miejsc pracy osobom kończącym programy powinna być

---

<sup>32</sup> Tomasz Kaźmierczak. *Centra integracji społecznej jako pomysł na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu? Refleksje wokół Ustawy o zatrudnieniu socjalnym*. „Trzeci Sektor”, 2005, nr 2, s. 94–103.

<sup>33</sup> Patrz: Informacja o regulacjach prawnych oraz standardach usług świadczonych przez Centra Integracji Społecznej. Warszawa: Ministerstwo Polityki Społecznej 2005, s. 102.

wpisana jako obowiązkowa i restrykcyjnie analizowana w kontekście sprawozdawczości.

W kontekście **zastosowania ustawy** warto wskazać takie kwestie dyskusyjne i zarazem kierunki analiz jak:

- ukryte i nieświadomione cele ustawy: sprawowanie kontroli nad wykluczonymi, a nie realna i skuteczna pomoc;
- wsparcie „wykluczonych aktywnych” przez instytucje CIS i KIS jako wyraz dwuznacznego moralnie powrotu do aktów prawnych z początku XVII wieku i podziału na „biednych użytecznych” i „nieużytecznych”;
- kwestia efektywności ekonomicznej tego typu inicjatyw – budżety CIS w stosunku do liczby zatrudnionych po programie (re)integracji; Koszty „biernych” form (świadczeń) w konfrontacji ze wskaźnikami kosztów reintegracji w CIS. Konfrontacja wskaźników, np. budżet miesięcznie na jednego beneficjenta w konfrontacji ze wskaźnikami kosztów reintegracji beneficjentów w różnych krajach Unii Europejskiej;
- problem, po co tworzyć centra integracji społecznej i aktualne próby poszukiwania kierunków rozwiązania tego problemu;
- brak przygotowania przedstawicieli administracji gminnej do wprowadzania aktywnych form walki z wykluczeniem społecznym, w efekcie częste działania pozorne;
- niedorozwój sektora pozarządowego, który mógłby (i powinien) być komponentem realizacji aktywnej polityki społecznej, a który (nawet nie istniejąc) stanowi alibi administracji gminnej.

Zarysowane kwestie nie stanowią realnych zarzutów w stosunku do realizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym (uwagi te należy traktować także jako tematy do dyskusji wobec aktywnej polityki społecznej w ogóle), ale wyzwania, z którymi muszą się mierzyć instytucje realizujące zatrudnienie socjalne, a swoimi efektywnymi działaniami mogą je obalać, definiując zarazem istotę i jakość „aktywnych” instrumentów polityki społecznej. Warto zatem uwzględnić te kwestie w kontekście monitoringu interesujących nas instytucji tak, aby dowartościowywać te działania, które się sprawdzają, minimalizować bariery w spójnej i efektywnej reintegracji oraz sygnalizować negatywne stany i dysfunkcyjne zapisy, formy aktywności czy konkretne działania. Ważnym elementem analizy powinna być konfrontacja opinii i doświadczeń przedstawicieli CIS (beneficjenci ostateczni, personel) w kontekście

kolejnych edycji, co stanowić ma dane do analizy realizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym w aspekcie dynamicznym.

### **Studia nad funkcjonowaniem CIS, KIS i ZAZ**

Zamierzeniem tej części tekstu jest wskazanie podstawowych inicjatyw badawczych, które dotychczas koncentrowały się na funkcjonowaniu centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej oraz zakładów aktywności zawodowej. Co wiemy o aktywności tych podmiotów? Zamierzam przedstawić główne ustalenia, płynące z przeanalizowanych projektów o charakterze badawczym, w ramach których Autorzy starają się pokazać realia funkcjonowania tych podmiotów, podstawowe problemy, bariery wpływające na jakość świadczonych przez nie usług. Kluczowym zamierzeniem jest próba syntezy dotychczasowej refleksji o funkcjonowaniu tych instytucji w odniesieniu do standardów usług świadczonych przez nie. Czy na podstawie dotychczasowych studiów nad centrami i klubami integracji społecznej i zakładami aktywności zawodowej można opisać standardy usług przez nie świadczone?

Poniżej wskażę podstawowe ustalenia odnoszące się w kolejności do: 1) centrów integracji społecznej, 2) klubów integracji społecznej, 3) zakładów aktywności zawodowej.

### **Centra integracji społecznej (CIS)**

Standardy usług świadczonych przez centra integracji społecznej zdefiniowane zostały przez Ministerstwo Polityki Społecznej w 2004 roku. Nim wskażę podstawowe zapisy tego dokumentu warto nadmienić, że „standard usług” został zdefiniowany jako przewidywane formy aktywności w ramach reintegracji społecznej i zawodowej.

### **Zatrudnienie socjalne. Informacja o regulacjach prawnych oraz standardach usług świadczonych przez Centra Integracji Społecznej. Ministerstwo Polityki Społecznej (Warszawa, lipiec 2004)**

Dokument ten, poza treścią ustawy o zatrudnieniu socjalnym, wzorami sprawozdań, przykładami struktury organizacyjnej z zakresem niezbędnych kompetencji, zawiera

założenia i standardy, które – jak czytamy w dokumencie – są „jednym z podstawowych elementów jakości usług CIS” (s. 33).

1. Standardy jako ujednoczone (uśrednione) wzorce postępowania dotyczą organizacji usług (komórki organizacyjne i stanowiska wraz z przynależną odpowiedzialnością), procedur (sposoby postępowania, adekwatna sprawozdawczość, przydział odpowiedzialności), procesów (zakres współdziałania podmiotów) i zasobów (niezbędne kwalifikacje realizatorów oraz zasoby sprzętowo-materiałowe), a w konsekwencji mają zapewniać jakość realizacji usług oraz stanowić odniesienie w kwestii miar i wskaźników poziomu jakości usług.
2. Jakość usługi jest składową osiągnięcia celów i standardów, umiejętności dostosowania do zmieniających się wymagań, dobrej opinii centrum, zadowolenia uczestników z otrzymanych usług, doskonalenia i usprawniania działań, gromadzenia niezbędnych zasobów do osiągnięcia celów i standardów. Usługi należy postrzegać także przez funkcje CIS: społeczno-wychowawcze (reintegracja, resocjalizacja, socjalizacja), ochronne (gwarancje odpowiednich warunków pracy i życia), ekonomiczne (działalność produkcyjna, handlowa, usługowa), edukacyjne (reorientacja zawodowa, doskonalenie zawodowe), terapeutyczne (eliminacja źródeł, objawów i skutków dysfunkcji).
3. W poprawie (utrzymaniu) jakości usług służyć ma ocena wskaźnikowa i ewaluacyjna. Ewaluacja odnosi się do oceny programu i treści zajęć, ich przydatności i organizacji, atmosfery w ramach zajęć, ich użyteczności dla innych osób (zajęcia godne polecenia). Analiza wskaźnikowa, jak czytamy w dokumencie, powinna uwzględniać:
  - **Wskaźnik ponownego zatrudnienia** (podjęte zatrudnienia po programie do liczby ogółem uczestników programu);
  - **Wskaźnik samozatrudnienia** (podjęte samozatrudnienie po programie do liczby ogółem uczestników programu);
  - **Wskaźnik ponownego wykluczenia społecznego** (ponowne wykluczenie po programie do liczby ogółem uczestników programu);
  - **Wskaźnik aktywności zawodowej i społecznej** (liczba usamodzielnionych zawodowo i społecznie po programie do liczby ogółem uczestników programu);
  - **Wskaźnik kosztu jednostkowego reintegracji** (koszt działania CIS ogółem w okresie sprawozdawczym do liczby usamodzielnionych

zawodowo i społecznie uczestników w tym czasie po zakończeniu programu/ów);

- **Wskaźnik finansowania zewnętrznego CIS** (wielkość funduszy pozyskanych z zewnątrz [EFS, dotacje] na CIS do wielkości funduszy ogółem CIS).

4. W dokumencie precyzuje się standard usług w ramach:

- **Reintegracji społecznej** przez warsztaty terapeutyczne, grupy wsparcia, grupy samopomocowe, grupy edukacyjne, grupy integrująco-wyrównawcze [określone zasady organizacji grup, metodyki pracy, zadania grup, zasad funkcjonowania grup].
- **Reintegracji zawodowej** przez przekwalifikowanie zawodowe (kursy, szkolenia), nabywanie nowych kwalifikacji zawodowych, zajęcia praktyczne (warsztaty, praktyki), zajęcia w zakresie działalności gospodarczej (szczególnie spółdzielczość socjalna) [określone zasady organizacji grup].
- **Diagnozy sytuacji społecznej i zawodowej uczestnika** – diagnoza psychologiczna, diagnoza sytuacji społecznej i zawodowej uczestnika wraz z zakresem umiejętności [określona organizacja i procedura usługi, przykłady testów, zakres ustalanych cech uczestnika – zainteresowania, dominujące cechy, predyspozycje zawodowe, motywacja do podjęcia pracy].
- **Opracowania „Indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego” dla każdego uczestnika Centrum** [określona organizacja usługi, procedura usługi].
- **Programu zatrudnienia wspieranego** – w ramach podjęcia pracy przez uczestników programów u pracodawcy, w centrum lub rozpoczęcia działalności gospodarczej [określona organizacja usługi, procedura usługi].

**Najważniejsze pytanie: dlaczego** (jak wskazuje się w analizowanym dokumencie) w tak ważnej kwestii CIS **może, a nie musi** „przygotować i skierować ofertę do lokalnych zakładów pracy, uwzględniając zasady i możliwości zatrudnienia uczestników programu w ramach zatrudnienia wspieranego” oraz „prowadzić akcje informacyjne wśród lokalnych pracodawców dotyczące działalności CIS i zachęcające do korzystania z zatrudnienia wspieranego” (s. 102)?

Kolejne analizowane materiały to raporty z monitoringów ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

**Monitoring ustawy o zatrudnieniu socjalnym funkcjonowania Centrów Integracji Społecznej w Polsce (grudzień 2004 r.; opracowanie: Wojciech Zarzycki – Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka)**

**Metodologia monitoringu**

Badanie objęło 7 instytucji (w trzech przypadkach podmiotami tworzącymi CIS były organizacje pozarządowe). Zadanie realizowane było od września do grudnia 2004 roku (po części także w 2005 roku). Monitoring opierał się na następujących zasadach: oceniano wpływ programów CIS na uczestników w obszarach: wypracowywania umiejętności pozwalających na kształcenie ról społecznych, nabywania umiejętności zawodowych, nauki planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, uczenia umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi, podejmowania zatrudnienia z pomocą urzędu pracy oraz samozatrudnienia. Analizie podlegały: indywidualny program zatrudnienia socjalnego dla każdego uczestnika, szkolenia zawodowe, utworzenie grup wsparcia i grup samopomocowych, rodzaj uruchamianej działalności gospodarczej, zatrudnienie wspierane, podjęcia samozatrudnienia.

**Ustalenia monitoringu**

1. Autorzy monitoringu uznali, że **w sferze reintegracji zawodowej** szczególną rolę mają następujące czynniki: rola instruktora zawodu i rodzaj jego współpracy z grupą, praca nad poprawnymi nawykami w czasie zatrudnienia, perspektywa zatrudnienia, jaką dają nowe umiejętności zawodowe, rola więzi pomiędzy pracownikami w grupie.
  - Poszczególne CIS realizują lub planują programy reintegracji zawodowej, określają różne modele nabywania umiejętności, np. mamy do czynienia z intensywnym przygotowaniem uczestników pod kątem zatrudnienia wspieranego przy współpracy z konkretnymi przedsiębiorcami, w warunkach ograniczeń lokalnego rynku (brak możliwości zatrudnienia wspieranego) identyfikuje się lokalne potrzeby pod kątem orientacji na spółdzielczość socjalną.

- W ramach reintegracji zawodowej za **kluczowe aktywności autorzy monitoringu uznali:** kontakty pracowników CIS z rynkiem pracy, umiejętności znajdowania nisz ekonomicznych na rynku pracy, zainteresowanie kierownictwa CIS ukierunkowaniem beneficjentów na zatrudnienie wspierane lub spółdzielnie socjalne.
2. **W ramach reintegracji społecznej** autorzy monitoringu stwierdzili, że najważniejsze jest postrzeganie jej w powiązaniu z reintegracją zawodową. W tym względzie wyraźne jest zróżnicowanie CIS tworzonych przez organizacje pozarządowe oraz przez samorządy lokalne (oferta). Podstawowe formy aktywności niezbędne w tym zakresie stanowią: zajęcia z przedsiębiorczości, etyki pracy, aktywnych metod poszukiwania pracy, warsztaty motywacyjne, naukę: planowania życia, języka angielskiego, obsługi komputera, grupy samokształceniowe, warsztaty psychologiczne, warsztaty integracji grupowej, poznawania siebie, rozwoju osobistego, podejmowania decyzji, pogadanki dotyczące rozwiązywania problemów uzależnień itp.
  3. Według autorów monitoringu kierownictwo CIS wskazuje na następujące problemy: 1) przedstawiciele CIS „samorządowych” sądzą, że ustawa bardziej preferuje organizacje pozarządowe w tworzeniu i prowadzeniu centrów (jako gospodarstwo pomocnicze, konieczność dostosowania do specyficznych przepisów, np. dotyczących przetargów); 2) przedstawiciele CIS „pozarządowych” widzą preferencję samorządu, łatwiejszy dostęp do finansowania ze środków gminnych – dofinansowanie do 90% budżetu, gdy pozarządowe dostają 250 złotych na osobę dziennie; 3) bariery prawne – niezgodność w ustawodawstwie polskim i reguły EFS, kogo określamy osobą długotrwale bezrobotną (24 miesiące bez pracy ↔ 36 miesięcy), niesłuszność utrzymywania przelicznika na działalność CIS jako iloczynu sumy pracowników zatrudnionych nie krócej niż rok i uczestników, przez 50% wartości zasiłku dla bezrobotnych, interpretacje ustawy o zatrudnieniu socjalnym w kwestii finansowania, brak możliwości rozpoczęcia działalności CIS od pierwszego dnia z pełną liczbą uczestników; 4) bariery ekonomiczne – opóźnienia w otrzymywaniu dotacji, co nie pozwala na utrzymanie płynności finansowej i bardzo utrudnia jakiegokolwiek planowanie.
  4. **Autorzy monitoringu formułują też podstawowe wnioski:** 1) nie powstał żaden CIS typowy dla terenów wiejskich, 2) partnerzy społeczni mają bardzo



dobra opinię o CIS; 3) należy położyć nacisk na kształcenie kadry i wypracowanie innych niż dotychczas metod pracy; 4) istnieje konieczność budowania partnerstwa i współpracy pomiędzy uczestnikami CIS i kadra; 5) ważne jest tworzenie perspektyw realnej poprawy warunków życia i podjęcia odpowiedzialności za losy absolwentów CIS po zakończeniu programów; 6) jednym z najważniejszych wyzwań będzie tworzenie przedsiębiorstw społecznych przy CIS oraz przygotowanie absolwentów do tworzenia spółdzielni. **O powodzeniu absolwentów centrów na rynku decydować będą (w opinii autorów monitoringu) następujące czynniki:** 1) stopień integracji społecznej uzyskany w grupach, warsztatach i wypracowana etyka; 2) stopień przygotowania zawodowego w ramach różnych form wsparcia w CIS; 3) możliwość kapitałowa spółdzielni i innych przedsiębiorstw tworzonych w ramach działań organizacji trzeciego sektora.

**Zasady konkursu na promocję, szkolenie i monitoring w zakresie zadań ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz monitoringu działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, kwiecień 2004)**

Z perspektywy standardów usług w ramach podmiotów zatrudnienia socjalnego ważna jest część II oferty w postaci konkursu na instytucję monitorującą.

1. Ocenie miały podlegać funkcjonowanie i świadczenie usług przez centra integracji społecznej w postaci: kształcenia umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych, nabywanie umiejętności zawodowych, nauki planowania życia i zaspokajania potrzeb własnych staraniem, uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi oraz podejmowanie zatrudnienia przy pomocy urzędu pracy lub samozatrudnienia.
2. Usługi, które podlegały monitoringowi: Usługa nr 1. Indywidualny program zatrudnienia socjalnego dla każdego uczestnika; Usługa nr 2. Uruchomienie warsztatów terapeutycznych; Usługa nr 3. Szkolenie zawodowe; Usługa nr 4. Utworzenie grup wsparcia i samopomocowych; Usługa nr 5. Rodzaje uruchomionej działalności gospodarczej: wytwórcza, handlowa, usługowa; Usługa nr 6. Zatrudnienie wspierane – w centrum, u pracodawcy; Usługa nr 7. Podjęcie samozatrudnienia – własna i grupowa działalność gospodarcza.

**Ewa Leś, Sławomir Nałęcz. Raport z monitoringu działania Centrów Integracji Społecznej – 1,5 roku po uchwaleniu ustawy o zatrudnieniu socjalnym (Warszawa 2005)**

**Metodologia monitoringu**

Prace badawcze były realizowane od października 2004 do 15 lutego 2005 roku. Monitoring ustawy o zatrudnieniu socjalnym objął jedynie 5 centrów integracji społecznej, ponieważ tylko te placówki prowadziły działalność w chwili realizacji badań terenowych. Dane zbierano za pomocą kwestionariusza ankiety kierowanej do uczestników – zwrotów było około 75%. Przeprowadzono także wywiad zogniskowany z 1 grupą uczestników w każdym centrum, wywiad pogłębiony z kierownictwem każdego CIS, wywiady z pracownikami i przedstawicielami jego otoczenia, wywiady z członkami zespołu oceniającego wnioski o nadanie statusu CIS oraz analiza tego wniosku oraz innych dokumentów podmiotów.

**Ustalenia monitoringu**

1. Liczba uczestników wahała się od 25 do 50 w ramach jednego pomiotu – 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 tuż przed przyjściem do CIS. W ramach umowy o pracę centra zatrudniały od 11 do 14 pracowników.
2. Diagnoza wykazała realność zaistnienia „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 (w jednym centrum) orientowano się na tych, którzy żyją w najbardziej dramatycznych warunkach.
3. W prawie połowie przypadków Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego ustalają dla uczestnika pracownicy centrum za jego zgodą i równie często sam zainteresowany wspólnie z nimi. Część uczestników CIS (12%) skorzystała ze zmiany IPZS. Autorzy raportu podkreślają, że w trakcie wywiadów z personelem centrum, z obserwatorami zewnętrznymi, ale i z

samymi uczestnikami programów można było usłyszeć pozytywne oceny skuteczności przyjętych metod reintegracji – korzystne zmiany sytuacji życiowej, nabieranie dystansu do swojej sytuacji, powstawanie więzi międzygrupowych, solidarności grupowej, odzyskiwanie motywacji do pracy.

4. W sferze dopasowania formy reintegracji zawodowej do lokalnego rynku autorzy monitoringu wskazują na trzy podejścia: 1) zorientowanie na przekazywanie umiejętności i prowadzenie działalności usługowej CIS w tych branżach, gdzie od pracownika nie są wymagane wysokie kwalifikacje i istnieje stosunkowo dużo miejsc pracy (np. usługi porządkowe); 2) uplasowanie działalności usługowej, wytwórczej lub handlowej na lokalnym rynku pracy opartej na poszukiwaniu nisz, niezaspokojonych potrzeb indywidualnych lub publicznych (np. usługi opiekuńcze, krawieckie); 3) zindywidualizowane poszukiwanie miejsca dla absolwentów CIS u lokalnych pracodawców lub w strukturach instytucji tworzącej centrum (np. forma stażu).
5. W obrębie wskaźników efektywności działań CIS warto odnotować następujące dane – rotację uczestników na poziomie 19% (najczęściej ze względu na łamanie zasad przez uczestników [nieobecność, alkohol, niesubordynacja], dobrowolne rezygnacje [zatrudnienie lub podjęcie nauki], przyczyny zewnętrzne [śmierć, odwieszenie wyroku, stan zdrowia]), pozytywne oceny dokonywane przez uczestników programów (na poziomie 80–90%) w odniesieniu do otwartości personelu, adekwatności zajęć do potrzeb, deklaracje zaistnienia pozytywnych zmian w sferze własnych finansów (66%), posiadania większej grupy znajomych (47%), punktualności (36%), znalezienia zatrudnienia (36%), umiejętności zawodowych (32%). Co ważne – 91% uczestników ma jakąś wizję tego, co będzie robić po ukończeniu zajęć CIS.
6. Istnieją powszechne (3 na 5 podmiotów) problemy ze stabilnością finansową CIS – zapewnienie pokrycia kosztów realizacji zadań i przewidywalna ciągłość działania do końca okresu 3 lat, na jaki otrzymały status centrum. W centrach utworzonych przez jednostki administracji samorządu największa część środków pochodzi z funduszy gminnych, w CIS „obywatelskich” najważniejsze są jednorazowe zasilenia z Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych czy Ministerstwa Polityki Społecznej.

7. Podstawowe bariery w działalności centrów wskazywane przez autorów raportu to: status gospodarstwa pomocniczego – brak osobowości prawnej (decyzyjność), sprzeczność norm prawnych dotyczących funkcji gospodarstwa; brak funduszy na rozruch CIS; zaburzenia płynności finansowej – zbyt długi czas refundacji świadczeń integracyjnych; odmowy udzielania dotacji przez Urząd Marszałkowski, udzielanie dotacji o zaniżonej wysokości (reperkusje nieobligatoryjnego sformułowania art. 8 ustawy); niedostateczna informacja o ustawie o zatrudnieniu socjalnym, słabe zainteresowanie władz wojewódzkich tworzeniem CIS, brak propozycji szkoleń dla kadry centrów, ograniczenia lub brak środków na działalność CIS przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na duże zróżnicowanie ich kondycji finansowej.
8. Dodatkowo raport uwzględnia szczegółowe rekomendacje do ustawy w sferze przepisów ogólnych, zasad tworzenia centrów integracji społecznej, zasad działalności (tu ważne są nowe zasady współpracy z powiatowym urzędem pracy (PUP), nowe wzory formularzy refundacji i zaliczek, ujednoczone wzory wymogów odnoszących się do dokumentacji bieżącej, wprowadzenie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej dla CIS, dopisanie psychologa jako obowiązkowego członka personelu centrum, zapewnienie środków na specjalistyczne badania lekarskie, większej autonomii decyzyjnej dla kierownictwa CIS względem instytucji „macierzystej”, nowe normy dotyczące wymagań potwierdzania nabytych umiejętności zawodowych i dookreślenia formy zaświadczenia o ukończeniu funkcjonowania CIS), zasad kierowania do centrum, zasad uczestnictwa w centrum (np. obligatoryjność monitorowania absolwentów przez CIS, ustawowe gwarancje obligatoryjności zatrudnienia wspieranego, regulacje minimalnego okresu uczestnictwa w CIS (2–3 miesiące dla osób o dużym potencjale), zatrudnienia wspieranego (obowiązkowe dla kierownictwa CIS poszukiwanie i podpisywanie porozumień z lokalnymi przedsiębiorcami w zakresie popytu na pracę po CIS), czy klubu integracji społecznej (nieprecyzyjne zapisy w ustawie na temat CIS, formuła prawna centrum powinna stać w gestii członków).

## **Zasady konkursu na monitoring ustawy o zatrudnieniu socjalnym (Warszawa, listopad 2006)**

W porównaniu z wcześniejszą edycją konkursu na monitoring ustawy o zatrudnieniu socjalnym doprecyzowaniu uległy zadania podmiotu wyłonionego w ramach konkursu. Do głównych zadań należało:

1. Analiza i ocena CIS w obszarze następujących zadań: kształtowania umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych, nabywania sprawności zawodowych, nauki planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, uczenia umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi, podejmowania zatrudnienia wspieranego, zatrudnienia na otwartym rynku pracy, samozatrudnienia w postaci stworzenia spółdzielni socjalnych.
2. Analiza jakości usług świadczonych przez CIS: indywidualny program zatrudnienia wspieranego, szkolenia zawodowe, organizowanie praktyk i staży zawodowych, pomoc w przekazywaniu ofert, zajęcia z zakresu prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej, inne działania z zakresu reintegracji zawodowej, uczestnictwo w zajęciach terapeutycznych, uczestnictwo w grupach samopomocowych oraz wsparcia, indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą, grupy edukacyjne, inne działania z zakresu reintegracji społecznej.
3. Analizie należało poddać także relacje CIS z samorządem lokalnym, organizacjami pozarządowymi, OPS, PUP, pracodawcami, przygotowanie zawodowe kadry centrum, analizę efektywności jego działań oraz należało przygotować wnioski i rekomendacje dla podmiotów, które chcą tworzyć CIS oraz dla administracji odpowiedzialnej za ich funkcjonowanie.
4. Badaniem należało objąć te podmioty, w którym uczestnicy zrealizowali przynajmniej jedną edycję Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego.

**Badanie skuteczności reintegracji społecznej i zawodowej – monitoring ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym ( pod redakcją Ewy Leś, Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN 2007)**

**Metodologia monitoringu**

Praca badawcze realizowano od stycznia do czerwca 2007 roku, natomiast badania terenowe w okresie kwiecień-maj 2007. Obiektem badań były centra integracji społecznej według stanu na koniec 2006 roku. Badaniu poddano: 1) te centra, które na koniec 2006 roku zakończyły pełny cykl zajęć z przynajmniej jedną grupą uczestników, tzn. miały minimum jedną grupę absolwentów (19 CIS), w tym 7 centrów objęto badaniem pogłębionym (wywiady z pracownikami odpowiedzialnymi za reintegrację społeczną i zawodową oraz z kierownictwem, ale także przedstawicielami instytucji i organizacji z otoczenia centrum, ankieta audytoryjna z uczestnikami CIS); 2) te centra, które na koniec 2006 roku nie ukończyły jeszcze cyklu zajęć IPZS i nie miały absolwentów. Na zbiorowość tę składały się te centra, które wówczas przyjęły już uczestników (18 CIS) oraz te, które do tego się jeszcze przygotowywały (12 CIS). Podstawowa metoda – ankieta z pytaniami dotyczącymi sytuacji ekonomicznej i kadrowej centrum.

**Ustalenia monitoringu**

1. Sytuacja organizacyjna i finansowa – 19 centrów posiadało status CIS oraz prowadziło zajęcia z uczestnikami i zakończyło przynajmniej jedną edycję, 18 centrów posiadało status, ale nie zakończyło jeszcze cyklu zajęć, 16 centrów nie prowadziło jeszcze zajęć (planowało, nie posiadało statusu, nie podjęły działalności i brak kontaktu).
2. Spośród 37 centrów integracji społecznej, które prowadziły zajęcia na koniec 2006 roku, 51% było zlokalizowanych w małym mieście lub na wsi (do 20 tys. mieszkańców), 30% w dużych miastach (powyżej 100 tys.); 51% centrów prowadziły organizacje pozarządowe lub podmioty wyznaniowe – reszta to gospodarstwa pomocnicze instytucji samorządowych (w centrach, które rozpoczęły zajęcia, ale nie ukończyły cyklu, wzrasta odsetek podmiotów prowadzonych przez organizacje pozarządowe – 66%).
3. Centra na ogół miały lokal do prowadzenia działalności. Średnio dysponowały (te z ukończonym przynajmniej jednym cyklem) kwotą wpływów rocznych na

poziomie 1 067 tys. zł. Duże środki finansowe pochodzą z umiejętnego pozyskiwania funduszy europejskich – udział środków z EFS w ogólnej kwocie wpływów pozyskanych przez CIS z ukończoną przynajmniej jedną edycją wyniósł w 2006 roku 43%.

4. Z korzystaniem ze środków EFS wiążą się problemy: pracownicy centrów wskazują, że wiąże się z tym nieprzewidywalność budżetu CIS w warunkach braku pewności przyznania dotacji, problemy z płynnością finansową, a w konsekwencji problemy z finansowaniem personelu w okresie oczekiwania na środki z EFS, przyzwyczajanie się samorządu lokalnego do mniejszej partycypacji w finansowaniu kosztów działania centrum, konieczność wykazania się wkładem własnym, demotywujący do prowadzenia działalności odpłatnej system określania możliwej do uzyskania kwoty dotacji z EFS.
5. Miesięczny koszt działania CIS (bez świadczeń integracyjnych) wynosił przeciętnie 1680 złotych. Największe pozycje pośród wydatków to koszty wynagrodzenia personelu wraz z pochodnymi (41% ogólnej sumy wydatków), świadczenia integracyjne – 17%. Koszty wynagrodzenia personelu wraz z pochodnymi stanowią 41% ogólnej kwoty kosztów. Spośród innych pozycji wydatków CIS skomentowania wymaga niski poziom kosztów inwestycyjnych (1%).
6. W centrach integracji społecznej, które przed końcem 2006 roku zakończyły przynajmniej jeden pełny cykl IPZS, liczba pracowników oscylowała od 4 do 23 osób. Przeciętnie (tam, gdzie są już absolwenci) – 13 osób na etat, 2,3 w wymiarze godzinowym. Wśród personelu 65% to kobiety, wykształcenie wyższe posiada 51% pracowników CIS zatrudnionych na umowę o pracę.
7. Według autorów monitoringu, problemy – bariery związane z personelem wymagające zmiany, a wpływające na jakość usług, to: 1) relacja pracowników CIS do uczestników; 2) część kadry nie ma właściwego przygotowania merytorycznego, zdobywa je z trudnością w trakcie pracy w CIS; 3) brak bodźców pozytywnych; 4) w konsekwencji duża rotacja kadry.
8. W 2006 roku średnio uczestniczyło w programach 34,5 osoby. Zdecydowanie największą część uczestników centrów stanowią osoby długotrwale bezrobotne (79,3%).
9. Przeciętna długość drogi, którą muszą pokonać uczestnicy z tej samej gminy, gdzie ulokowany jest CIS, wynosi 4 kilometry, mieszkańcy z innej gminy –

średnio 18 kilometrów. Realny jest proces rezygnacji uczestników ze względu na odległość od miejsca zamieszkania.

10. Reintegracja społeczna – stosowane formy: kształcenie umiejętności właściwego pełnienia ról społecznych, rozwój osobisty, umiejętności prawidłowych relacji z innymi przez warsztaty terapeutyczne, edukacja ogólna, grupy wsparcia lub samopomocowe, zorganizowanie czasu wolnego. Metody: praca podczas zajęć, praca po godzinach uczestnictwa w centrum (czas wolny), integracja ze środowiskiem lokalnym. Przynajmniej 90% uczestników poszczególnych zajęć uznało je za pożyteczne lub pomocne. Najwyżej ocenione zostały zajęcia dotyczące racjonalnych sposobów gospodarowania pieniędzmi: najniżej oceniono indywidualne konsultacje z terapeutą.
11. Zdaniem autorów monitoringu, zupełnie niedoceniane jest nabycie formalnych uprawnień, takich jak możliwość bezpłatnego leczenia, uzyskania dokumentów czy posiadania konta w banku. Pobyt w CIS rzadko poprawiał relacje interpersonalne uczestników z bliskimi osobami. Ale 87% uczestników zajęć centrum uznało, że w CIS otrzymuje odpowiednią pomoc w powrocie do normalnego życia.
12. Spośród badanych 44% widzi słabości CIS, z czym wiążą się wskazywane konkretne postulaty, jakie realizatorzy badania zebrali od swoich respondentów: 1) głównym problemem dla badanych była wysokość świadczeń integracyjnych; 2) zmiana stosunku personelu do beneficjentów programów; 3) waga praktycznej nauki zawodu – możliwość zwiększenia wyboru zajęć w ramach warsztatów, aby zajęcia praktyczne stanowiły większą część edukacji praktycznej.
13. Prognozy autorów monitoringu: w przyszłości nastąpi rozszerzenie oferowanych usług o: 1) pomoc prawną; 2) zapewnienie opieki nad dziećmi, wprowadzenie specjalistycznych treningów psychologicznych do istniejących bloków zajęć, zwiększenie zajęć z profilaktyki uzależnień, uruchomienie nowych warsztatów.
14. Reintegracja zawodowa – ustalając programy reintegracji zawodowej bierze się pod uwagę: analizę możliwości uczestników, wpływ uczestników, rozpoznanie zapotrzebowania lokalnych przedsiębiorców, dostęp do zleceń jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystanie łatwodostępnych zasobów sprzętowych. W badaniach CIS stwierdzono wysoki poziom usług reintegracji



zawodowej (trudno jednak znaleźć podstawy tego sądu wskazane przez autorów monitoringu!). W centrach najczęściej prowadzone są zajęcia o charakterze kursów, na których można poprawić kwalifikacje zawodowe lub nabyć umiejętności samodzielnego poszukiwania pracy. Podstawowe formy reintegracji zawodowej: praktyczna nauka zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji zawodowych, pomoc w przekazywaniu ofert, grupowe zajęcia na temat samodzielnego uzyskiwania pracy, indywidualne konsultacje z doradcą zawodowym, przygotowanie do pracy: u pracodawcy, do pracy na otwartym rynku pracy, w spółdzielni socjalnej.

15. W centrach bardzo dużą wagę przywiązywano do organizowania praktyk zawodowych u pracodawców lokalnych. Ważne jest działanie centrów na rzecz dostosowania profilu zawodowego do nisz i potrzeb lokalnego rynku – przed podjęciem decyzji o uruchomieniu poszczególnych typów warsztatów reintegracji zawodowej przeprowadzano rozpoznanie lokalnego popytu na dobra i usługi.
16. Zadziwiająca jest informacja, że odsetek bezrobotnych po ukończeniu programu był niezależny od kwalifikacji zdobytych w CIS (s. 69 –ten sam odsetek osób, które zdobyły i nie zdobyły kwalifikacji)!
17. Mężczyźni rzadziej niż kobiety kończą pełny cykl zajęć w CIS. Wszystkie kategorie osób poza długotrwale bezrobotnymi mają problemy z utrzymaniem się w programie. Według danych o 66,9% uczestników zaraz po ukończeniu indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego 26,8% znalazło zatrudnienie na ogólnych zasadach, 9,2% przy robotach publicznych, 3,7% w ramach zatrudnienia wspieranego u pracodawcy oraz zaledwie 2% w spółdzielniach socjalnych – 40,6% po programie było bezrobotnymi.
18. Wnioski i rekomendacje autorów monitoringu: 1) doprecyzowania wymagają zapisy: zaprzestania realizacji programu, trwałego opuszczenia programu przez uczestnika, uporczywego naruszenia przez uczestnika postanowień programu, zasad usprawiedliwienia nieobecności, zasad jednoznacznego traktowania i rozliczania zwolnień lekarskich, 2) wskazane jest podniesienie wysokości świadczenia integracyjnego z 80% do 100% zasiłku dla osoby bezrobotnej; 3) należy doprecyzować przepisy dotyczące możliwości udziału w programie osób mających nawrót choroby alkoholowej oraz osób uzależnionych; 4) wskazane jest dodanie zapisu nadającego prawo do urlopu dla uczestników; 5)

ważny jest system motywacyjny w formie nagród pieniężnych, płatnych dni wolnych; 6) ważne jest stworzenie przepisów umożliwiających CIS udzielanie wsparcia absolwentom CIS; 7) ważne jest przedłużenie okresu próbnego uczestnictwa i wydanie wniosku kwalifikacyjnego na kolejne 11 miesięcy powinno być w gestii kierowników CIS; 8) należy rozszerzyć kategorie osób „kwalifikowanych” do CIS o zagrożonych wykluczeniem społecznym; 9) podkreślono też słabe umocowanie pracownika socjalnego CIS w systemie na rzecz inkluzji społecznej.

19. Rezultaty monitoringu według jego autorów: zalety – wskazanie na niekwestionowany wkład CIS na realizację nowej polityki społecznej w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej. Stopa bezrobocia po programie spadła w latach 2004–2006 o prawie 20%. Pracownicy CIS są dobrze oceniani w zakresie usług reintegracji społecznej lub zawodowej. Wady – potrzeba wzmocnienia roli ustrojowej samorządów w zakresie wspierania aktywnych form, osiąganie stabilności ekonomicznej centrów, np. przez odblokowanie możliwości prowadzenia odpłatnej działalności gospodarczej oraz potrzeba organizowania szkoleń dla pracowników centrów. Zbyt rzadko prowadzi się zajęcia prowadzące do nabycia kompetencji prowadzenia spółdzielni socjalnej.

Ważnym przedsięwzięciem badawczym w aspekcie badań nad funkcjonowaniem podmiotów ekonomii społecznej – w tym centrów integracji społecznej – był projekt „Tu jest praca”, realizowany w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Założenia i wnioski z badania centrów integracji społecznej w ramach tego projektu prezentuję poniżej.

**Badanie:** Potencjał ekonomiczny i społeczny oraz funkcje Centrów Integracji Społecznej (prezentacja Marta Danecka)

#### **Metodologia monitoringu**

Badanie telefoniczne, ankieta pocztowa, wywiady pogłębione z pracownikami i przedstawicielami otoczenia lokalnego, ankieta audytoryjna z uczestnikami – badanie objęło 37 podmiotów, które prowadziło w grudniu 2006 roku zajęcia z uczestnikami, jakościowe badania pogłębione w 7 wybranych centrach.

## Ustalenia monitoringu

1. Liczebność, dynamikę i wewnętrzne zróżnicowanie centrów – grudzień 2005 roku (35 jednostek), grudzień 2007 roku (55 podmiotów) – dominujące formy: gospodarstwa pomocnicze instytucji samorządowych oraz organizacje pozarządowe świeckie.
2. Potencjał ekonomiczny – zatrudnienie (rok 2007 – liczba etatów przeliczeniowych – średnio 5,4 uczestnika na jednego pracownika [norma: 15↔3,4], średnio zatrudnionych 13 osób, w sumie około 390 osób).
3. Potencjał ekonomiczny – przychody (rynkowe około 10%, darowizny 2-5%, nierynkowe [dotacje EFS] 43%, dotacje samorządowe 24%; środki na świadczenia integracyjne z PUP – 16% wpływów).
4. Koszty funkcjonowania CIS na jednego uczestnika - średnio 1,7 tys. złotych (w centrach „samorządowych” średnio 1,4 tys., w „pozarządowych” średnio 2,3 tys. złotych); 41,5%, to koszty pracy, 17% to koszty świadczeń integracyjnych. Nadwyżka przychodów nad kosztami to średnio 4,5%.
5. Praca społeczna w CIS, to odpowiednik zatrudnienia 5 pełnoetatowych pracowników.
6. Funkcje CIS: zatrudnieniowa: 88% pracuje w CIS na podstawie umowy o pracę, kadra jest młoda (średni wiek – 36 lat), 51% kadry ma wyższe wykształcenie; świadczenia usług w zakresie aktywizacji zawodowej i pomocy wykluczonym – wsparcie dla około 1000 osób (średnio 35 osób). Zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej – 100% podmiotów potwierdza działanie na rzecz społeczności lokalnej, gminny zasięg inicjatyw oraz transfer produkcji lub usług na rzecz lokalnego rynku; demokratyczna – 33% CIS posiada radę albo samorząd uczestników.
7. Uznaje się, że usługi są wyjątkowe (kompleksowe działanie aktywizacyjne i integracyjne) oraz innowacyjne (łączenie reintegracji społecznej i zawodowej).
8. Autorzy prognozują perspektywy (wzrost liczby placówek, wzrost popytu na usługi, poprawę sytuacji finansowej), bariery (przepisy dotyczące przyznawania pomocy publicznej – bez względu na prowadzenie działalności gospodarczej, zapisy dotyczące finansowania działania – bez względu na organ założycielski) i czynniki wspierające rozwój CIS (stabilność finansowa – oparta na pewnej pomocy [wzmocnienie roli samorządów], a nie na dotacjach unijnych), nowa,

wspólna dla wszystkich CIS forma organizacyjna (połączenie swobody działalności gospodarczej przy wykorzystaniu środków budżetowych bez względu na organ prowadzący), regulacje dotyczące dyscypliny uczestnictwa, monitoring losów absolwentów, potrzeby szkoleniowe pracowników CIS (wsparcie finansowe, ścieżki kariery).

Ciekawym przedsięwzięciem badawczym był też projekt realizowany przez ekspertów z Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej (MSAP) w ramach **projektu Krakowska Inicjatywa na Rzecz Gospodarki Społecznej – COGITO (IW EQUAL)**. W odniesieniu do centrów integracji społecznej istotny jest następujący tekst: **Konrad Dudzik, Tomasz Kucharski. *Przedsiębiorstwa społeczne. Dobre praktyki (Zakłady aktywności zawodowej oraz centra integracji zawodowej)*, w: Jerzy Hausner (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*. Kraków: MSAP 2008, s. 35–74.**

1. Funkcjonowanie CIS („Integrio”) napotyka bariery – jedną z nich są regulacje prawne, traktujące centrum jak inne jednostki samorządu terytorialnego (zatrudnienie wymaga konkursu – specyfika centrum i jego potrzeb nie jest tu uwzględniana), barierą jest brak wykwalifikowanej kadry oraz nikła wiedza przedstawicieli administracji publicznej w zakresie reintegracji społecznej (problemy współpracy). Centrum orientuje się na założenie spółdzielni i przygotowanie uczestników do rozpoczęcia działalności w jej ramach. Podstawową kwestią w kontekście powodzenia reintegracji jest równoczesne prowadzenie procesu reintegracji społecznej i zawodowej oraz zaangażowanie pracowników centrum.

Czego możemy dowiedzieć się z dokumentów przygotowywanych przez CIS przy okazji zakończenia projektów?

**Konferencja kończąca projekt „Stokrotkowy Dom” (Prezentacja 2006. Toruń, CISTOR, materiał w dyspozycji autora).**

Poza informacjami związanymi z budżetem, strukturą organizacyjną, profilem uczestników programu, formami (metodami) reintegracji społecznej i zawodowej, informacjami o promocji – sprawozdanie zawiera informacje o wynikach monitoringu,

rezultatach projektu oraz problemach w trakcie realizacji, które stają się istotne z perspektywy prac nad standardami usług w CIS.

### **Metodologia monitoringu projektu „Stokrotkowy Dom”**

Monitoring projektu opierał się na badaniach ankietowych, w których w charakterze respondentów wzięli udział zarówno beneficjenci ostateczni projektu, jak i personel.

### **Ustalenia monitoringu**

1. Badanie wykazało, że pracę instruktorów grup oraz pracowników reintegracji społecznej oceniono na 4,4; średnia ocen zadowolenia z uczestnictwa w projekcie wyniosła 4,24, ocena zajęć społecznych – 4,20, ocena reintegracji zawodowej – 3,70 (skala ocen: 1↔5); badani wskazywali kino (95%), jako najlepszą formę alternatywnego spędzania czasu.
2. W sferze rezultatów projektu wskazano na: 56 uczestników, 40 absolwentów, 31 zatrudnionych; dominował styl skoncentrowany na zadaniu; wskazywano też na szereg innych rezultatów bez danych statystycznych (wzrost wiary we własne możliwości, zwiększenie motywacji itp.).

Podstawowe problemy w realizacji projektu zdiagnozowane przez jego realizatorów to: niejasne i niewystarczające regulacje prawne (długotrwałe bezrobocie, brak systemu motywacji finansowej, ubezpieczenia, urlop, nieobecności), opór psychologiczny przed zmianą, nastawienie roszczeniowe, brak motywacji, specyfika doświadczeń uczestników (np. kradzieże), powrót do uzależnień, negatywne stereotypy, problemy z rekrutacją, trudność z zachowaniem równości szans kobiet i mężczyzn, fluktuacja uczestników, zwolnienia lekarskie.

### **Kluby integracji społecznej (KIS)**

Nim przedstawię podstawowe treści zawarte w dotychczasowych studiach nad funkcjonowaniem klubów integracji społecznej oraz standardem usług przez nie świadczonym, warto nadmienić, że trwają aktualnie pierwsze kompleksowe badania KIS w ramach monitoringu zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Pierwszym materiałem poddanym analizie jest raport z projektu badawczego, obrazującego perspektywy tworzenia klubów integracji społecznej w Polsce. Badanie

było realizowane w momencie, kiedy w Polsce nie funkcjonował jeszcze żaden klub integracji społecznej.

**Krzysztof Piątek, Arkadiusz Karwacki. Zagrożenie wykluczeniem społecznym w województwie kujawsko-pomorskim – element diagnozy. Perspektywa klubów integracji społecznej w gminach (Toruń, ROPS 2005)).**

### **Metodologia badania**

Badanie przeprowadzone w województwie kujawsko-pomorskim za pomocą kwestionariusza ankiety pocztowej, wysyłanej do wszystkich urzędów gminy w województwie. Kwestionariusz odesłało blisko 90% gmin.

### **Ustalenia w ramach badania**

Zrealizowane badanie pozwala wskazać kilka problemów, które należy uwzględnić w analizach „kondycji” podmiotów zatrudnienia socjalnego w Polsce:

1. Należy stwierdzić, że w dużych gminach (powyżej 50 tys. mieszkańców) województwa kujawsko-pomorskiego istnieje szerokie zapotrzebowanie na obecność w tworzonych klubach integracji społecznej programów przygotowujących do podjęcia zatrudnienia, natomiast w gminach małych ważne będzie uwzględnienie problemów rodzin, z czego na plan pierwszy wysuwają się psychologiczne skutki bezrobocia oraz problem funkcjonowania osób uzależnionych od alkoholu i ich rodzin.
2. Zdecydowana większość gmin województwa kujawsko-pomorskiego (prawie 90%) widziała potrzebę utworzenia klubu integracji społecznej na swoim terenie. Zdaniem przedstawicieli władz gmin, istniała duża szansa na wsparcie tych inicjatyw ze środków gminy w zakresie przekazania lokalu i pomocy organizacyjnej. Natomiast brak jest środków na utrzymanie lokalu i na zatrudnienie etatowego pracownika. Należy podkreślić, że z przeprowadzonych badań wynika, że świadomość potrzeby utworzenia KIS zwiększa szansę na znalezienie środków do jego funkcjonowania. Dlatego też w pierwszej kolejności należy poszukiwać i wspierać te inicjatywy, które wynikają z oczywistych potrzeb, a co za tym idzie z aktywności, jaka w tym zakresie ma miejsce w konkretnej gminie.

3. Problem braku minimalnych i niezbędnych środków finansowych do utworzenia i funkcjonowania KIS, może stać się zasadniczą i, często nie do przekroczenia, barierą ich istnienia. Należy podejmować działania zmierzające do wprowadzenia regulacji prawnych (np. w formie rozporządzenia do ustawy o zatrudnieniu socjalnym), które będą umożliwiały gminom realne materialne wsparcie klubów.
4. Trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie KIS bez aktywności mieszkańców gminy w formie organizacji pozarządowych. Dotyczy to oczywiście sytuacji, gdy te organizacje biorą na siebie trud utworzenia klubu, ale także ważne jest, gdy organizacje pozarządowe wspierają gminy w tych działaniach. Ponieważ w województwie kujawsko-pomorskim jest wiele gmin, w których nie ma organizacji pozarządowych lub występują one rzadko, należy w tych sytuacjach bazować na samorządowych władzach gminnych, zarówno jako inicjatorach tworzących KIS, jak również jako animatorach ruchu obywatelskiego (na swoim terenie – także przez kluby).
5. Z badań wynika, że KIS powinny mieć swojego konkretnego i ściśle określonego gospodarza, którym będzie albo organizacja pozarządowa albo gmina (urząd gminy). Co do tego, kto ma być organizatorem i podmiotem prowadzącym KIS, nie ma zgodności. Faktem jest, że nawet deklaracje wzięcia odpowiedzialności za klub przez gminę nie wiąże się z deklaracją NIEZBĘDNEGO wsparcia (np. etatowy pracownik), co podważa wiarygodność deklaracji. W rezultacie niewiele gmin gotowych jest na tworzenie KIS.
6. I uwaga ostatnia, ale kto wie, czy nie najważniejsza: **trudno sobie wyobrazić** jeden model klubu integracji społecznej w Polsce czy nawet w województwie kujawsko-pomorskim. Powinno być wiele „odmian” klubów dostosowanych do zróżnicowanych warunków, w jakich będą one powstawały i funkcjonowały. Uwaga ta wynika z naszych badań, w których (dodajmy) nie zostały uwzględnione jeszcze inne ważne głosy, w tym szczególnie przedstawicieli organizacji pozarządowych i samych zainteresowanych, czyli osób wykluczonych (wykluczających się). Pamiętać także należy o czynnikach destrukcyjnych (świadomych i nieświadomych), które różnie będą oddziaływały w poszczególnych gminach. Wyrazem tego może być jeden z wypełnionych kwestionariuszy, w którym respondent pisze, że KIS powinien

być utworzony przez organizację pozarządową, a wcześniej napisał, że w gminie nie ma tego typu organizacji.

Kolejny materiał poddany analizie stanowi zestaw wskazówek dotyczących dobrych praktyk klubów integracji społecznej, regulacji prawnych dotyczących zatrudnienia socjalnego.

**Zatrudnienie socjalne. Dobre praktyki Klubów Integracji Społecznej. Ministerstwo Polityki Społecznej (Warszawa, wrzesień 2005).**

Dokument ten m.in. poza wypisem z ustawy o zatrudnieniu socjalnym, dotyczącym klubów integracji społecznej, zawiera:

1. Informację o misji i celach klubu integracji społecznej (zakres świadczonych usług), zakres wstępnych działań.
2. Informację o zasadach uczestnictwa w KIS.
3. Procedurę i tryb tworzenia KIS (samorządowy, pozarządowy, oparty na współpartnerstwie).
4. Informację o głównych partnerach KIS.
5. Przykłady struktur organizacyjnych Klubu.
6. Przykładowe plany zajęć w KIS.
7. Informację o źródłach finansowania KIS.
8. Informację o kosztach uruchomienia KIS.
9. Przykłady dobrych praktyk z 2004 roku – należy je traktować jako wskazanie potencjalnych (wartościowych) działań klubów.

Kluby integracji podobnie jak szereg innych podmiotów ekonomii społecznej badane były w ramach projektu „Tu jest praca” (IW EQUAL). Podstawowe ustalenia obrazuje publikacja omawiana poniżej.



**Badanie: „Pierwsze Ogólnopolskie Badania Klubów Integracji Społecznej. Cele i metody działania Klubów Integracji Społecznej”. Prezentacja wyników badania: Paulina Chodyra. „Kluby Integracji Społecznej – podsumowanie wyników badań”.**

### **Metodologia badania**

Celem badania było określenie potencjału społeczno-ekonomicznego KIS jako miejsca reintegracji społeczno-ekonomicznej i narzędzia edukacji w zakresie przedsiębiorczości społecznej. Badaniem zostały objęte kluby integracji społecznej z czterech województw (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, świętokrzyskie, śląskie). Próba liczyła 87 podmiotów – otrzymano zwrot 46 kwestionariuszy w ramach badania ankietowego.

### **Ustalenia w ramach badania**

1. Jednostkę tworzącą w większości są gminy (84%). Kluby tworzy się głównie ze względu na wysoki stopień bezrobocia oraz ubóstwa i wykluczenia społecznego, a ich głównymi celami jest reintegracja społeczna i zawodowa oraz działania prozatrudnieniowe.
2. Reintegracja społeczna jest realizowana przede wszystkim przez spotkania z psychologiem (74%), porady prawne (59%), grupy wsparcia (43,5%), grupy samopomocowe (42%), organizację czasu wolnego (50%), a reintegracja zawodowa przez poradnictwo zawodowe (87%), przekazywanie ofert pracy (70%), programy zatrudnienia tymczasowego (61%), szkolenia zawodowe (39%) oraz organizowanie staży i praktyk (15%).
3. Uczestnikami zajęć w KIS są osoby długotrwale bezrobotne (97%), samotni rodzice (66%), osoby uzależnione od alkoholu (53%), osoby niepełnosprawne (37%), osoby opuszczające zakłady karne (31%); Najpopularniejsza liczebność uczestników to 20–40 osób (35%) oraz do 20 osób (24%), powyżej 40 osób (22%).
4. Uczestnicy najczęściej kierowani są do KIS przez pracownika socjalnego, następnie w wyniku samodzielnego zgłoszenia oraz realizacji kontraktu socjalnego.
5. KIS w 63% zatrudniają 1 osobę na etat, a poza tym na umowy o dzieła i umowy zlecenia i wolontariuszy, a finansowane są przede wszystkim ze

- środków samorządu gminnego (57%), samorządu wojewódzkiego (9%), środków centralnych (10%) z przeciętnym budżetem 10-20 tys. złotych.
6. Efektywnemu funkcjonowaniu KIS sprzyja dobra współpraca z partnerami (władze samorządowe, lokalni pracodawcy, urząd pracy) oraz zaangażowanie uczestników w realizację programu, a przeszkodą jest brak środków finansowych, brak odpowiedniej bazy lokalowej oraz brak fachowej kadry.
  7. W ramach KIS dokonuje się oceny jakości usług przez monitoring efektów działań (67%) – ankieta ewaluacyjna i kwestionariusz, rzadziej poprzez kontakt z pracodawcami.
  8. KIS stanowi uzupełnienie działań publicznych służb zatrudnienia na poziomie powiatu przez ofertę dla osób, które nie są objęte programami rynku pracy, KIS wzmacnia działania ośrodka pomocy społecznej, ma być miniinkubatorem przedsiębiorczości reagującym na konkretne problemy i potrzeby lokalne, pozwalając na realizację strategii społecznych.

Jako interesujące poznawczo należy postrzegać inicjatywy diagnozy funkcjonowania klubów integracji społecznej na poziomie województw. Poniżej przedstawiam wnioski z diagnozy KIS w województwie kujawsko-pomorskim.

### **Kluby integracji społecznej w województwie kujawsko-pomorskim działające w latach 2005-2007 (2009, Toruń, ROPS)**

Publikacja zawiera opis działalności klubów integracji społecznej w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2005–2007 oraz przegląd klubów z tego okresu, dokonany przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu.

1. W tym okresie działało 25 klubów integracji społecznej, z czego 16 było prowadzonych przez OPS, 6 przez gminy, a 3 przez organizacje pozarządowe. W ramach 81 edycji zajęć wzięły w nich udział 1824 osoby.
2. Uczestników rekrutowano przez skierowania z OPS, współpracę z innymi instytucjami (np. PUP), ogłoszenia w mediach lokalnych, ankietę zgłoszeniową, rozmowę rekrutacyjną, spotkanie informacyjne. Najczęściej podejmowali oni zatrudnienie w postaci robót publicznych lub prac społecznie użytecznych, przygotowanych dla uczestników klubów.
3. Potrzeby zgłaszane przez koordynatorów klubów integracji społecznej to: odrębny lokal lub pomieszczenie, sprzęt komputerowy i audiowizualny,

zatrudnienie na etat, wyposażenie w meble, zatrudnienie pracownika administracyjnego, zapewnienie ciągłości finansowej, utworzenie gminnego centrum pomocy rodzinie, środki na organizację szkoleń zawodowych, remont lokalu.

4. Podstawowe problemy zgłaszane przez koordynatorów kolejnych edycji to: brak chętnych i motywacji do uczestnictwa w zajęciach, niewystarczające środki finansowe, braki kadrowe, brak wsparcia ze strony władz i innych instytucji, przerwa czasowa pomiędzy projektami realizowanymi ze środków EFS.

#### **Zakłady aktywności zawodowej (ZAZ)**

Pierwszą interesującą inicjatywą badawczą skoncentrowaną na funkcjonowaniu zakładów aktywności zawodowej, którą zamierzam zaprezentować, jest projekt Krakowska Inicjatywa na rzecz Gospodarki Społecznej – COGITO (IW EQUAL). Wnioski prezentuje tekst omawiany poniżej.

**Konrad Dudzik, Tomasz Kucharski. *Przedsiębiorstwa społeczne. Dobre praktyki (część: Zakłady aktywności zawodowej oraz centra integracji zawodowej)*, w: Jerzy Hausner (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*. Kraków, MSAP 2008, s. 35–74.**

Materiał pokazuje przykłady dobrych praktyk w zakresie ekonomii społecznej – w ramach badania przeanalizowano funkcjonowanie jednego zakładu aktywności zawodowej.

1. W ramach ZAZ (stowarzyszenie „Teatr Grodzki”) prowadzi się następujące działania: usługi studia komputerowego, praca drukarska i introligatorska, działania przysposabiające społecznie w postaci nauki asertywności, umiejętności autoprezentacji, umiejętności komunikacji w grupie, umiejętności dbania o własne sprawy, zapewnienia realizacji indywidualnych planów rehabilitacji ruchowej; ZAZ gros swojej aktywności kieruje na walkę o fundusze, pozwalające na przetrwanie.

Bardzo interesujące wnioski w kontekście funkcjonowania zakładów aktywności zawodowej zawiera tekst Julii Kluczyńskiej i Anny Sienickiej. Podstawowe ustalenia prezentuję poniżej.

**Julia Kluczyńska, Anna Sienicka. Zakład Aktywności Zawodowej jako przedsiębiorstwo społeczne. *Ekonomia społeczna. Teksty* (2008).**

Test zawiera podstawowe informacje o statusie ZAZ jako instytucji oraz organizacji pracujących z osobami niepełnosprawnymi, w szczególności zatrudniającymi osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, a po wejściu w życie ustawy z dnia 15 czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej – także niektóre osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

1. ZAZ został zaprojektowany jako element trzystopniowego systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, które przeszły przez warsztaty terapii zajęciowej (WTZ) i są w stanie pracować w ZAZ, by następnie wejść na otwarty rynek pracy.
2. W tekście określa się warunki do spełnienia przez organizację starającą się o uzyskanie statusu ZAZ: zapewnienie zatrudnienia 70% ogółu zatrudnionych w jednostce przez niepełnosprawnych – w szczególności skierowane do pracy przez PUP, posiadanie obiektu i pomieszczeń, spełniających wymagania bhp oraz potrzeby osób niepełnosprawnych, zapewnienie doraźnej pomocy specjalistycznej (poradniczej) i opieki medycznej oraz rehabilitacyjnej, przeznaczanie uzyskanych dochodów na zakładowy fundusz aktywności, uzyskanie pozytywnej opinii starosty o potrzebie utworzenia ZAZ.
3. W tekście precyzuje się procedurę nadania statusu ZAZ.
4. Autorki precyzują, dlaczego organizacje pozarządowe mogą być zainteresowane tworzeniem ZAZ przez sprecyzowanie form dotacji, zwolnień podatków, informacji o dofinansowaniach w latach 2007–2009, relacji między ZAZ a Warsztatami Terapii Zastępczej.
5. Ważne są wskazywane trudności i bariery prawne przy prowadzeniu ZAZ. Należy tu podkreślić:
  - Problemy z procedurą tworzenia ZAZ – zakłady tworzy się od roku do dwóch lat, urząd marszałkowski wpłaca dotację kilka miesięcy przed podpisaniem umowy, potrzeba inwestycji (remonty, pozwolenia na budowę, wynagrodzenia dla pracowników), których nikt organizacji nie zwróci – są to koszty przed podpisaniem umowy; problemem jest brak możliwości uzyskania środków przeznaczonych

na rozwój zakładu już po jego uruchomieniu, w tym m.in. na adaptację i rozbudowę budynków.

- Problemy z planowaniem wydatków i płynnością finansową: pozorne bezpieczeństwo finansowania ze środków PFRON – podpisuje się dwie umowy: utworzenia ZAZ oraz jego prowadzenia – w konsekwencji brak znajomości późniejszej umowy i kwoty przyznanego dofinansowania, co uniemożliwia konstrukcję realnego budżetu. Ponadto trzeba pamiętać, że PFRON nie ma obowiązku finansowania wszystkich kosztów określonych w rozporządzeniu, może dojść do sytuacji, w której urząd marszałkowski odmówi wypłacenia dotacji argumentując, że PFRON nie przekazał mu na to wystarczających środków.
- Brak osobowości prawnej: ZAZ nie może samodzielnie nabywać praw i zaciągać zobowiązań.
- Problem przepływów finansowych pomiędzy organizatorem a ZAZ: brak jasnych zasad przepływów finansowych między instytucjami lub organizacją, która ZAZ tworzyła, a ZAZ. Istnieją wątpliwości, na jakich zasadach i w jakiej formie organizacja może przekazać środki prowadzonemu przez siebie ZAZ oraz czy może na rzecz ZAZ wykorzystywać swoje zasoby osobowe i materialowe.
- Zakładowy fundusz aktywności (ZFA): ogólne zapisy katalogu dozwolonych wydatków z funduszu, dowolna interpretacja prowadzi do zawężonych ujęć i blokowania ważnych, innowacyjnych inicjatyw.
- Środki na inwestycje: problemy z ustanawianiem kategorii inwestycji.
- ZAZ jako przedsiębiorca: ograniczenia działań o charakterze rynkowym przy dopuszczaniu prowadzenia działalności gospodarczej. Zysk na ZFA oraz ograniczony zakres inwestycji w ZAZ.
- Niska świadomość prawna urzędników: problemy w interpretacji prawa i brak wiedzy na temat zasad funkcjonowania organizacji pozarządowych (zwłaszcza ich aktywności w świetle rozporządzeń takich jak ustawa o rehabilitacji zawodowej czy rozporządzenia o ZAZ.

- Brak elastyczności przepisów: przepisy regulujące przyznawanie środków z PFRON są niewątpliwie bardzo skomplikowane, co nie idzie w parze z ich dostosowaniem do różnych stopni oraz rodzajów niepełnosprawności.

6. Podstawowe postulaty zgłoszone w omawianym tekście: 1) kategoria wydatków niezbędnych do realizacji rehabilitacji, obsługi i prowadzenia działalności gospodarczej powinna być interpretowana możliwie szeroko, przede wszystkim na podstawie rzeczywistych potrzeb działalności ekonomicznej ZAZ, pozwalających na rozwój przedsiębiorstwa; 2) katalog dozwolonych wydatków z zakładowego funduszu aktywności powinien być przeformułowany tak, aby ich zasadność jasno wynikała z przepisów prawa, a nie zależała od uznaniowych decyzji urzędników; 3) należy tak sformułować przepisy, aby na etapie tworzenia ZAZ czas na realizację umowy między urzędem marszałkowskim a organizacją prowadzącą ZAZ oraz wykaz potrzebnych dokumentów były jasno określone; 4) potrzebna jest większa elastyczność w przyznawaniu środków, uwzględniająca rodzaj i stopień niepełnosprawności oraz realne koszty związane z opieką nad określoną grupą osób niepełnosprawnych w sposób dostosowany do specyfiki danej niepełnosprawności; 5) ze względu na bezpieczeństwo ludzi niepełnosprawnych, zwłaszcza w przypadku pracy z osobami z niepełnosprawnościami sprzężonymi, powinno się rozważyć zwiększenie procentowego udziału zatrudnionych pracowników pełnosprawnych; 6) potrzeba wprowadzenia nowych elastycznych form zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych, którym zmienny stan zdrowia nie pozwala na podjęcie zwykłego, etatowego zatrudnienia oraz wprowadzenia do Kodeksu pracy zmian, pozwalających na bardziej elastyczne (szersze) możliwości pracy dla osób niepełnosprawnych, które chcą pracować i którym pozwala na to stan zdrowia; 7) otwarte jest pytanie o politykę PFRON: czy PFRON stać na kolejne ZAZ, czy może kolejne przedsięwzięcia tego typu będą blokowane?

**Izabela Kaczyńska-Wasiak. Zakłady aktywności zawodowej, w: Justyna Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej - wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce* (Warszawa, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2008).**

1. ZAZ zakładane są w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego i umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (jednak liczba osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekroczyć 35% ogółu zatrudnionych). W Polsce działa blisko 50 takich placówek, z których mniej więcej 2/3 powstało przez ostatnie 3–4 lata.
2. Z danych zebranych w badaniu „Kondycja sektora ekonomii społecznej w Polsce 2006”, zrealizowanym na próbie 28 zakładów aktywności zawodowej wynika, że 11 z nich było utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i tyle samo przez organizacje pozarządowe. Trzy zakłady zostały utworzone przez Kościół i jednostki kościelne (Caritas), a jeden przez Skarb Państwa. Dwa zakłady aktywności zawodowej zadeklarowały, że zostały utworzone przez osoby prywatne.
3. Personel – w 10 (na 28 zbadanych) zakładach pracują wolontariusze. Wszystkie zakłady zatrudniają osoby niepełnosprawne, zarówno niepełnosprawne ruchowo, jak i intelektualnie. Często są to jednostki ze sprzężoną niepełnosprawnością. Spośród 28 przebadanych ZAZ, 25 zadeklarowało zatrudnianie osób niepełnosprawnych ruchowo. Natomiast 23 zakłady zatrudniają ludzi niepełnosprawnych intelektualnie. Okazuje się jednak, że pracę w nich znajdują też osoby zagrożone wykluczeniem z innych przyczyn (lub – co nawet bardziej prawdopodobne – w przypadku osób niepełnosprawnych można mówić o kumulacji kilku czynników wykluczających z rynku pracy). Z badanych zakładów aktywności zawodowej 8 wskazało, że wśród zatrudnionych znajdują się osoby wychodzące z długotrwałego bezrobocia – w większości przypadków (7 na 8) było to nie więcej niż 10 osób, tylko jeden zakład zadeklarował, że zatrudnia ich 50. Spośród badanych zakładów aktywności 3 zadeklarowały, że zatrudniają osoby bezrobotne w ramach wykonywania prac publicznych.

4. Finanse. Spośród 28 przebadanych zakładów aktywności zawodowej 13 przyznało, iż ich działalność gospodarcza w roku 2005 przyniosła zysk. Tylko w 5 przypadkach odnotowano stratę. Należy przy tym podkreślić, że tylko jeden ZAZ oferował swoje usługi poniżej bezpośrednich kosztów produkcji z uwagi na dofinansowanie tej działalności z innych źródeł. Jednocześnie 20 (na 28 badanych zakładów aktywności) zakładów zadeklarowało, że wśród oferowanych przez nie produktów lub usług są takie, których cena kalkulowana jest mniej więcej na poziomie bezpośrednich kosztów produkcji.

## Wnioski

1. Dotychczas realizowane projekty badawcze i ich rezultaty pozwalają wskazać szeroki **katalog barier, problemów**, które realnie wpływają na jakość usług świadczonych przez podmioty zatrudnienia socjalnego i zakłady aktywności zawodowej. Te, które warte są szczególnego namysłu i w konsekwencji rozwiązywania to: 1) **brak wspólnej podstawy myślenia o zatrudnieniu socjalnym** i związana z tym faktem konkurencja ze strony podmiotów samorządowych i obywatelskich oraz formułowanie zarzutów o niesprawiedliwe udogodnienia prawne i ekonomiczne dla placówek odmiennego typu (przedstawiciele podmiotów samorządów dostrzegają udogodnienia dla placówek „obywatelskich” i odwrotnie), 2) **problemy finansowe** podmiotów zatrudnienia socjalnego (niepewność o termin i opóźnienia w otrzymaniu dotacji, zaburzenia płynności finansowej, problemy związane z praktyką pozyskiwania i korzystania ze środków z EFS, niedostateczne finansowe zaangażowanie samorządów), 3) **słabość kadr (personelu)** podmiotów zatrudnienia socjalnego (braki w przygotowaniu merytorycznym, brak znajomości i wykorzystania innowacyjnych metod wsparcia, niski poziom motywacji do pracy i brak bodźców w tym zakresie, duża rotacyjność), 4) **problemy stwarzane przez uczestników programów wsparcia** (niski poziom motywacji, nawroty zachowań patologicznych – uzależnienia, kradzieże, roszczeniowość), 5) **brak monitoringu i możliwości wspierania „absolwentów” programów zatrudnienia socjalnego**, 6) **niedostatki infrastrukturalne** (w tym wyposażenie techniczno-sprzętowe) oraz 7) **niedostateczne relacje (kontakty) podmiotów zatrudnienia**



**socjalnego z pracodawcami** (zarówno w zakresie pozyskiwania potencjalnych miejsc pracy dla absolwentów programów wsparcia, jak i w zakresie weryfikacji skutków własnej działalności).

2. Analizowane dokumenty, stanowiące efekt postępowania badawczego, skoncentrowanego na podmiotach zatrudnienia socjalnego, wskazują, że brakuje jednoznacznego rozstrzygnięcia, do kogo adresowane są usługi społeczne oferowane przez te podmioty. Mamy bowiem do czynienia z ukierunkowaniem rekrutacji do programów zatrudnienia socjalnego, bądź na tych potencjalnych beneficjentów wsparcia, którzy wykazują największe deficyty w sferze zasobów, możliwości korzystania z przysługujących im uprawnień czy uczestnictwa (wykluczeni społecznie), bądź na tych, którzy wykazują największy potencjał, legitymując się największą dozą umotywowania do ukończenia programów i jednocześnie w praktyce w małym stopniu naznaczonych symptomami wykluczenia społecznego. W świetle powyższego (podstawowego) zróżnicowania warto stawiać pytanie o to, do kogo w praktyce adresowane jest wsparcie centrów i klubów integracji społecznej?

3. Wskazane w analizowanych materiałach rekomendacje dla praktyki interesujących nas podmiotów **powinny być uwzględnione w ramach kolejnych pogłębionych studiów badawczych** – może to być **próba oceny szans** na rekonstrukcję warunków funkcjonowania tych podmiotów, meandrów aktywizacji, społecznej i zawodowej w ramach tych podmiotów oraz regulacji prawnych wyznaczających podstawy ich aktywności. W ramach inicjatyw badawczych Instytutu Spraw Publicznych, skoncentrowanych na podmiotach zatrudnienia socjalnego, należy sprawdzić, czy rekomendacje zgłaszane podczas innych badań (monitoringów) zostały uwzględnione (przyniosły oczekiwane zmiany), co będzie stanowić próbę weryfikacji użyteczności (aplikacyjny charakter) dotychczasowych przedsięwzięć badawczych podejmujących tematykę zatrudnienia socjalnego w Polsce.

4. Należy podkreślić, że sprawozdania z realizacji omawianych powyżej projektów badawczych zawierają **sprzeczne informacje**. Przykładem jest wskazywana w jednym z materiałów aktywność centrów integracji społecznej na rzecz rozwijania w uczestnikach programów zatrudnienia socjalnego kompetencji do organizowania spółdzielczości socjalnej, by jednocześnie w tym samym sprawozdaniu z monitoringu

wskazać, że działania na rzecz spółdzielczości są deficytowe w ramach tych podmiotów.

5. Realny jest **brak nawiązania do wyników poprzednich badań** (np. raport z kolejnego monitoringu w ramach konkursu ministerialnego incydentalnie nawiązuje do poprzedniego). W badaniach nad funkcjonowaniem podmiotów zatrudnienia socjalnego i ich usługami brakuje ciągłości, brakuje weryfikacji oraz ustalenia, czy rekomendacje zgłaszane w ramach poprzednich badań znalazły wyraz w konkretnych działaniach praktycznych, ukierunkowanych na poprawę efektywności i skuteczności działania interesujących nas podmiotów. Przez zamknięcie na wyniki poprzednich badań nie sposób jest zobrazować dynamikę funkcjonowania podmiotów zatrudnienia socjalnego. **Niezbędna wydaje się analiza zmian w kontekście postulatów i rekomendacji zgłaszanych w ramach wcześniejszych czasowo postępowań badawczych.** Brakuje analizy przyczyn utrwalania się wcześniej wskazywanych problemów, weryfikacji (kontakt z personelem podmiotów), dlaczego zgłaszane wcześniej rekomendacje nie są wprowadzane lub z jakim skutkiem są wprowadzane.

6. W materiałach obrazujących wyniki badań, monitoringów podmiotów zatrudnienia socjalnego możemy odnaleźć **wnioskowanie bez realnych podstaw lub opartych na niedostatecznych podstawach.** Zatem formułowane są sądy bez wskazania podstawy empirycznej.

7. Ważnym elementem analizy powinna być konfrontacja opinii i doświadczeń uczestników programów i personelu CIS w kolejnych edycjach w ramach jednego podmiotu, co stanowić ma pole do analizy i oceny realizacji (wdrażania) ustawy o zatrudnieniu socjalnym w **aspekcie dynamicznym funkcjonowania instytucji**, czego nie uwzględnia się w dotychczasowych badaniach. Dlatego też warto w dłuższej perspektywie czasowej „obserwować” konkretne podmioty (wielokrotne pomiary w jednym ośrodku – centrum, klubie czy zakładzie aktywności zawodowej).

8. **Brakuje studiów nad losem absolwentów programów CIS, KIS (perspektywa dynamiczna losów jednostek)** po upływie dłuższego czasu od momentu zakończenia programu. Nie wiemy, jak dalece ich sytuacja „tuż po programie” odpowiada tej, po latach – takie informacje pozwalają ocenić jakość świadczonych usług. W tym świetle trudno zinterpretować jednoznacznie informację, że w latach 2005–2006 zmniejszyła się stopa bezrobocia absolwentów programów w CIS z blisko 60% do blisko 40%. Istotą funkcjonowania CIS, KIS i ZAZ jest skuteczne wspieranie uczestników programów w odzyskiwaniu zdolności zatrudnieniowej. Brak aktywności badawczej

ukierunkowanej na śledzenie losów absolwentów programów, brak rekonstrukcji ich „ścieżek życiowych” (w tym zawodowych) po programie, nie pozwala na ocenę skuteczności podmiotów zatrudnienia socjalnego w zakresie adekwatności świadczonych usług do potrzeb beneficjentów i wobec podstaw misji tych podmiotów.

**9. Brakuje uwzględnienia w ramach zrealizowanych projektów badawczych (monitoringów) perspektywy „społecznego świata instytucji” i „otoczenia instytucji”** CIS, KIS, ZAZ. Niezbędna jest zatem analiza interesujących nas podmiotów z perspektywy kluczowych kategorii socjologicznego opisu rzeczywistości społecznej, takich jak kontrola społeczna, więź społeczna, stosunki społeczne, podmiotowość, kapitał społeczny. Efekty takiej pogłębionej diagnozy mogą pozwolić lepiej zrozumieć jakość, adekwatność i skuteczność usług i instrumentów oferowanych lub stosowanych przez podmioty zatrudnienia socjalnego.

**10. Za niedostateczne należy uznać zasoby danych pozyskanych od przedstawicieli otoczenia instytucjonalnego** (OPS, PUP, PCPR, UG, UM), a praktycznie **nieobecne są dane możliwe do pozyskania od pracodawców**. Niezbędne jest zatem uwzględnienie w ramach kolejnych inicjatyw badawczych skoncentrowanych na CIS-ach, KIS-ach i ZAZ-ach inicjatyw zebrania danych od tych głównych instytucji z perspektywy funkcjonowania podmiotów zatrudnienia socjalnego. Relacje (lub ich brak) z tymi instytucjami wpływają na usługodawstwo centrów i klubów integracji społecznej oraz zakładów aktywności zawodowej.

**11. Kluczowa uwaga o charakterze merytorycznym: dlaczego centra integracji społecznej jedynie moga, a nie muszą** „przygotować i skierować ofertę do lokalnych zakładów pracy, uwzględniającą zasady i możliwości zatrudnienia uczestników programu w ramach zatrudnienia wspieranego” oraz „prowadzić akcje informacyjne wśród lokalnych pracodawców dotyczące działalności CIS i zachęcające do korzystania z zatrudnienia wspieranego” (s. 102). Przez wskazaną powyżej regulację warto dociekać, czy taka aktywność ma miejsce w ramach centrów, klubów i ZAZ oraz ewentualnie jakie skutki przynosi, czy jakie bariery napotyka?

**12. Podsumowując:** na podstawie przeanalizowanego materiału należy uznać, że dysponujemy wytycznymi „ministerialnymi”, definiującymi zakres usług społecznych podmiotów zatrudnienia socjalnego, zakresem wskaźników monitoringu usług, dysponujemy wiedzą o obecności konkretnych usług w praktyce funkcjonowania interesujących nas podmiotów, znamy wielowymiarowe bariery w ich działalności, znamy podstawowe charakterystyki personelu, uczestników programów, ale wciąż

brakuje pogłębionych studiów nad standardami i jakością świadczonych usług. Trudno stwierdzić, czy realnie osiągnęte są ujednolicone wzorce (czyli właśnie standardy) w zakresie organizacji usług, procedur, procesów i zasobów. **NA PODSTAWIE ANALIZOWANYCH DOKUMENTÓW NIE SPOSÓB WYROKOWAĆ O JAKOŚCI USŁUG ŚWIADCZONYCH PRZEZ CENTRA INTEGRACJI SPOŁECZNEJ, KLUBY INTEGRACJI SPOŁECZNEJ I ZAKŁADY AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ ORAZ O ICH SKUTECZNOŚCI.**

*Ekspertyza została przygotowana w ramach projektu „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

